



1290000364



IE

TCC/UNICAMP St59r

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
Instituto de Economia

CE 851 - MONOGRAFIA II

Reforma Agrária: Investimentos sob a Estrutura de Governança do Programa Cédula da Terra

MATHEUS STIVALI RA 981794

MONOGRAFIA DE GRADUAÇÃO DO
CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
SOB A ORIENTAÇÃO DO PROFESSOR
DR. JOSÉ MARIA FERREIRA JARDIM
DA SILVEIRA

CAMPINAS
2002

TCC/UNICAMP
St59r
IE/364



Resumo

Este trabalho inicialmente descreve as origens e a evolução do problema da posse da terra no Brasil. No capítulo seguinte descreve o Programa Cédula da Terra como uma alternativa viável e com vantagens sobre o esquema tradicional de intervenção fundiária, expondo as características de sua estrutura de governança. Por ultimo se realiza uma análise dos investimentos realizados nos assentamentos do Programa, através do método de Análise das Componentes Principais.

"Nossa força repousa na capacidade de improvisar."
John Maynard Keynes

"Alunos sem traumas não se tornam profissionais felizes."
Mário Ferreira Presser

<i>Capítulo 1: Origens e Evolução do problema da posse da terra</i>	<i>5</i>
<i>Capítulo 2: A Microeconomia da Reforma Agrária e a Estrutura de Governança do Programa Cédula da Terra.</i>	<i>13</i>
Introdução:	13
O modelo tradicional de reforma agrária:	14
O PCT e sua Estrutura de Governança:	15
<i>Capítulo 3: Análise dos Dados do Investimento</i>	<i>18</i>
<i>Capítulo 4: Conclusão</i>	<i>26</i>
<i>Bibliografia:</i>	<i>27</i>

Capítulo 1: Origens e Evolução do problema da posse da terra

O padrão de propriedade da terra no Brasil é um dos mais arcaicos do mundo, mantém um esquema extremamente desigual e ineficiente de distribuição e uso da terra. A extrema concentração da propriedade da terra pode ser observada na tabela seguinte:

Principais Características da distribuição da posse terra, conforme dados do censo agropecuário de 1995/96

Número de estabelecimentos e sua área, índice de Gini, porcentagem da área correspondente aos 50% menores e aos 5% maiores

	Número de Estabelecimentos	Área (1000 ha)	Índice de Gini (G)	50 ⁻	5 ⁺
Norte	443570	58359	0,821	3,6	65,6
Nordeste	2309085	78296	0,859	2,1	67,6
Sudeste	840881	64086	0,768	4,9	53,2
Sul	1002427	44360	0,744	7,5	56,8
Centro-Oeste	242220	108510	0,832	2,8	62,4
BRASIL	4838183	353611	0,857	2,3	68,8

Fonte: HOFFMANN (2002: 19)

Este "padrão" de propriedade tem suas origens na ocupação inicial do país "*criado, desde o início, pelo capitalismo colonial sob forma de empresa agrícola*" (FURTADO, 1972: 93). Para a criação de tais *empresas agrícolas* a ocupação da terra se dava por uma minoria de agentes, que já eram detentores de um estoque de riqueza bastante razoável como aponta FURTADO (1972: 97): "*[...] nas condições que prevaleciam no início da ocupação, a terra era um bem de ínfimo valor. A instalação da empresa agro-mercantil dependia principalmente de capacidade financeira. Explica-se assim que as primeiras concessões de terras hajam sido feitas para homens que dispunham de recursos para empreender a instalação de tais empresas. Desta forma a classe dirigente é, desde o início, formada por homens economicamente poderosos.*".

Mais que a capacidade financeira ou a riqueza inicial desta minoria, o monopólio sobre a terra é que lhe conferia maior poder; poder este que permitia condicionar a mão-de-obra livre a ter que se associar a grande empresa agrícola de uma forma ou de outra, impedindo o desenvolvimento de qualquer comunidade ou ação comercial baseada na pequena propriedade; situação que não mudou com a passagem da mão-de-obra escrava para a assalariada.

Era possível o estabelecimento de pequenos agricultores apenas as margens do desenvolvimento da grande propriedade agrícola; em áreas de baixa produtividade ou na

fronteira, "abrindo" o território. Entretanto, a lógica de acumulação da grande empresa agrícola ditava um uso predatório do fator *terra* de forma que de tempos em tempos, com o desgaste do solo, as fazendas tinham que migrar para áreas com melhor solo, expulsando os eventuais pequenos agricultores "marginais" (que não tinham o direito de posse) para outras (novas) regiões que não correspondessem ao interesse imediato dos grandes produtores. Ao agricultor/trabalhador livre restava a opção de se integrar a grande propriedade ou abrir uma destas roças "marginais" ou, em áreas de baixa produtividade (solo desgastado), ou, na fronteira de ocupação do território. Furtado ressalta que esta mão-de-obra livre também praticaria uma agricultura itinerante (com baixa produtividade) nestas terras marginais devido seu baixo nível técnico e baixa capitalização, tendo péssimas condições de vida; com sua produtividade nestas terras determinando o "preço da oferta" de mão-de-obra rural.

Este esquema de ocupação de terras da grande empresa agrícola explica a origem da concentração da propriedade da terra no Brasil, o idiossincrático do caso brasileiro é que se conseguiu modernizar o país e alterar sua estrutura produtiva sem modernizar/alterar esta estrutura da posse da terra. Segundo BUAINAIN et alli (2000:157): *"Uma das características mais marcantes do desenvolvimento brasileiro tem sido a capacidade do processo de acumulação seguir adiante desviando-se dos obstáculos que se apresentam ao longo do tempo, evitando assim seu enfrentamento direto e sua superação. Por isto mesmo o processo tem sido caracterizado como conservador"*.

KAGEYAMA (1993: 5) explicita três momentos importantes na história do país em que a estrutura de propriedade da terra foi questionada ou reafirmada, condicionando e por vezes refletindo mudanças econômicas e políticas de grande relevo. Estes momentos são: " [...] em 1850, quando da promulgação da 'Lei das Terras', regularizando o acesso privado à terra, impediu, na prática, a população trabalhadora ter acesso à posse da terra; nos anos 1920-1930, quando as propostas 'tenentistas' questionam o tipo de propriedade - o 'latifúndio improdutivo' - como a base do poder oligárquico; no final dos anos 50 e início dos 60, quando o campesinato surge como ator político (Ligas Camponesas) tendo como bandeira de luta a reforma agrária e o fim do latifúndio, especialmente nas áreas mais atrasadas do país."

Até 1822 o regime legal de posse da terra era baseado nas *Sesmarias*, que era uma instituição de Portugal na qual terras devolutas, então pertencentes ao monarca, eram concedidas por este para o cultivo em até 3 anos sob risco de perda da concessão, este regime foi importado para o Brasil e vigorou até julho de 1822.

Como já foi mencionado acima, junto com o regime "legal" com a posse dos grandes fazendeiros existiam os pequenos posseiros que ocupavam terras marginais, estas ocupações aumentavam em número quando da crise do mercado comprador da grande empresa agrícola exportadora devido ao arrefecimento do ânimo desta; de forma que em 1822 a lei que acabou com o regime de Sesmarias apenas refletiu a emergência de uma nova forma de ocupação da terra, passou-se então a aceitar a posse da terra sem o título de propriedade tentando-se regular/controlar esta forma de acesso. Isto somado ao fato de que começava-se também a "importar colonos" por volta dos anos 30 do século XIX, representava uma ameaça a "hegemonia da terra" dos grandes proprietários, ameaça que foi liquidada com a Lei de Terras de 1850. Esta lei regulava o sistema de propriedade da terra, reconhecendo a propriedade dos que haviam obtido terras no regime de *Sesmarias* e reservando as outras a propriedade do Estado podendo ser ocupadas privadamente mediante pagamento. Isto garantiu a continuidade dos latifúndios, formados anteriormente, e se configurou como forma de subordinar a inserção da mão-de-obra livre, originada da imigração estrangeira e do fim da escravidão, à grande propriedade.

Sobre lei de terras supracitada GUIMARÃES (1981:134-135) aponta que ela "[...] visava, fundamentalmente, a três objetivos: 1) proibir aquisições de terra por outro meio que não a compra (art. 1º) e, por conseguinte, extinguir o regime de posses; 2) elevar preços das terras e dificultar a aquisição (o art. 14 determinava que os lotes deveriam ser vendidos em hasta pública, com pagamento à vista, fixando preços mínimos que eram considerados superiores aos vigentes no país); e 3) destinar o produto das vendas de terra à importação de 'colonos'. [...] De tudo o quanto se propunha a lei de 1850, somente medraram as determinações que dificultavam o acesso à terra por meio da posse ou da compra a baixo preço." De onde HOFFMANN (2002: 8) conclui que " [a Lei de 1850] representa uma clara opção da classe que detinha o poder político em favor da consolidação da grande propriedade rural."

No final dos anos 50 e início dos 60 o país tinha passado por grandes mudanças estruturais, vinha de um processo de industrialização pesada e urbanização; estava passando por uma forte desaceleração do crescimento do produto acompanhada por taxas de inflação altas. Neste contexto o país se defrontava com duas teses sobre o setor agrícola da economia brasileira, uma baseada na idéia de que a estrutura agrária era o principal obstáculo a continuidade do desenvolvimento nacional, sendo ponto chave em qualquer estratégia de crescimento/desenvolvimento para o país então; e o outro que não identificava a concentração da propriedade da terra como obstáculo, mas sim o atraso tecnológico da

agricultura como sendo um problema relevante, que deveria ser superado para que o setor agrícola pudesse suprir de insumos/alimentos para o setor urbano-industrial. Segundo KAGEYAMA (1993:14)" [...] *confrontavam-se dois projetos de sociedade para o país, e em particular para a agricultura brasileira.*". A solução para o problema da primeira tese foi exposta como intenção real dentro do Plano Trienal, no governo João Goulart, capitulando completamente após o golpe militar em 1964; de forma que SILVEIRA et alli (2002a: 2) afirma: " [...] *the main attempt to implement an effective reform, enacted by law in 1963, was interrupted by the military coup of 1964.*".

Após o golpe de 64 as políticas agrícolas do governo militar se dirigiram em benefício do grande proprietário, ignorando os pequenos agricultores e os sem-terra; estas políticas estimulavam a mecanização e a concentração da terra implicando numa maior expulsão de mão-de-obra do campo para a cidade. Ainda assim a questão da reforma agrária ainda permanecia na sociedade. Foram criados o Estatuto da Terra, que representava uma legislação sobre a reforma agrária, e também o INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), o instrumento efetivo para qualquer eventual ação de Reforma Agrária do governo. BUAINAIN (1999: 93) afirma sobre o Estatuto da Terra que "[...] *foi uma tentativa de conciliar as duas vertentes e promover, simultaneamente, a agricultura familiar e a modernização técnica do latifúndio [...] na prática prevaleceu a linha da modernização técnica sem distribuição da propriedade, por isto mesmo denominada 'modernização conservadora'.*"

A partir de 1970 a opção se torna mais clara, com uma política voltada para a modernização do latifúndio e colonização de terras do Estado na fronteira. Os assentamentos eram então feitos seguindo dois critérios relacionados a idéia de segurança nacional daquele governo: aliviar tensões sociais e ocupar "território vazio". Para este propósito o governo militar criou legislação adicional para, em tese, simplificar e tornar mais rápida a aquisição da terra; na realidade esta mesma legislação apresentava "brechas" que permitiam aos donos da terra atrasar o processo por muito tempo e elevar o preço a ser pago pelo governo.

A idéia de que a tributação é uma forma de corrigir a distorção da distribuição da propriedade da terra sobrevive até hoje no Brasil apesar de sua eficácia duvidosa. Nos anos 70 entretanto nem os impostos beneficiavam as pequenas propriedades, na média o imposto por hectare pago pelos pequenos proprietários era muito maior que o pago pelos latifundiários. Os grandes proprietários ou não pagavam nada ou pagavam montantes muito pequenos.

Quando, a partir de 1979, o dinamismo da agricultura provocado pela modernização da grande propriedade começa a dar sinais de arrefecimento o governo passa a dar mais importância para a questão agrária, com uma mudança na política durante o governo Figueiredo, beneficiando pequenos proprietários. O que significou a concessão de títulos de propriedade para camponeses, legalizando ocupações individuais ou de grupos.

Com a volta a democracia em 1985 teve-se que enfrentar o problema mais diretamente, a migração para as cidades se acelerava e o desemprego passava a ser um problema, o suprimento de alimentos também preocupava, a produção nacional havia caído e parte era "compensado" por importações (isto impactava no aumento dos preços dos alimentos, uma crise real de abastecimento não ocorreu devido a perda de poder de compra da população devido à recessão do início da década). Enquanto isto a produção agrícola nacional se concentrava em grãos, destinados ao mercado externo.

Esta situação levou a criação do primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária (I PNRA) em 1985 no governo Sarney, o Plano se fundamentava ainda no Estatuto da Terra e tinha como objetivo um processo substancial de distribuição de terra e colonização; para isto se utilizaria o instrumento legal da desapropriação com *fundamento em utilidade pública* (isto tornaria o processo mais rápido já que este fundamento garante o acesso imediato a terra, impedindo os atrasos causados legalmente pelos proprietários). Em 1985 o governo anunciou o projeto ambicioso de desapropriar 43 milhões de hectares de latifúndios e assentar 1,4 milhões de famílias até 1989. O resultado obtido foi bem inferior às metas inicialmente estipuladas, mas mostra um avanço em relação ao período anterior, como pode ser visto na Tabela 2.

Tabela 2: Reforma Agrária no Brasil (1964-1998)

Período		Terra Distribuída		Famílias Assentadas	
Anos	Meses	Área Total (1000 ha)	Média (1000 ha/mês)	Total	Média por mês
1964-85	252	13851	55	77465	307
1985-89	60	4191	69,8	82896	1382
1990-92 (Collor)	31	2775,3	89,5	42382	1367
1993-94 (Franco)	17	967,5	57	17846	1050
1965-1994	360	21785,3	60,5	220589	613
1995-98 (FHC)	48	7450	155,2	300733	6265

Fonte: BARROS & FERREIRA (2002)

Um maior número de assentamentos foi "evitado" pelos proprietários, que além da pressão política começaram a se armar e se organizar para resistir às invasões e às desapropriações. Leis adicionais foram criadas neste período, leis estas que beneficiavam/protegiam o proprietário das desapropriações, determinando tamanhos mínimos para as desapropriações em cada região, garantindo ao proprietário o direito a continuar possuindo um quarto da propriedade (o qual seria escolhido pelo próprio proprietário). Com a Constituição de 1988 a Reforma Agrária ganhou importância constitucional, que seria determinada por uma lei no Congresso, lei feita em 1993.

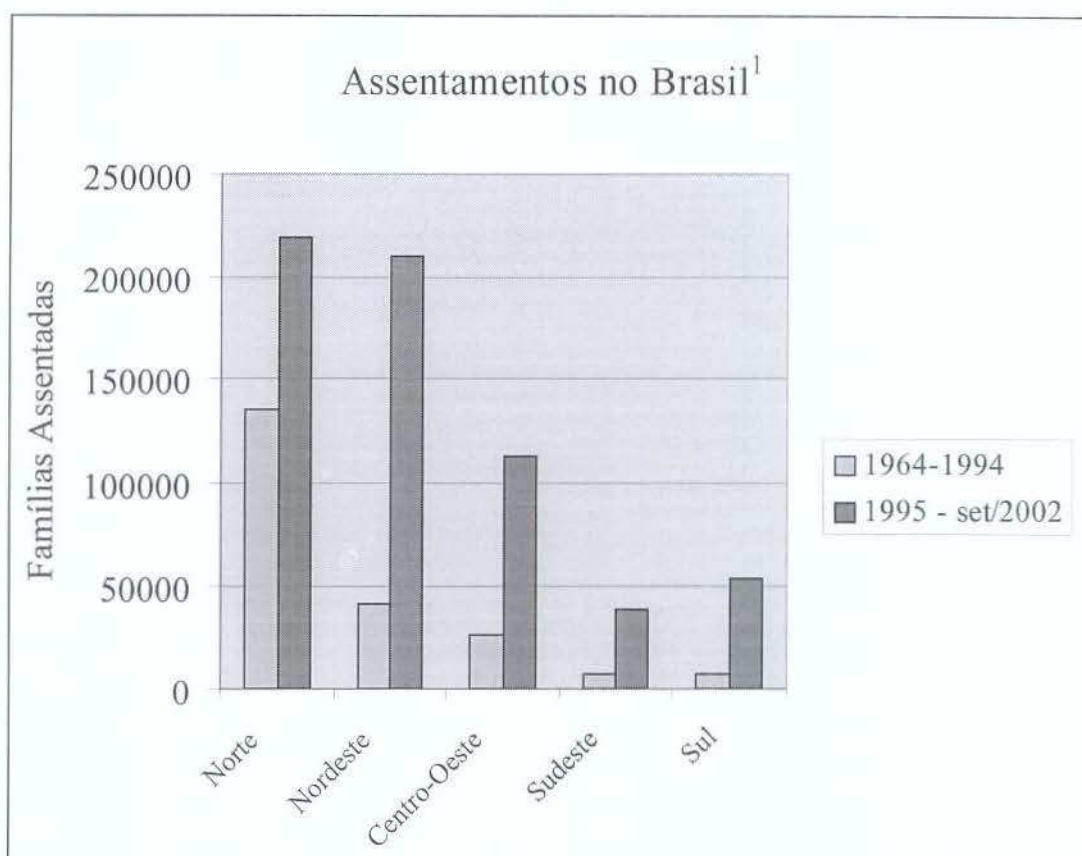
Embora a nova Constituição parecesse um avanço no sentido da reforma agrária não foi o que ocorreu, como explicita BUAINAIN (1999: 164) "*[...] o alcance e a possibilidade de realização da Reforma Agrária foram consideravelmente reduzidos pela adoção pela Constituição de 1988 do princípio da indenização prévia em títulos da dívida agrária das propriedades desapropriadas, pelo valor de mercado da terra - e não pelo valor fiscal declarado pelo próprio proprietário - e do pagamento em dinheiro pelas benfeitorias. [...] a Constituição incorporou ainda outras disposições legais que favoreciam o alargamento do tempo necessário para a desapropriação e o encarecimento do preço final [...]*".

No período seguinte (governo Collor) novamente se anunciam metas extremamente ambiciosas (assentar 500 mil famílias) mas o que ocorreu efetivamente foi o abandono do programa de reforma agrária, de forma que nenhuma propriedade adicional foi desapropriada por interesse social; os assentamentos realizados neste período (42 mil famílias, aproximadamente) se utilizaram de terras desapropriadas no governo anterior.

Com Itamar Franco assumindo a presidência um interesse real pela reforma agrária foi revitalizado, com a nomeação de uma nova liderança para o INCRA e a aprovação de uma lei complementar, em 1993, que criava um procedimento legal mais rápido para a desapropriação ("rito sumário"). O que teve efeitos reais bastante significativos, segundo BARROS & FERREIRA (2002: 24) "*[...] com a vigência do Rito Sumário, o prazo, por exemplo, do ajuizamento à imissão de Posse reduziu de 208 dias em 1993 para apenas 27 dias em 1997. No caso do prazo entre o ajuizamento e o depósito das indenizações passou a ser negativo, porque o depósito passou a ser feito antes do ajuizamento.*".

No governo Fernando Henrique Cardoso a reforma agrária continuou sendo uma prioridade, segundo dados oficiais¹, entre 1995 e setembro de 2002 635035 famílias foram assentadas o que representa mais famílias assentadas que em todos períodos anteriores. É importante lembrar que neste período o Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra (MST), se

tornou especialmente ativo (realizando várias invasões e outros tipos de manifestações) e se configurou como o principal grupo de pressão em favor da reforma agrária; conquistando inclusive a simpatia de parte das camadas médias urbanas pela causa o que garante que o assentamento de famílias rurais sem-terra será mantido na agenda.



No governo FHC uma nova simplificação dos processos legais de desapropriação foi conseguida (Lei Complementar n.º88, 23/12/1996) e se promoveu uma elevação nas taxas do Imposto Territorial Rural (na esperança de que o imposto fosse um forte incentivo a não continuar detendo terras improdutivas. Toda terra arável é taxada, independentemente se ela é usada ou não, o ITR é aplicado então a todas propriedades acima de 30 ha (na região amazônica o lote mínimo é maior); a idéia é de que o imposto deveria ser progressivo, pesando mais sobre as maiores propriedades e mais sobre as mais improdutivas. Nesta nova Lei o ITR passa a ser totalmente declaratório, o proprietário declara o valor de sua terra, sobre o qual o imposto vai incidir, o "incentivo" neste caso para o valor declarado ser o verdadeiro é que a Lei estabelece que em caso de desapropriação o valor máximo a ser pago pela terra é aquele declarado pelo proprietário.

¹ Segundo dados do Ministério do Desenvolvimento Agrário, Balanço da Reforma Agrária setembro de 2002.

Apesar de indubitavelmente ter representado um avanço o processo de reforma agrária do governo FHC pode ser criticado em vários pontos, entre eles os resultados numéricos apresentados e a importância atribuída ao ITR como instrumento de desconcentração fundiária. O argumento do imposto progressivo sobre a propriedade da terra serve de paliativo, para se justificar frente a sociedade e protelar um enfrentamento efetivo do problema. Sobre este ponto GRAZIANO DA SILVA (1997:252-253) afirma: "*o Brasil é hoje o único país no mundo a insistir na tese de que o imposto progressivo sobre terras improdutivas pode resultar numa reforma agrária. [...] E por que a tributação da terra não funciona tanto no Brasil como em outros países? A resposta é simples: pela força que os proprietários rurais têm no Congresso.*"; em outro momento de seu texto Graziano contesta a eficiência do ITR ser declaratório, se baseando em uma tentativa semelhante, e mal sucedida, que foi feita durante o governo Geisel.

Outro ponto é levantado por VEIGA (2000: 31) é que o impacto real dos assentamentos realizados só pode ser avaliado levando em consideração outros dados sobre a estrutura agrária, estimando o saldo entre as pessoas que são assentadas e as que são expulsas do campo. Nas contas deste autor: "*Entre 1992 e 1995, ficaram sem ocupações agrícolas assalariadas ou por conta própria cerca de 120 a 150 mil famílias. [...] Esse número indica que estariam saindo da agricultura 40 a 50 mil famílias por ano. O assentamento de 70 mil famílias por ano estará mais que compensando a desocupação estimada. Mas o que significa este saldo de 20 a 30 mil famílias por ano em um universo de mais de 7,5 milhões de domicílios rurais? [...] É uma gota no oceano.*"; o autor conclui de suas estimativas é que a política fundiária não pode se resumir aos assentamentos, BERGAMASCO & CARMO (1991) tem conclusões no mesmo sentido ao analisar assentamentos realizados durante a década de 80.

Além da ampliação do número de assentamentos o governo FHC se destacou também pela introdução de algumas novas experiências na forma de realizar a reforma agrária, entre estas os Projetos: Lumiar, Casulo, Roda Viva e o Cédula da Terra. Este último será objeto de estudo do capítulo seguinte.

Capítulo 2: A Microeconomia da Reforma Agrária e a Estrutura de Governança do Programa Cédula da Terra.

Introdução:

Como foi exposto no Capítulo 1 o problema da concentração fundiária e estrutural a economia brasileira e as tentativas de solução enfrentaram muitas dificuldades ao longo da história. Neste capítulo será analisado o **Programa Cédula da Terra (PCT)**, que é uma nova forma de intervenção fundiária no sentido da redistribuição de ativos, este programa é especialmente interessante por possuir uma estrutura de governança original, diferente das criadas pelos programas tradicionais de redistribuição de ativos. O Programa é promovido com apoio técnico e financeiro do Banco Mundial, é uma iniciativa de reforma agrária "por meio de mecanismo de mercado", esta característica é especialmente relevante em um contexto em que o estado vem perdendo sua capacidade de intervenção, segundo BUAINAIN, SILVEIRA & TEÓFILO (2000:159) "[...] *as crescentes dificuldades dos Estados operarem políticas públicas no marco da instituição vigente produziu, a partir dos anos 90, mudanças relevantes no modelo e na orientação das políticas de desenvolvimento. Observa-se uma redefinição do Estado e de seu papel no sentido de adequá-lo a uma nova institucionalidade cujas características básicas são a liberalização dos mercados, desregulamentação da economia e ao que vários outros autores vêm chamando de "free market trade policies."*

Uma das peculiaridades do programa é que ele é descentralizado, estabelece critérios/normas gerais para o processo e provê fundos para as iniciativas dos beneficiários, o que contrasta com os programas tradicionais que eram marcados por forte centralização. O Programa ainda tem como ponto essencial a auto-seleção dos beneficiários, uma vez que as Associações se formam autonomamente, em relação ao Programa, e depois buscam financiamento deste. As Associações também são autônomas quanto as decisões do que fazer com os recursos, como e o que produzir.

O PCT se baseia em propor a grupos de agricultores sem terra que se organizem em associações para pesquisar propriedades rurais à venda, negociem livremente com os proprietários até chegarem a um acordo sobre o preço, depois disto esta "compra" deve ser submetida aos organismos estaduais que coordenam o projeto, que poderão aprová-la ou

não. Aprovando-se a compra os recursos são liberados para pagar o vendedor e a associação pode ocupar a propriedade; esta não é doada a associação, o que se faz é a concessão de crédito para a compra da mesma. Crédito este que deve ser pago anualmente sob risco de perda da terra.

O fato de se exigir a forma de "Associação" para participar do projeto se deve ao Programa visar estimular formas solidárias de uso da terra, com redução de custos e ganhos de escala e também porque a dívida é da coletividade da associação o que terá efeitos importantes, posteriormente explicados sobre a Estrutura de Governança gerada pelo Programa.

O modelo tradicional de reforma agrária:

A reforma agrária tradicional se baseia na desapropriação de terras avaliadas improdutivas e no assentamento de famílias sem-terra ou de minifundistas. Como foi exposto no Capítulo 1, a legislação garante o pagamento das terras com títulos da dívida agrária (de longo prazo) e o pagamento das benfeitorias existentes à vista, em dinheiro. O processo de assentamento consiste: na desapropriação, ajuda para instalação física das famílias nos assentamentos, construção de uma infra-estrutura básica (acesso a estradas, etc.) e acesso ao crédito da reforma agrária (PROCERA). O INCRA demarca os lotes individuais e faz a implementação da infra-estrutura produtiva e social do assentamento (escola, posto de saúde,...). Os beneficiários são considerados emancipados quando estiverem em condições de se manter por si sós, como fazendeiros normais, com acesso ao mercado de seus produtos e de crédito; parando então de ser alvo de uma política específica de reforma agrária.

Este modelo de reforma agrária é alvo de várias críticas, as principais são de que ele foi idealizado em um momento histórico específico que pouco tem a ver com a situação atual do país; além de mudanças demográficas e econômicas significativas, o modelo foi pensado durante o governo militar, fortemente centralizador e paternalista, o que é pouco condizente com o papel atual assumido pelo Estado, como já foi dito acima. Além disto o este tipo de programa também é bastante caro, o que inviabilizaria sua expansão.

Um ponto essencial de critica a este tipo de intervenção é que não se consegue a emancipação dos beneficiários, perpetuando a dependência destes em relação ao poder público. Também se aponta a desapropriação de terras de má qualidade ou já muito

desgastadas, o que é apontado por BERGAMASCO & CARMO (1991) ao estudar alguns assentamentos. Neste tipo de intervenção não há participação do poder local, devido a sua centralização, se demora muito para a identificação e desapropriação da terra e quase sempre a intervenção ocorre em caráter "emergencial", tendo que atender as demandas por terra e dedicando pouca atenção ao desenvolvimento produtivo do assentamento.

Diante da pouca eficiência e agilidade do modelo tradicional, somada ao aumento das demandas sociais por uma ampliação de reforma agrária passa-se a buscar novas formas de intervenção.

O PCT e sua Estrutura de Governança:

O PCT surge então como uma alternativa para a intervenção fundiária, ele se caracteriza por ser descentralizado, estabelece critérios gerais para a redistribuição de ativos em uma determinada região e provê fundos para a realização das iniciativas dos beneficiários. Um preço limite é fixado para a aquisição dos lotes de terra e para o financiamento global, deixando a cargo dos beneficiários a escolha, negociação dos lotes e a definição dos projetos a serem implementados no assentamento.

A participação no Programa se dá através de Associações, e não de forma individual, como já foi dito a terra não é doada, mas vendido através de crédito fundiário. O empréstimo segue uma taxa referencial estável para sua aquisição e deve ser pago anualmente, sob pena de perda da terra. O fato do ativo não ser doado e existir uma dívida a ser paga pelo conjunto da Associação cria incentivos à produção e redução dos custos de monitoramento dos financiadores.

Deste arranjo emerge o mecanismo central de governança do PCT, que relaciona: incentivos a adesão ao Programa, mecanismo de negociação pelo ativo e até certo ponto condiciona a sustentabilidade futura do assentamento. Antes de mais nada convém definir o que se vai entender por Estrutura de Governança (EG), durante esta discussão. A definição vem dos autores SILVEIRA, BUAINAIN & MAGALHÃES (2001:14)"[...] *a essa ação correspondem um conjunto diferenciado de mecanismos que visam governar o processo, ou seja, que reúnem um conjunto de incentivos que direcionam as ações dos agentes envolvidos. Esses mecanismos, definidos ex-ante formam o que chamamos de uma **estrutura de governança** do programa ou das políticas.*".

O PCT tem uma regra para a alocação dos recursos, que define que a diferença entre o crédito fundiário (SAT) dividido pelo número de famílias no assentamento e seu limite máximo de financiamento (US\$ 11200) é alocado na forma de investimentos comunitários (SIC), do qual parte pode ser doado à comunidade. Esta regra representa na verdade o mecanismo que articula a busca por melhores ativos e a futura sustentabilidade do assentamento. O payoff dos beneficiários seria então definido pela captação de subsídios. A fórmula $SS = 6900 - 0,5 \text{ SAT} - 1300$ define o subsídio máximo por família oferecido pelo programa, o SAT da fórmula representa o total do crédito fundiário dividido pelo número de famílias, ou seja a parte de cada família da propriedade adquirida. US\$ 1300 é a quantidade que é doada para a instalação das famílias. Embora simples esta regra define o montante limite financiado por família e também a regra de repartição e o limite a utilização dos recursos subsidiados.

Os beneficiários têm autonomia para decidir sobre a utilização dos recursos financiados, a estratégia produtiva e a distribuição da terra dentro da comunidade. Os benefícios são captados pelas famílias e os compromissos (a dívida) são da Associação, mas de responsabilidade de seus sócios. Isto induz ao surgimento de alguma forma de monitoramento contra comportamento oportunistas dentro da comunidade.

Comparando ao ponto criticados no modelo de intervenção tradicional pode-se dizer que o PCT, devido a sua estrutura de governança, levaria a seleção de ativos (terra) de melhor qualidade e adaptada a necessidade/capacidade dos beneficiários uma vez que estes terão que pagar por ela (e se tornarão proprietários da mesma) devendo selecionar uma área com capacidade de gerar renda suficiente para seu pagamento e compatível com a sustentabilidade do assentamento.

No modelo tradicional é difícil selecionar o público alvo da política com as características adequadas mesmo com critérios rígidos, e conseqüente aumento no custo da seleção; uma seleção melhor implicaria em menor custo de monitoramento posteriormente. Ainda assim uma seleção mais "exigente" pode distorcer o objetivo final do programa, uma vez que os "candidatos", menos qualificados são também os mais pobres que deveriam ser os principais beneficiários. O fato de os beneficiários do PCT serem auto-selecionados, acabam com estes problemas, reduzindo os custos associados a seleção e ao posterior monitoramento. Apenas os indivíduos com perfil adequado ao aproveitamento destas oportunidades e dispostos a cumprir as obrigações assumidas se associariam para adquirir a terra. A forma de Associação também garante que apenas indivíduos com capital humano e conhecimentos adequados se auto-selecionariam para o Programa.

A EG também contribuiria para alocação eficiente dos recursos pelos agentes e a consequente sustentabilidade do assentamento, isto ocorreria: (1) devido aos beneficiários escolherem a terra, eles a escolheriam de acordo com o perfil da Associação e com as habilidades/conhecimentos dos sócios, diminuindo a ineficiência devida a má qualidade/inadequação do solo, (2) seleção de beneficiários com características pessoais e condições sócio-econômicas adequadas (como o foco é atender as pessoas mais pobres, a auto-seleção funciona como barreira a adesão de "não-pobres" [pessoas com grandes diferenças sócio-econômicas] ao grupo de beneficiários). Segue-se que os beneficiários tenderão a realizar os investimentos e escolher a produção de forma adequada aos recursos disponíveis. A exigência pelo Programa de os beneficiários aderirem apenas na forma "associativa" permite que estes possam superar os obstáculos enfrentados normalmente pelos pequenos agricultores individuais (escala pequena, dificuldade de acesso aos mercados).

Apesar de na teoria a EG do PCT garantir uma alocação eficiente dos recursos, a análise empírica do Projeto mostra alguns desvios em relação a EG idealizada, como mostram SILVEIRA, BUAINAIN & MAGALHÃES (1999) os primeiros beneficiários do Programa foram 'selecionados' por agentes melhor informados sobre o mesmo. Observou-se que em alguns casos que algumas prefeituras pré-selecionaram certos grupos para o programa e que o PCT só ficou realmente conhecido após os primeiros assentamentos, com a informação indo de "boca-em-boca" aos possíveis beneficiários. Quanto a seleção dos ativos observou-se que as Associações procuraram comprar propriedades próximas aos seus locais de origem, isto é favorável por um lado, já que o conhecimento da região permite uma escolha mais adequada de uma propriedade em melhores condições, mas por outro lado no caso de uma maior intensificação do PCT os vendedores de terra poderiam identificar os potenciais compradores e adotar uma atitude de discriminação de preço. Os autores apontam também que em alguns casos houve negociação direta dos Institutos de Terras na negociação para a compra da terra; o que é uma distorção muito grave em um ponto essencial da EG.

Capítulo 3: Análise dos Dados do Investimento

Como já foi mencionado no capítulo anterior o PCT concede crédito sob a forma de Subprojeto para Aquisição de Terra (SAT) e Subprojeto para Investimento Comunitário (SIC), segundo regras específicas determinadas pela Estrutura de Governança do Programa. O que se fará a seguir é analisar os investimentos realizados sob essas duas formas com algum nível de desagregação junto a características específicas dos assentamentos; o que se busca é alguma relação entre os vários tipos de investimento, as condições específicas e diferenças do padrão de investimento que podem emergir de uma mesma estrutura de governança. Isto será feito através do método de Análise das Componentes Principais (ACP) usando o software SPAD versão 3.5. Na tabela seguinte estão descritas as variáveis utilizadas na análise:

Variáveis usadas no cálculo dos componentes	
DVBP	Taxa de variação entre do Valor bruto da Produção na micro-região
SAT Total	Valor total do crédito SAT obtido
SIC Total	Valor total do crédito SIC obtido
% SIC	Porcentagem do crédito SIC utilizado sobre o total concedido
SIC Sobrev	Gasto do SIC utilizado em habitação e abastecimento de água
SIC Prod	Gasto do SIC utilizado na implementação da produção
SIC K	Gasto do SIC utilizado na compra de equipamentos (Capital)
SAT Habit	Gasto com SAT realizado na compra da habitações já existentes na terra comprada.
SAT Prod	Gasto com SAT realizado na compra de recursos produtivos (pasto, culturas permanentes) já existentes na terra comprada.
SAT K	Gasto do SAT utilizado na compra de equipamentos (Capital) já existentes na terra comprada. (Inclui os gasto do SAT na compra da propriedade, a saber: valor da terra nua e benfeitorias).
Variáveis Ilustrativas (não entram no cálculo dos componentes, mas são mostradas nos gráficos)	
SECA	Índice de 1 a 5, segundo os quintis de risco de seca (20%, 40%,...). Quanto maior o valor, maior o risco de seca.
VBP2	Valor Bruto da Produção da Microregião
Area/Familia	Área por família nos assentamentos
Nfam	Número de famílias no assentamento

A análise será feita levando em conta 95 assentamentos realizados sobre o PCT, que pertencem aos estados da Bahia, do Ceará, de Minas Gerais e de Pernambuco.

A extração de componentes nos fornece eixos (componentes) que explicam 35,31% da variância no eixo 1; 19,38% no eixo 2 e 12,52% no eixo 3. Serão utilizados apenas estes três componentes já que os três juntos explicam quase 70 % da variância (67,21%).

Todas as variáveis aparecem nos gráficos, devido a se tratar de projeções de um hiperplano sobre o plano formado pelos dois componentes considerados. Para que seja possível realizar uma análise visual do comportamento das variáveis é necessário identificar quais estão bem representadas em cada plano.

Variável	Componente 1		Componente 2		Componente 3	
	$\cos^2$	contribuição	$\cos^2$	contribuição	$\cos^2$	contribuição
DVBP	0,018	0,522	0,365	18,837	0,369	29,467
SAT Total	0,753	21,336	0,105	5,398	0,071	5,674
SIC Total	0,679	19,226	0,069	3,561	0,048	3,833
% SIC ²	0,274	7,763	0,109	5,638	0,155	12,358
SIC Sobrev	0,355	10,066	0,213	10,971	0,005	0,412
SIC Prod	0,085	2,402	0,408	21,053	0,140	11,168
SIC K	0,315	8,913	0,099	5,103	0,250	19,950
SAT Habit	0,080	2,273	0,245	12,665	0,010	0,761
SAT Prod	0,252	7,129	0,201	10,357	0,149	11,923
SAT K	0,719	20,359	0,124	6,417	0,056	4,453
SECA	0,259		0,039		0,071	
VBP2	0,125		0,011		0,041	
Area/Familia	0,137		0,053		0,002	
<i>nfam</i>	0,588		0,000		0,059	

A partir da tabela acima podemos decidir o que avaliar o que (quais variáveis) os eixos representam:

Eixo 1: SAT Total, SIC Total, SAT K, SIC Sobrev, SAT Prod, % SIC, SIC K, (*SECA*, *VBP2*, *Area/Familia*, *nfam*)

Eixo 2: SAT Habit, SIC Sobrev, SAT Prod, DVBP, SIC Prod

Eixo 3: DVBP, SIC Prod, % SIC, SIC K

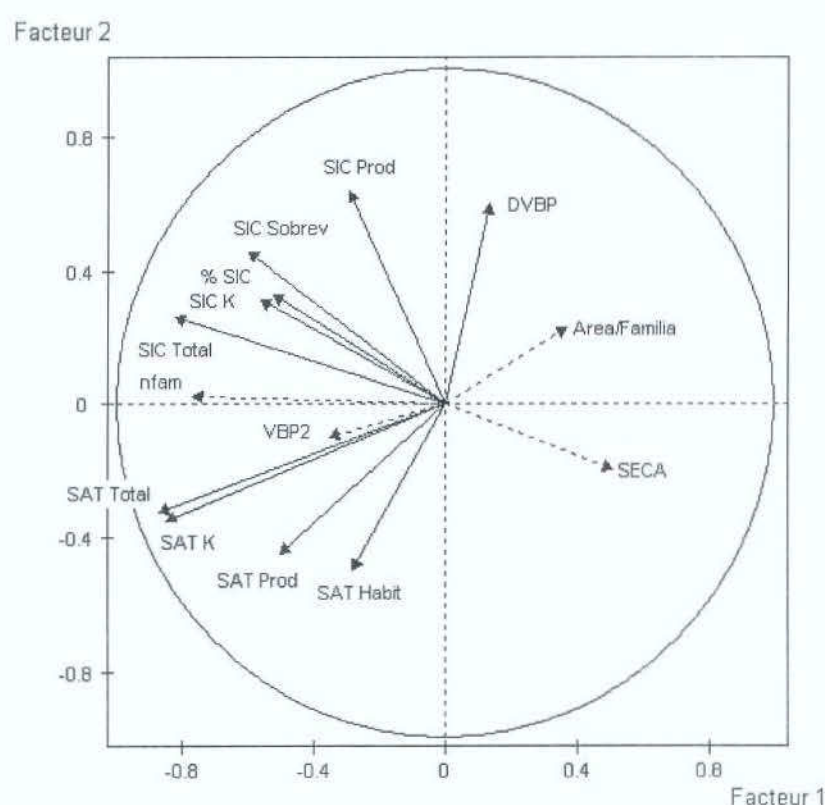
Daí podemos caracterizar os eixos, o Eixo 1 representa o Tamanho e Capitalização dos projetos, ele é composto pelos agregados do das duas modalidades de crédito mais o crédito destinado a compra de Capital nas duas modalidades. Esta idéia é corroborada pela variável ilustrativa *nfam* (número de famílias), que se ajusta bastante bem ao eixo 1 como pode ser visto no gráfico a seguir, nas duas modalidades o volume de crédito cresce com o

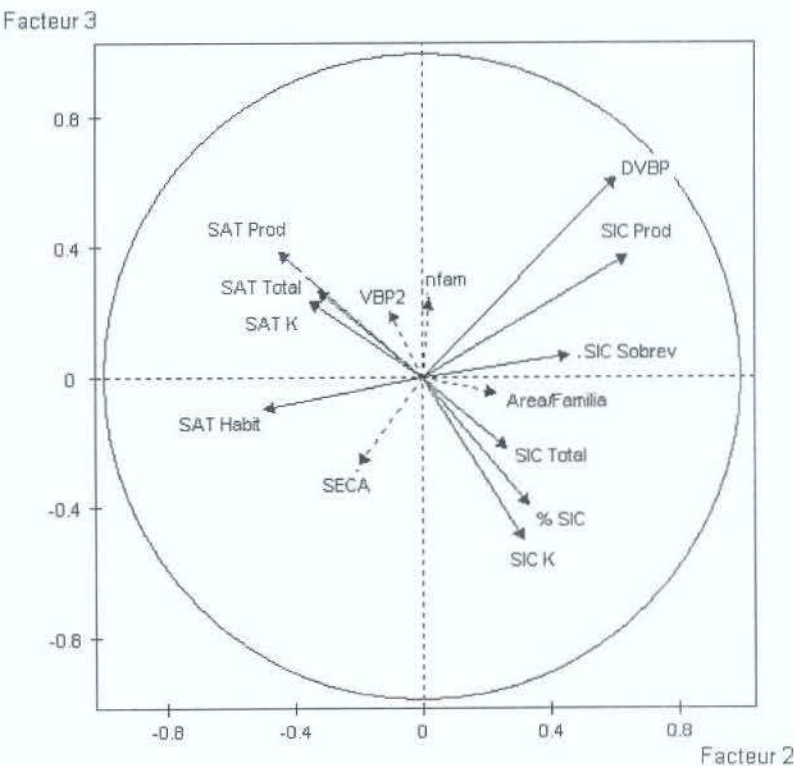
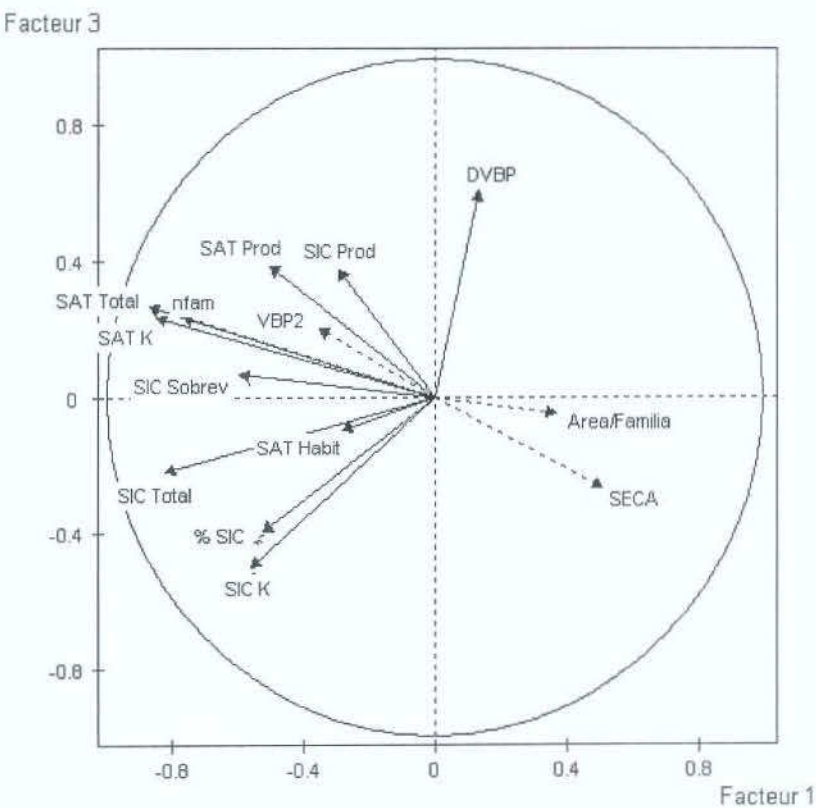
² Esta variável não está bem representada (baixo valor de $\cos^2$) em nenhum dos cinco primeiros componentes, com sua contribuição aumentando a partir do terceiro, devido mais as outras variáveis não estarem nestes componentes do que a sua própria boa representação.

número de famílias, sendo assim o Eixo um bom indicador do tamanho. O Eixo 2 é mais influenciado pelos gastos com e SIC Produção (gasto no estabelecimento de novas culturas, não existentes na compra da propriedade) e DVBP (*proxy* do dinamismo da região), na mesma direção; podemos caracterizá-lo então como Dinamismo do Assentamento.

O Eixo 3 é caracterizado principalmente pelo dinamismo da região (tendo como *proxy* a variação do Valor Bruto da Produção, DVBP), pelo gasto com SIC Produção e SAT Produção na mesma direção e o SIC Capital no sentido oposto, de forma que podemos caracterizá-lo como Tipo de Gasto Produtivo, em regiões mais dinâmicas se investe menos em capital e mais na implementação da produção (SIC e SAT) enquanto nas menos dinâmicas se investe mais em capital e menos na implementação da produção.

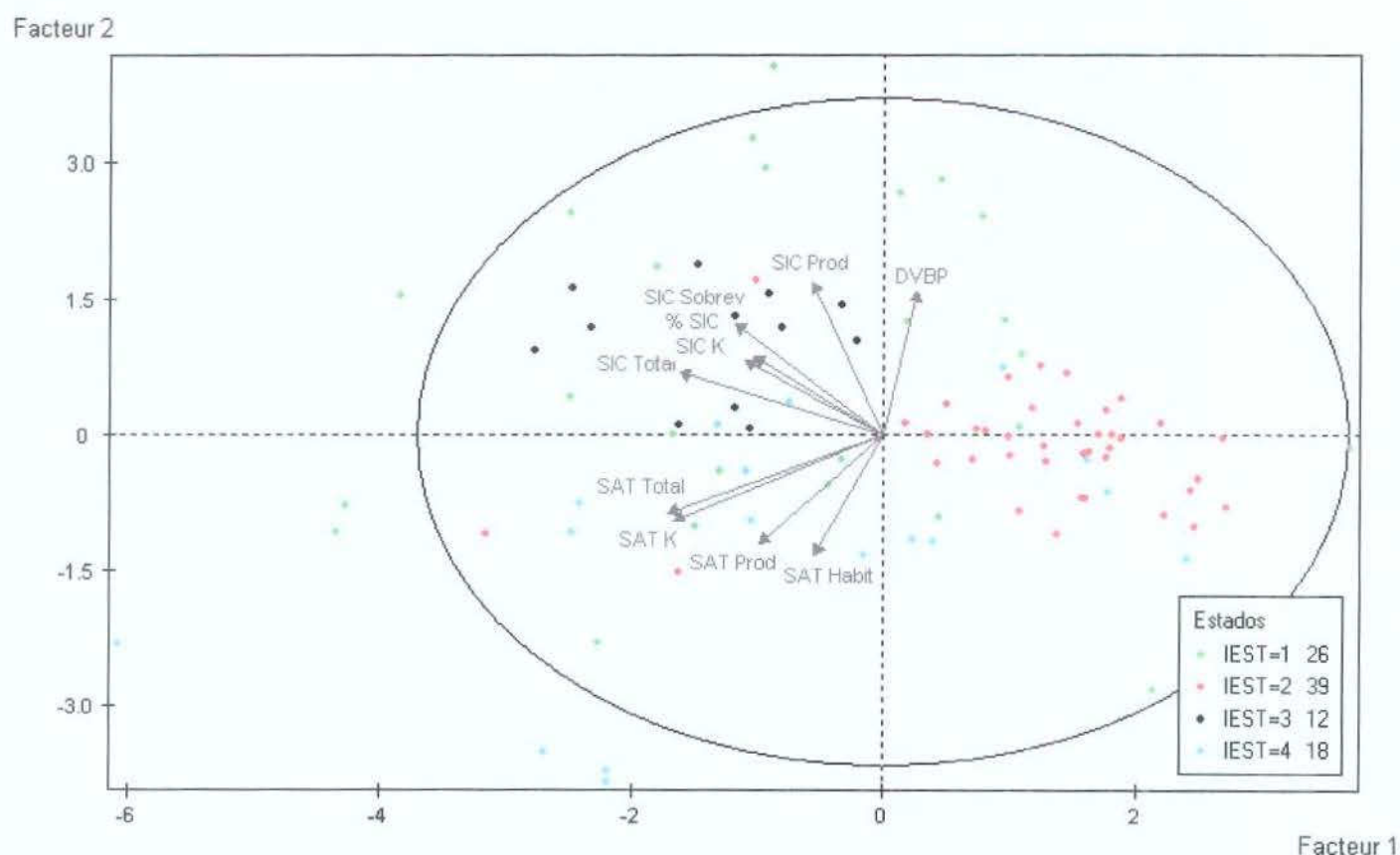
A seguir estão os 3 planos possíveis com os três eixos e as representações das variáveis.





Tendo os Eixos já caracterizados podemos analisar como as observações se situam nos planos, e tirar algumas conclusões a partir daí. Nos próximos gráficos as observações serão representadas por pontos e a legenda dos gráficos sobre os estados segue a seguinte codificação: BA=1, CE=2, MG=3 e PE=4, posteriormente são usadas categorias, representando os “elementos típicos” de cada estado, seguindo a mesma codificação.

Plano: Eixo 1 x Eixo 2 – Variáveis e Observações

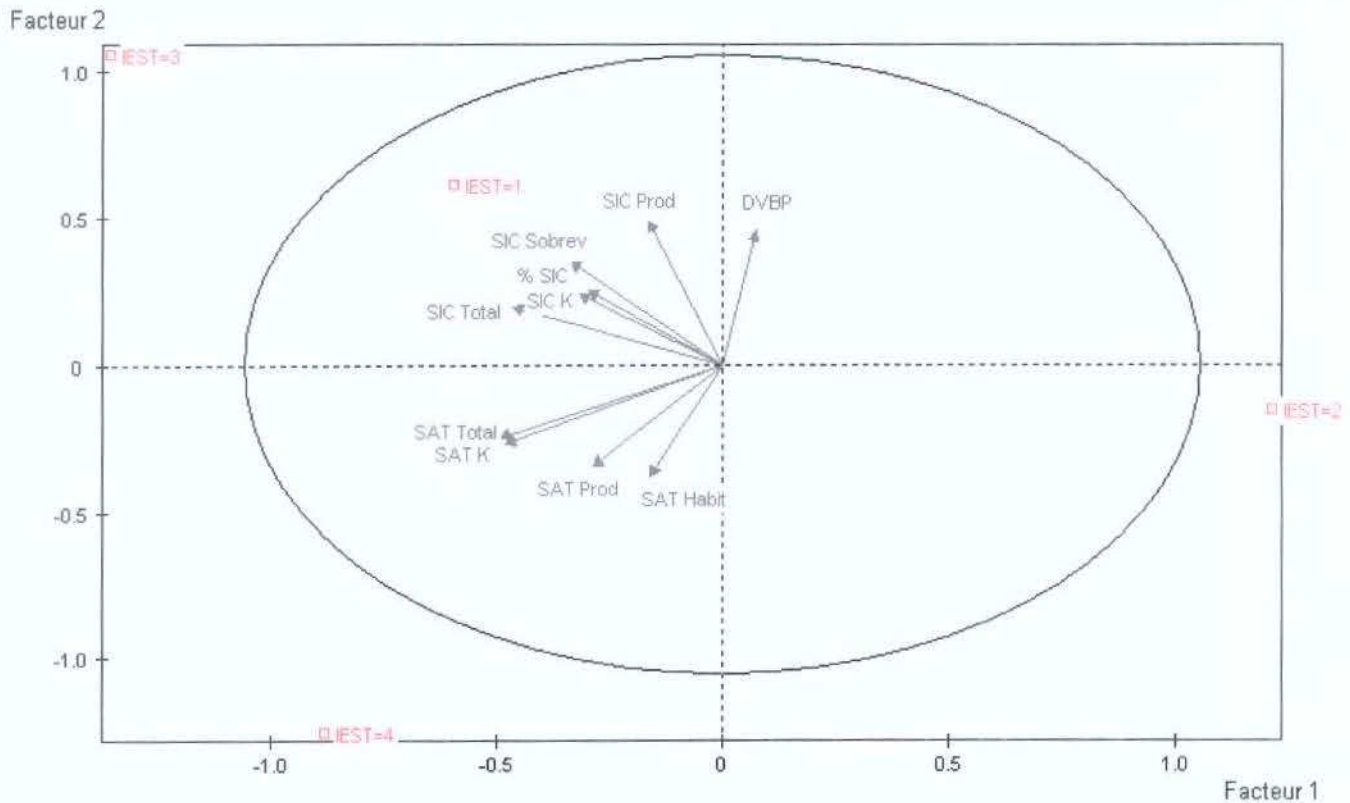


Pode-se notar que o grupo de observações mais coeso é o pertencente ao Ceará, ficando quase todo a direita no Eixo 1, o que implica assentamentos de menor tamanho (as variáveis que compõe o eixo1 indicadores do tamanho, (SAT Total, SIC Total) tem correlação negativa com o eixo, de forma que um valor positivo no eixo caracteriza tamanho pequeno). Quanto aos dinamismo os assentamentos do Ceará são ainda mais coesos, se distribuindo em volta do zero no Eixo 2.

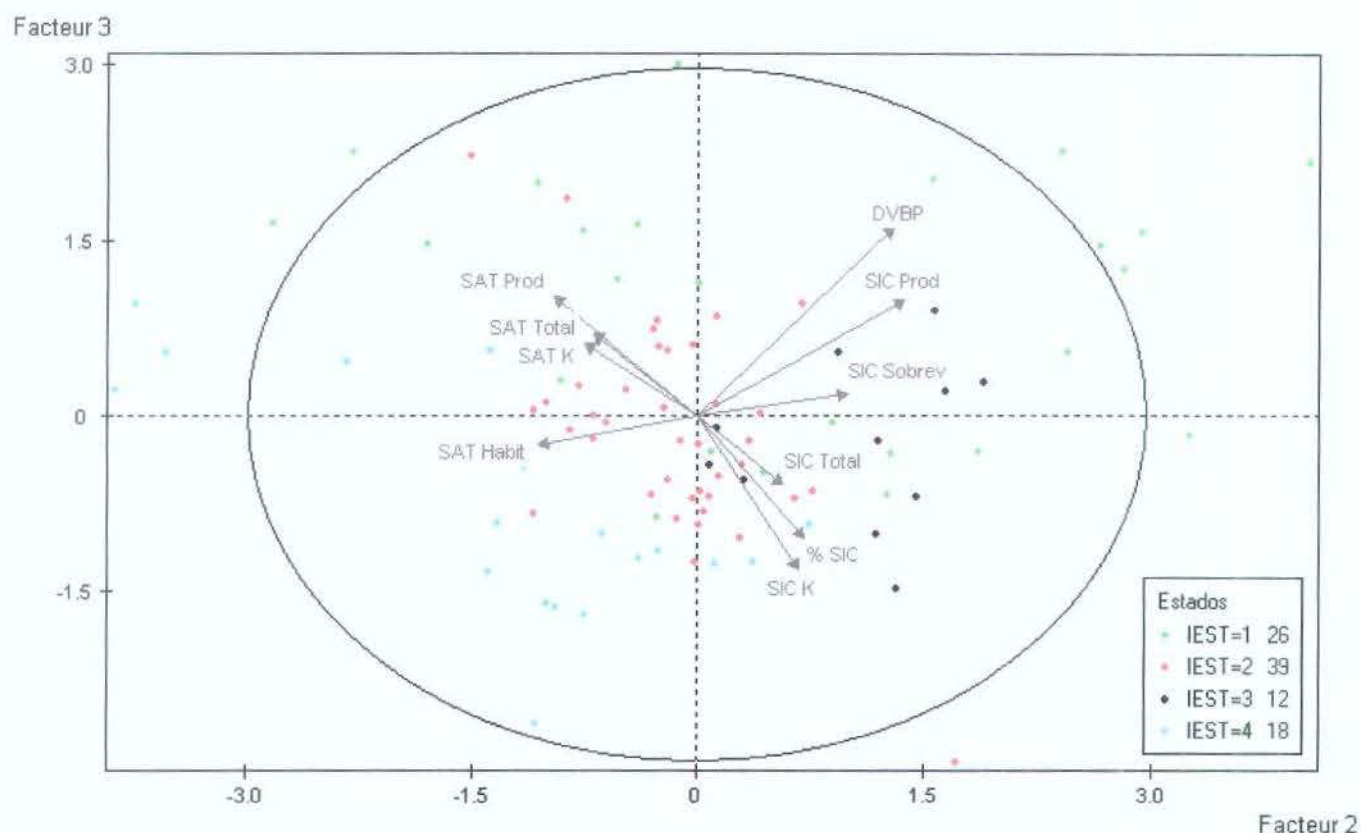
Um comportamento também distinguível por unidade da federação é o do estado de Minas Gerais, cujas observações se encontram no segundo quadrante (a esquerda no eixo 1 e acima no eixo 2); caracterizando assentamentos com maior tamanho e mais dinâmicos (estão em micro-

regiões com uma maior taxa de variação do Valor Bruto da Produção e gastam mais com SIC Produção, ou seja na implementação de culturas novas no assentamento).

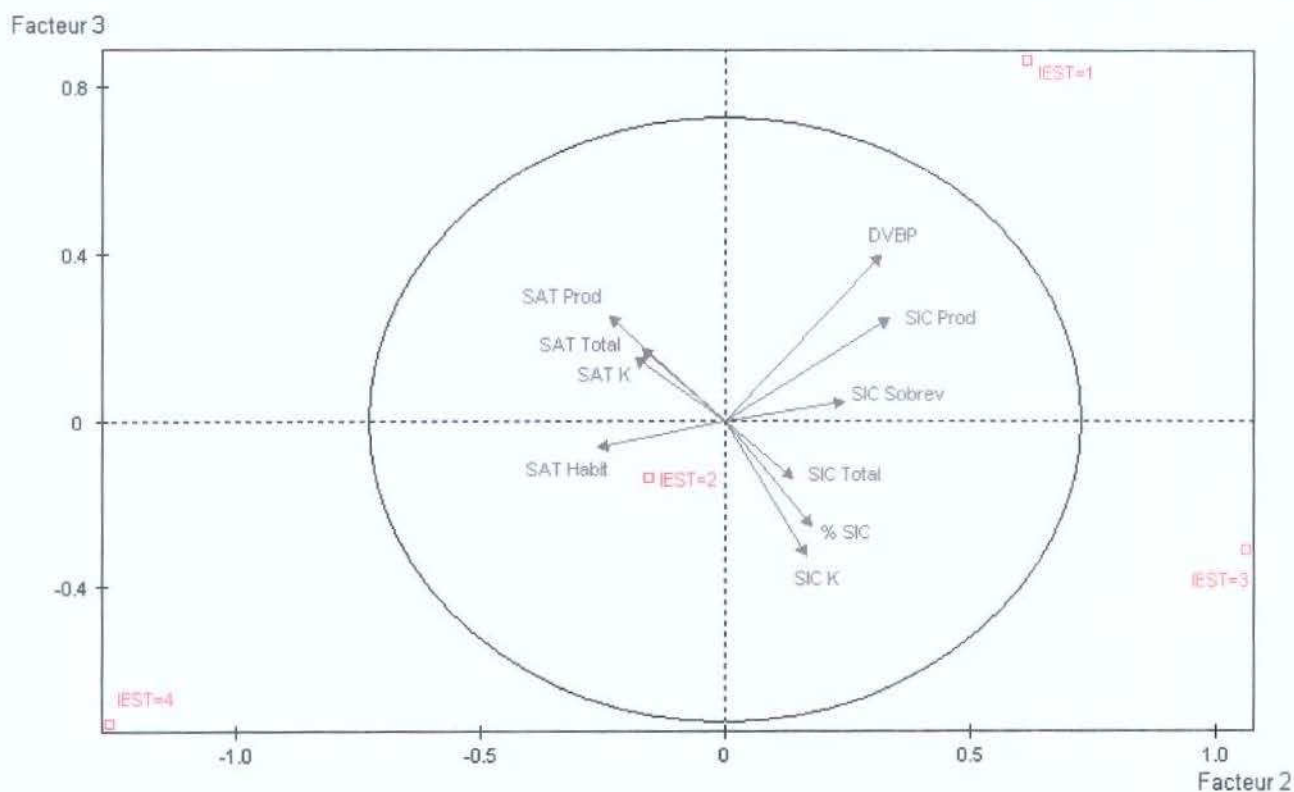
As observações dos outros dois estados estão mais dispersas, principalmente as da Bahia, provavelmente devido a dispersão geográfica dentro do estado.



Analisando as categorias de estado, confirmamos a diferença entre o Ceará e os outros, no eixo 1 que foi caracterizado como Tamanho e Capitalização. Observando as categorias no eixo 2 (Dinamismo do Assentamento) podemos opor Bahia e Minas Gerais à Pernambuco (a categoria do Ceará, IEST=2, só está bem caracterizada apenas no eixo 1, no eixo 2 ela não é estatisticamente significativa, teste $t = 0,89$), sendo os dois primeiros mais dinâmicos.

Plano: Eixo 2 x Eixo 3 – Variáveis e Observações

Neste plano novamente as observações do Ceará aparecem mais agrupadas que as outras, agora ao redor do zero nos dois eixos. As observações de Minas Gerais como no Plano 1x2 aparecem na área positiva do Eixo 2, enquanto as de Pernambuco aparecem na área negativa, mostrando os diferentes dinamismos já constatados. Considerando o Eixo 3 pode-se notar apenas que as observações do Ceará concentram-se principalmente na região negativa, ou seja, reapresentam assentamentos que gastam mais em Capital do que na implementação da produção.



Analisando as categorias de estado, confirmamos a diferença entre a Bahia e os outros estados no eixo 3 (Tipo do Gasto Produtivo), ela se opõe aos outros gastando mais na implementação da produção do que com Capital. Considerando as categorias no eixo 2 (Dinamismo do Assentamento) podemos opor novamente Bahia e Minas Gerais à Pernambuco segundo seus dinamismos. Nos dois eixos não se pode falar nada sobre o Ceará (novamente o IEST=2 não deve ser considerado pelos motivos já explicados).

Plano: Eixo 1 x Eixo 3 – Variáveis e Observações

Neste plano não se observa nenhuma constatação nova, além da já explicitadas nos dois anteriores; sendo sua apresentação dispensável

Capítulo 4: Conclusão

O Programa Cédula da Terra traça linhas gerais, de forma bastante genérica, as regras para o crédito a ser concedido para a Reforma Agrária, não especificando como gastá-lo. Considere-se também, como explicita o trabalho de SOUZA FILHO (2001), que os beneficiários do programa tem uma certa homogeneidade quanto ao tamanho das famílias e nível educacional.

Ainda assim diferentes padrões de investimento emergem das diferentes condições impostas aos assentamentos individuais, percebe-se que em situações como os assentamentos do Ceará, que estão em condições mais homogêneas (na amostra consideradas existem grupos de micro-regiões englobando as observações) a variabilidade é menor, mas ainda existe e em casos como a Bahia, com as observações (geograficamente) muito dispersas não se capta uma lógica que separe as observações por estado.

Dos componentes principais extraídos, pode-se concluir que os assentamentos de Minas Gerais são maiores, mais dinâmicos e apresentem um maior gasto na implementação da produção que com capital (o que pode significar, por exemplo, que estes assentamentos começam a atividade agrícola “do zero”, sem contar com culturas pré existentes).

Outro fato relevante é notar a composição do componente 1, com as duas modalidades de crédito, SAT Total e SIC Total (correlação de 0,57 entre elas), demonstrando que elas não são excludentes.

Bibliografia:

- ARAÚJO, T. B. de (2000). "Descentralização e Participação na Reforma Agrária: um processo em discussão". in: MDA/NEAD (2000). "Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável, Brasília, 1a. ed. Ed. Paralelo 15. p127-143, 380p.
- BARROS, E. & FERREIRA, B.,(2002). "A Questão Agrária no Limiar do Século XXI", mimeo, 43p.
- BATES, R. H. (1995) *Social Dilemmas and Rational Individuals: an assessment of the new institucionalism*. in: HARRISS, J., HUNTER, J., LEWIS, C. M. (orgs.) The New Institutional Economics and Third World Development. Londres: Routledge, 1997.
- BERGAMASCO, S. M. P. P. e CARMO, M. S. (1991) Reforma Agrária dá certo? Reforma Agrária pp. 61-68. Janeiro/Abril 1991.
- BUAINAIN, A. M. (1999) Trajetória Recente da Política Agrícola Brasileira. Campinas: Tese de Doutorado UNICAMP.
- BUAINAIN, A. M., SILVEIRA, J. M. F. J., TEÓFILO, E. (2000). "O Programa Cédula da Terra no contexto das novas políticas de reforma agrária, desenvolvimento e participação: uma discussão das transformações necessárias e possíveis". in: MDA/NEAD (2000). "Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável, Brasília, 1a. ed. Ed. Paralelo 15. p157-175, 380p.
- BUAINAIN, A. M., MAGALHÃES, M. M., SILVEIRA, J. M. F. J., SOUZA FILHO, H. M. (2000) Community-based land reform in Brazil: assessing the selection process. Campinas: IE/UNICAMP - Texto para Discussão nº 99, 2000. Disponível em www.eco.unicamp.br
- BUAINAIN, A. M., MAGALHÃES, M. M., SILVEIRA, J. M. F. J. (2001) Estruturas de Governança, Mecanismos de Incentivo e Redistribuição de Ativos no combate à pobreza rural no Brasil. Paper apresentado no II Seminário Brasileiro da Nova Economia Institucional, Campinas, 2001.
- de JANVRY, A. e SAUDOLET, E. (1989) A Study in Resistance to Institutional Change: The Lost Game of Latin American Land Reform. World Development, Vol. 17, nº 9, p. 1397-1407.
- DIREN, M. (1999) El papel de los agentes en las políticas agrícolas: intenciones y realidad. Revista de la CEPAL, nº 68, p.171-183.
- FAO (1995) Macroeconomia y Políticas Agrícolas: una guía metodológica. Materiales para capacitación para la planificación agrícola 39. Roma: FAO.
- FERREIRA NETO, J. A. () Racionalidade individual, Ação Coletiva e a Luta pela Reforma Agrária. ABRA - Reforma Agrária, , p. 15-30
- FURTADO, C. (1972) Análise no "Modelo" Brasileiro. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1972.
- GRAZIANO DA SILVA, J. (1997) *Agricultura e Reforma Agrária: uma avaliação dos anos 1995/97* in: MERCADANTE, A. (org.) O Brasil Pós-Real a política econômica em debate. Campinas: Instituto de Economia - UNICAMP, 1997.
- GUANZIROLI, C. E. (1991) Reforma Agrária e a Liberalização da Economia. Reforma Agrária pp. 22-39. Janeiro/Abril 1991.
- GUITARÃES, A. P. (1981) Quatro Séculos de Latifúndio. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

- HARRISS, J., HUNTER, J., LEWIS, C. M. (1995) *Introduction: Development and Significance of NIE*. in: HARRISS, J., HUNTER, J., LEWIS, C. M. (orgs.) The New Institutional Economics and Third World Development. Londres: Routledge, 1997.
- HOFFMANN, R. (2002). "Distribuição de Renda e da Posse da Terra no Brasil", mimeo Instituto de Economia - UNICAMP, 39p. Campinas, Abril de 2002
- KAGEYAMA, A. (1993) A Questão Agrária Brasileira: Interpretações Clássicas. Reforma Agrária pp. 5-16. Setembro/Dezembro 1993.
- NORTH, D. (1995) *The New Institutional Economics and Third World Development*. in: HARRISS, J., HUNTER, J., LEWIS, C. M. (orgs.) The New Institutional Economics and Third World Development. Londres: Routledge, 1997.
- ROMEIRO, A. R. (1991) Reforma Agrária e Distribuição de Renda. Reforma Agrária pp. 4-22. Janeiro/Abril 1991.
- SAUDOLET, E.; JANVRY, A. de (1995) *Chapter 9: Transaction Costs and Agrarian Institutions* in: SAUDOLET, E.; JANVRY, A. de Quantitative Development Analysis. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1995.
- SILVEIRA, J. M. F. J. da; BUAINAIN, A. M.; MAGALHÃES, M. (1999). "Novas Formas de Reorganização Fundiária no Brasil: O Programa Cédula da Terra". In Anais do XXVII Encontro Anual da ANPEC. Belém, de 7 a 12 de dezembro de 1999.
- SILVEIRA, J. M. F. J. da; BUAINAIN, A. M.; MAGALHÃES, M. (2001). Elementos para Análise da Experiência Brasileira Recente de Reorganização Fundiária, Estímulo à Cooperação e Combate à Pobreza Rural. Campinas: IE/UNICAMP - Texto para Discussão nº 103, 2001. Disponível em www.eco.unicamp.br
- SILVEIRA, J. M. F. J. da; BUAINAIN, A. M.; MAGALHÃES, M. (2002a). Decentralized Agrarian Reform in the Nineties and Perspectives. Paper apresentado no Simpósio Internacional: "New Approaches to Social Reform in Brazil", April, 8-9th. N.Y., Bildner Center for Western Hemisphere Studies, Graduate College City University of New York.
- SILVEIRA, J. M. F. J. da; *et alli* (2002b). Condicionantes Regionais e Estrutura de Governança do Programa Cédula da Terra. Trabalho apresentado no Painel 8 "Resultados e Perspectivas da Reforma Agrária no Brasil: um balanço através de pesquisas recentes" no XL Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural - SOBER
- STIGLITZ, J. E. (1974) Incentives and Risk Sharing in the Sharecropping. The Review of Economic Studies, Vol. XLI (2), nº 126, p.219-255.
- SOUZA FILHO, H. M. de, *et alli* (2001) Does community-based self-selection of land reform beneficiaries work? An assessment of the Brazilian Cédula de Terra Pilot Program. Economia, Vol. 2, nº 1, p. 03-45, Janeiro/Junho de 2001.
- TOYE, J. (1995) *The New Institutional Economics and Its Implications for Development Theory*. in: HARRISS, J., HUNTER, J., LEWIS, C. M. (orgs.) The New Institutional Economics and Third World Development. Londres: Routledge, 1997.
- VEIGA, J. E. da (2000). "Diretrizes para uma Nova Política Agrícola". in: MDA/NEAD (2000). "Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável, Brasília, 1a. ed. Ed. Paralelo 15. p19-35, 380p.