As características da Lei de Terras determinaram preços históricos elevados, alta concentração da propriedade, baixo poder de compra dos demandantes, problemas de titulação e complicada burocracia para realizar transações com terras.

c) sindicatos de trabalhadores rurais e dos agricultores sem terra reunidos em cooperativas e associações para organizar a demanda;

- programas de colonização. Este tipo de política conta com menor apoio devido aos impactos negativos sobre o ecossistema e aos altos custos das experiências do passado recente. Uma efetiva fiscalização do aproveitamento das terras públicas e dos investimentos do Estado poderiam tornar este programa factível.

Ações complementares para tornar mais efetivo o mercado de terras:

- expansão e transparência do arrendamento e da parceria. A implementação desta medida requer modificações legais relativamente pequenas, mas institucionalmente importantes, principalmente no que se refere à garantia de cumprimento dos contratos. Pode ser uma importante forma de colocar terras à disposição do mercado utilizando uma estrutura institucional semelhante à do crédito de terras;

- modernização e unificação dos sistemas de registro da terra. Um conjunto de ações que vem sendo implementado e requer a compatibilização dos cartórios locais com os cadastros do Incra e demais cadastros, tais como o da Receita Federal. A realização imediata desta ação somente depende da prioridade dada pelo Executivo;

- regularização e titulação de terras, a que vem sendo implementada com menores restrições. Há necessidade de aprofundá-la, com a obtenção de recursos adicionais, principalmente no que se refere à regularização de terras. O Incra deveria ser o principal órgão executor, junto com os institutos de terras dos estados da federação.

BIBLIOGRAFIA
Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, Incra. *Diretrizes para o Programa Nacional de Reforma Agrária.* Brasília, DF, 1995.
Reydon, B. & Ramos, P. *Mercado y políticas de tierras* (experiencias en la América Latina). Campinas, SP: Unicamp.IE/FAO, 1996.

ESTRUTURA FUNDIÁRIA E DISPONIBILIDADE DE TERRA

Experiência encorajadora

TÚLIO BARBOSA

O Projeto Cédula da Terra é uma experiência pioneira de obter terras para redistribuição utilizando os mecanismos de mercado.

Crescimento econômico modesto, associado a desemprego aberto e subemprego, historicamente vem acompanhado de demanda crescente a favor da reforma agrária, vista como capaz de gerar oportunidades de emprego e renda (pelo menos de subsistência) a custo relativamente baixo. A combinação de: a) terra abundante, sem ou com pouco uso; b) mão-de-obra rural desempregada ou subempregada; c) prevalência de retornos constantes à escala na produção agrícola representa um conjunto de fatores favoráveis a se considerar *a priori* a reforma agrária como instrumento viável para a geração de empregos produtivos, além de contribuir para satisfazer considerações como redistribuição de riqueza e de renda – ou seja, justiça social.

O que não parece tão óbvio, posto que se presta a infindáveis discussões, é se há formas mais ou menos eficientes para se conseguir alcançar determinada meta de assentamento, ou seja, de pessoas empregadas através da reforma agrária (colonização de novas áreas, regularização fundiária, arrendamento e parceria são formas, entre outras, de acesso à terra não incluídas no conceito clássico de reforma agrária, a qual envolve necessariamente transferência da propriedade e do controle da terra).

Não há que se estranhar a falta de consenso sobre formas menos ou mais eficientes, já que não tem havido,

Túlio Barbosa é pesquisador licenciado da Embrapa e consultor do Banco Mundial. As opiniões e conceitos aqui expostos não refletem, necessariamente, os daquelas instituições.

mesmo em termos mundiais, experiências que permitam aferir a eficiência relativa de vários métodos de se fazer a reforma agrária, exceto quando se trata de métodos mais ou menos violentos. A regra – à qual o Brasil não foge – é a reforma agrária conduzida de forma centralizada e a terra obtida para fins redistributivos através de processos de desapropriação.

O caso brasileiro

A demanda de reforma agrária no Brasil, apoiada por um forte e bem organizado movimento social, tem sido crescente e assim deverá continuar enquanto persistirem os efeitos dos ajustes da economia e estes ensejarem um crescimento relativamente modesto no nível de emprego. Esteja a explicação em restrições fiscais, legais ou operacionais, o fato é que a capacidade de o poder público (governo federal, principalmente) satisfazer as demandas, na quantidade, no tempo e com a qualidade exigidos, mostra-se limitada, por maior que seja a vontade política do governo de fazer a reforma.

Se por um lado os ajustes da economia têm gerado desemprego, é verdade também que a estabilidade tem levado a uma redução drástica do preço real da terra e à perda de seu atrativo como reserva de valor (diminuição da demanda especulativa). Some-se a isso o fato de a elevação dos juros ter levado a grande endividamento dos proprietários rurais, sendo a terra utilizada como colateral nos empréstimos bancários. Esse conjunto de fatores mais a abertura dos mercados às importações de produtos agrícolas têm feito com que o mercado de terras seja francamente vendedor, contribuindo para a redução de seu preço. Está criado, portanto, um quadro extremamente favorável à alternativa de obter terras para redistribuição utilizando os mecanismos de mercado, ou seja, através de processos simples de compra e venda em mercado aberto e transparente.

E foi isso exatamente o que fez o governo federal, em parceria com alguns governos estaduais – Maranhão, Ceará, Pernambuco, Bahia e Minas Gerais – em um projeto piloto experimental, através do Projeto Cédula da Terra (que conta com financiamento parcial do Banco Mundial), no qual não só são introduzidos os mecanismos de mercado para a obtenção da terra como também se introduz a descentralização de todo o processo que resulta no assentamento dos beneficiários, delegando a estes todas as iniciativas e a execução da reforma. O poder público, federal e estadual, se restringe a monitorar e avaliar a experiência, além de fornecer os meios financeiros para a sua execução.

Esteja a explicação em restrições fiscais, legais ou operacionais, o fato é que a capacidade de o poder público satisfazer as demandas mostra-se limitada, por maior que seja a vontade política do governo de fazer a reforma agrária.

Como funciona o Cédula da Terra

Segundo o modelo do Cédula da Terra, os trabalhadores sem terra e/ou minifundiários desejosos de obter terra se organizam em associações sem fins lucrativos, portanto legalmente constituídas, e buscam no mercado proprietários que estejam dispostos a vender-lhes a propriedade. Os sindicatos rurais e/ou outras organizações não-governamentais e mesmo estatais são agentes que prestam assistência aos beneficiários potenciais, indicando-lhes vendedores potenciais. Em uma primeira etapa, há uma pré-negociação entre o comprador e vendedor, na qual um preço inicial é estabelecido. Ao fazê-lo, os compradores têm pleno conhecimento de que os recursos necessários para a efetivação da compra serão objeto de empréstimo e não de doação, que deverá ser pago ao agente financeiro.

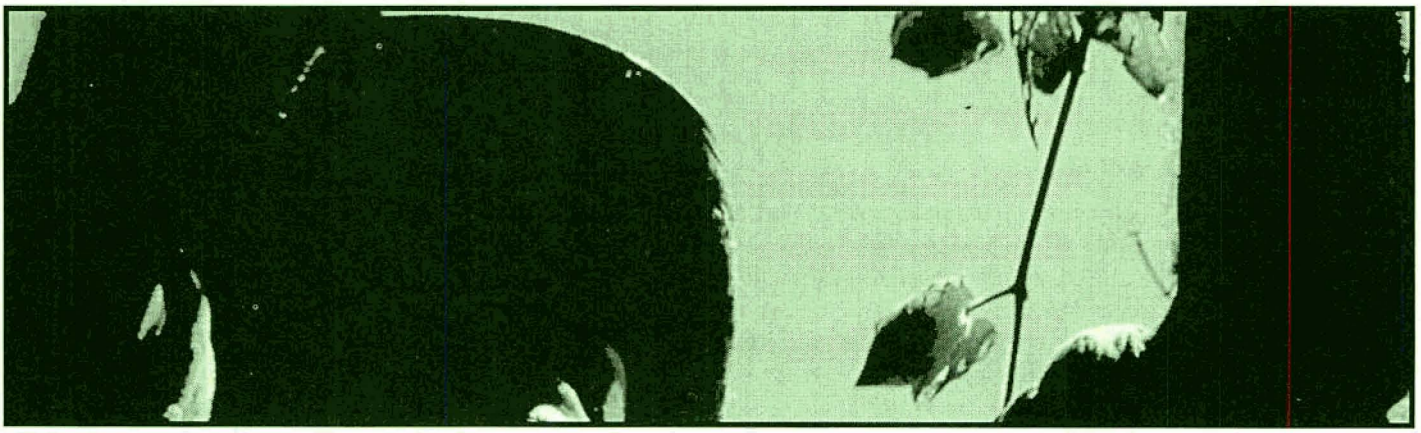
A etapa seguinte consiste na entrada do governo estadual, através de seu órgão de terras (ou encarregado da administração fundiária do Estado), que examina: a elegibilidade dos beneficiários, a situação legal da propriedade colocada à venda (legalidade do título, existência ou não de gravames como hipotecas etc.), cientificando-se sobre se o preço inicialmente acordado entre as partes é sancionável pelo mercado. Caso sejam afirmativos os resultados dos exames, o órgão estadual de terra autoriza o agente financeiro a conceder o empréstimo, efetivando-se a compra. Os empréstimos, assumidos solidariamente pelos membros da associação, têm prazo de pagamento de até 10 anos, incluindo três de carência, aos quais são acrescidos juros equivalentes à taxa de juros de longo prazo (TJLP). No projeto piloto o agente financeiro é o Banco do Nordeste e os fundos são constituídos com recursos fornecidos pelo governo federal, reconhecidos como contrapartida ao empréstimo feito pelo Banco Mundial.

Os beneficiários do empréstimo são livres para decidir o que farão e como utilizarão a terra assim adquirida, podendo contar com assistência técnica, diretamente contratada por eles ou fornecida pelos governos estaduais ou por organizações não-governamentais.

Simultaneamente ao processo que vai desde a identificação das propriedades a serem adquiridas até a conclusão da compra, os beneficiários têm pleno conhecimento de que terão acesso a recursos não-reembolsáveis equivalentes a, no máximo, 90% dos recursos requeridos para os investimentos (infra-estrutura, produtivos e sociais) a serem feitos sobre a terra a ser adquirida e mais uma ajuda inicial de instalação.

Sabem também que há um limite à quantidade de subsídio a que cada família terá direito, incluindo os subsídios envolvidos com o crédito fundiário, os investimentos não-reembolsáveis e a ajuda inicial de instalação. O limite atualmente fixado é equivalente a US$ 6.900. Os subsídios têm origem: a) na diferença entre as taxas Selic e TJLP, embutidos no crédito fundiário; b) na doação inicial (equivalente a US$ 1.300 por família); e c) nos financiamentos não-reembolsáveis dos investimentos sobre a terra.

Assim, os beneficiários tomam decisões de compra da terra levando em conta o preço a ser pago e o volume de recursos de que eventualmente disporiam para os investimentos sobre a terra. Dado o limite de subsídio, os beneficiários sabem que quanto maior o preço que paga-



rem pela terra menor será o volume de recursos de que disporão para os investimentos. Têm, portanto, um incentivo para, considerada uma determinada qualidade/localização da terra, conseguir o menor preço possível.

A compra da terra é, portanto, conjugada ao levantamento feito pelos beneficiários sobre as necessidades de investimentos sobre a terra; definido o custo da terra, identificam os investimentos necessários e que podem ser financiados. Preparam as propostas de investimento (designadas subprojetos) e as submetem à unidade técnica do estado encarregada da implementação do Projeto. As unidades nos estados participantes pertencem à estrutura da Secretaria de Planejamento e são responsáveis pela implementação dos projetos de combate à pobreza rural (também financiados pelo Banco Mundial), com grande experiência sobre projetos de execução descentralizada via comunidades rurais pobres organizadas.

Uma vez aprovados os subprojetos, a unidade técnica autoriza o agente financeiro a repassar os recursos (até 90% do custo total dos subprojetos) aos beneficiários, os quais serão responsáveis pela execução, operação e manutenção dos investimentos aprovados. Os beneficiários devem contribuir com pelo menos 10% do custos dos subprojetos financiados, sob a forma de trabalho, materiais ou dinheiro. O agente financeiro é o Banco do Brasil e os fundos são fornecidos pelo governo federal, através do financiamento do Banco Mundial.

A assistência técnica, como no caso da compra da terra, poderá ser contratada diretamente pelos beneficiários (com recursos fornecidos pelo Projeto, englobados nos custos dos subprojetos, no limite de até 8% destes) ou fornecidos por ONG ou agências estatais.

Os resultados alcançados com o Cédula da Terra são encorajadores: a meta global de beneficiar 15 mil famílias está sendo alcançada na metade do tempo previsto e o custo médio por família assentada está em torno de US$10 mil, metade do processo tradicional.

Experiência que deu certo

Os resultados alcançados com o Cédula da Terra são bastante encorajadores: a demanda superou as expectativas – a meta global de beneficiar 15 mil famílias está sendo alcançada na metade do tempo originalmente previsto (três anos) e, mais importante, o custo total médio por família assentada está em torno de US$ 10 mil, valor que contrasta com o custo pelo menos duas vezes superior do processo tradicional de se conduzir a reforma agrária via desapropriação e de execução centralizada.

Várias lições estão sendo extraídas do projeto piloto: a) a descentralização (para os beneficiários), combinada com os compromissos associados com o crédito fundiário, é um incentivo muito poderoso para reduzir o custo da terra; b) investimentos identificados e executados diretamente pelos beneficiários atendem melhor às necessidades dos beneficiários e custam menos; c) o processo todo, desde a identificação da área a ser adquirida até o início da execução dos subprojetos de investimento, toma um tempo relativamente muito curto; d) a provável sustentabilidade dos assentamentos é muito maior pela escolha mais judiciosa das áreas adquiridas e dos investimentos a serem feitos e pelo sentimento de propriedade criado e estimulado pelo desenho do Projeto.

Em áreas com maiores recursos (qualidade da terra, localização em relação aos mercados de produtos e insumos agrícolas, densidade de infra-estrutura básica) maiores são os retornos esperados e, conseqüentemente, a capacidade de pagamento dos beneficiários, mesmo que o custo unitário da terra tenda a ser mais alto. No caso do Nordeste, na região semi-árida os retornos esperados, ainda que positivos, tendem a ser menores e, para incrementá-los, é preciso associar melhorias tecnológicas à produção agrícola.

A base em que os beneficiários se organizam tende também a ter um impacto apreciável sobre o desempenho dos assentamentos.

Os resultados alcançados e as lições aprendidas são suficientes para justificar uma expansão do projeto piloto a todo o Nordeste. Quanto ao restante do país, notadamente no Sul, novos desafios deverão ser enfrentados (escassez relativa de terra, preços de mercado mais altos), e novos experimentos deveriam ser testados.