



O MODELO DE REFORMA AGRÁRIA DE MERCADO DO BANCO MUNDIAL: IMPLICAÇÕES DOS PROGRAMAS EXECUTADOS NO BRASIL E NA AMÉRICA LATINA

Marcel Petrocino Esteves
Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)
marcel.esteves@ige.unicamp.br

O Modelo de Reforma Agrária de Mercado do Banco Mundial: implicações dos programas executados no Brasil e na América Latina

Este artigo se propõe a analisar as implicações decorrentes da implementação parcial dos cadastros de terras no Brasil e países da América Latina e nos programas de reforma agrária de mercado promovidos pelo Banco Mundial. Os cadastros de terras georreferenciados são sistemas normativos baseados em sistemas técnicos que se utilizam de tecnologias da informação. A partir da compreensão das principais linhas de atuação do Banco Mundial, são apresentadas as implicações para as políticas públicas de reforma agrária e no fomento ao mercado de terras. Entendido como um elemento da densidade técnica do território, o cadastro de terras georreferenciado pode identificar terras devolutas, contribuir para o reconhecimento da propriedade de terras ilegais, bem como para as inconsistências nas informações relativas à situação dos países sobre a propriedade da terra rural.

Palavras-chave: tecnologias da informação; reforma agrária de mercado; cadastro rural georreferenciado; imposto territorial rural; geografia agrária.

The World Bank's Market-Based Land Reform: implications of the programs implemented in Brazil and Latin America

This text aims to analyze the consequences of the partial implementation of the rural land register in Brazil, countries of Latin America and the Market-Based Land Reform programs carried out by the World Bank. The georeferenced land registers based on information technologies are normative systems made from technical systems that use technological information. From the understanding of the World Bank's chief performing lines, it is shown the implications for the Land Reform public policies and the promotion to the land market. As a necessary element of the technical density of the territory, the georeferenced land register

can identify vacant lands, contribute to recognition of illegal land property as well as the inconsistencies in the information regarding the countries situation on rural land's property.

Keywords: Information technology; Market-Based Land Reform; georeferenced land registers , Rural land tax; Agrarian Geography

Este artigo analisa as políticas agrárias orientadas pelo Modelo de Reforma Agrária de Mercado (MRAM) preconizado pelo Banco Mundial e as implicações decorrentes das particularidades existentes nas relações históricas de propriedade fundiária e nas formações socioespaciais do Brasil e comuns em países da América Latina. A reforma agrária de mercado é caracterizada pelo financiamento para compra e venda de terras em caráter voluntário entre agentes privados, sem que ocorra a desapropriação, gerando consequências sociais perversas. São requeridas mudanças nas legislações agrárias, permitindo condições legais e administrativas para fomentar o mercado de terras (e atração de capital para o campo), incluindo nesse conjunto de medidas aquelas que envolvem o cadastro, registro e demarcação de terras.

As implicações analisadas das políticas agrárias sistemáticas promovidas pelo Banco Mundial para o Brasil e para a América Latina apontam que, além de seu caráter neoliberal, ignoram as particularidades de cada *formação sócioespacial* (SANTOS, 1977).

Foi a partir da identificação das principais linhas de atuação da agenda de políticas do Banco Mundial que o cadastro fundiário georreferenciado, baseado nas tecnologias da informação, pôde ser evidenciado como uma etapa necessária para a materialização de diferentes programas orientados pelo MRAM, exigindo a investigação sobre as alterações realizadas no cadastro de terras e as novas formas de apropriação ou domínio da terra para a América Latina.

Essas frentes de atuação do Banco Mundial identificadas requerem mudanças nas legislações agrárias, permitindo condições legais e administrativas para fomentar o mercado de terras (e atração de capital para o campo), incluindo nesse conjunto de medidas aquelas que envolvem o cadastro, registro e demarcação de terras. Para isso, torna-se necessário distinguir as racionalidades existentes no modelo de reforma agrária de mercado preconizado pelo Banco Mundial e a reforma agrária conduzida pelo Estado como política pública redistributiva (baseada na função social da propriedade e na desapropriação), relacionando o cadastro de terras com as demais ações das políticas agrárias executadas.

O modelo de reforma agrária de mercado: a agenda do Banco Mundial

A Reforma Agrária de Mercado é um modelo promovido pelo Banco Mundial (SAUER, 2004, 2006) aplicado em países “em desenvolvimento” com grande concentração fundiária, inclusive o Brasil, “reconhecido internacionalmente pelos problemas históricos de distribuição de terras” (CAVALCANTE & FERNANDES, 2008: 21). Neste modelo, não há desapropriações. O Estado atua na operacionalização do acesso à terra através de financiamento para compra e venda de caráter voluntário, em que os proprietários são pagos

em valores de mercado e à vista. Consiste na elaboração de políticas agrárias em consonância com medidas neoliberais.

De acordo com Fernandes (2000, 2010), os principais elementos da questão agrária são o conflito pela terra e a contradição estrutural do capitalismo (produzindo a concentração da riqueza e a expansão da miséria), produtora das desigualdades decorrentes, segundo Martins (1981), da sujeição da renda ao capital. Os critérios de apropriação da propriedade privada da terra definem, segundo Paulino (2011) uma “modalidade de capitalismo distinta, a rentista, instaurada por meio de alianças entre terra e capital, como propõe Martins (1994)” (PAULINO, 2011: 112). Na década de 1990, a corrente teórica sobre o problema agrário, denominada como paradigma do *capitalismo agrário* (ABRAMOVAY, 1992), colocou em evidência a questão agrária como supostamente insolúvel no capitalismo, exigindo então a integração ao mercado dos pequenos agricultores e daqueles que buscavam o acesso à terra. Nesse contexto, se insere a chamada reforma agrária de mercado.

A partir do reconhecimento de que é necessário promover a desconcentração fundiária em países com grandes desigualdades sócio-espaciais, o modelo de reforma agrária preconizado pelo Banco Mundial atua em duas frentes simultâneas e complementares. A primeira diz respeito ao modelo defendido pelo referido organismo internacional, caracterizado pela ação do Estado na transação patrimonial, realizada por intermédio de um financiamento para compra e venda de caráter voluntário entre agentes privados (BORRAS, 2004) sem que ocorra a desapropriação. A segunda atua na promoção da crítica da Reforma Agrária executada pelo Estado e baseada na desapropriação. Esse entendimento pode ser apreendido a partir de Christiansen & Van Den Brink (1994), Deininger & Binswanger (1999), Deininger (2001) e Banco Mundial (2002a).

A agenda de políticas agrárias do Banco Mundial pode ser agrupada em suas principais linhas de atuação: i) incentivo às relações de arrendamento e compra e venda de terras; ii) privatização e individualização de direitos de propriedade (coletivas ou estatais); e iii) privatização de terras públicas e comunais. Essas frentes de atuação requerem mudanças nas legislações agrárias, permitindo condições legais e administrativas para fomentar o mercado de terras (e atração de capital para o campo), incluindo nesse conjunto de medidas aquelas que envolvem o cadastro, registro e demarcação de terras.

São diversos os exemplos de países nos quais o Banco Mundial atuou nas ações de cadastro, registro e demarcação de terras. Na América Latina, podem ser citados como exemplos: Programa de Cadastro de Terras e Regularização Fundiária, no Brasil; *Dirección Nacional de Avalúos y Catastros – DINAC*, no Equador (FONDO INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO AGRÍCOLA, 2005); *Plan Nacional de modernización de los registros de propiedad y catastro*, executado pelo *Centro Nacional de Registros*, em El Salvador (Banco Mundial, 2002b: 03-04); *Proyecto Nacional de Administración de Tierras – PNAT*, na Bolívia (VALDIVIA, 2002).

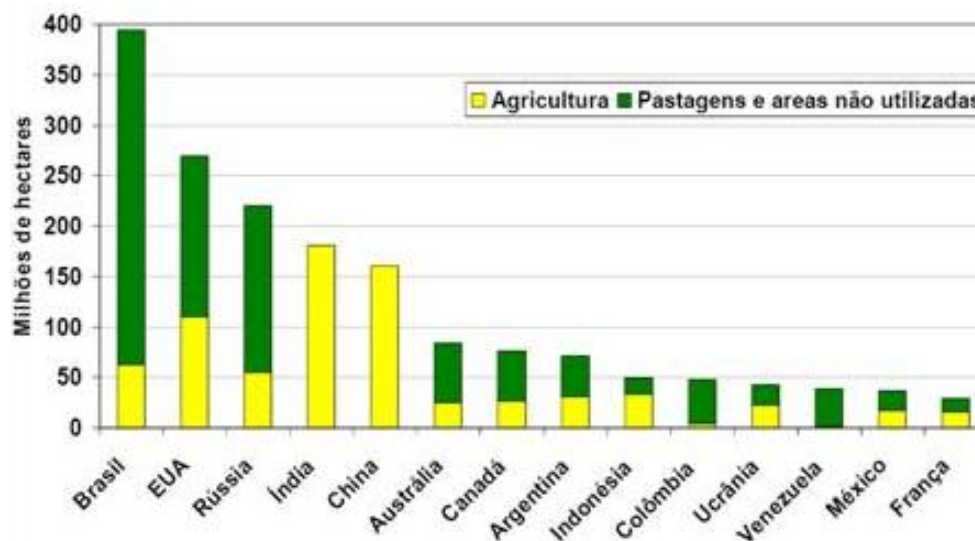
O papel do cadastro de terras na execução do MRAM

O cadastro de terras assume um papel fundamental para a execução das políticas agrárias que seguem o MRAM, como pode ser apreendido no texto apresentado no *Taller Regional “La administración tierras: un nuevo paradigma para un antiguo problema”*

Atualmente, praticamente não há dúvida de que estabelecer um sistema efetivo e eficiente de administração de terras é uma questão chave para muitos países em desenvolvimento e de economias de transição. A administração de terras poderia ser considerada como um conjunto de serviços que auxilia a transformar o sistema de posse de terras de um determinado país em normas aceitas socialmente e operacional (com capacidade de registro e transferência). A provisão de serviços de administração de terras, deste modo, deveria ser considerada um elemento fundamental para uma segurança sólida e duradoura da posse e do bom funcionamento dos mercados de terras¹ (SANJAC & LAVANDENZ, BANCO MUNDIAL: 2002: 02-03).

A Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação aponta que a alta dos preços dos alimentos ocorridas nos últimos anos da década passada decorre, inclusive, do acesso limitado aos alimentos (FAO, 2009), embora o referido órgão também aponte que seja reduzido o número de países com produção e oferta de alimentos insuficientes (FAO, 2009: 122). Gonçalves & Alentejano (2009) ressaltam que o contexto de alta dos preços dos alimentos, acentuado desde 2008, e o aumento pela demanda de biocombustíveis resultam em uma maior demanda por terras, trazendo assim implicações na problemática agrária, como o aumento do preço da terra. A demanda por terras também têm acarretado no aumento de conflitos envolvendo populações tradicionais no Brasil (indígenas, quilombolas, castanheiros, faxinalenses, seringueiros entre outros) por conta de expulsão desses grupos de suas áreas tradicionalmente ocupadas. Os autores ressaltam o levantamento feito sobre os países que detêm a maior disponibilidade de terras agricultáveis, como mostra a figura 1.

Figura 1: Disponibilidade de terras aráveis por país

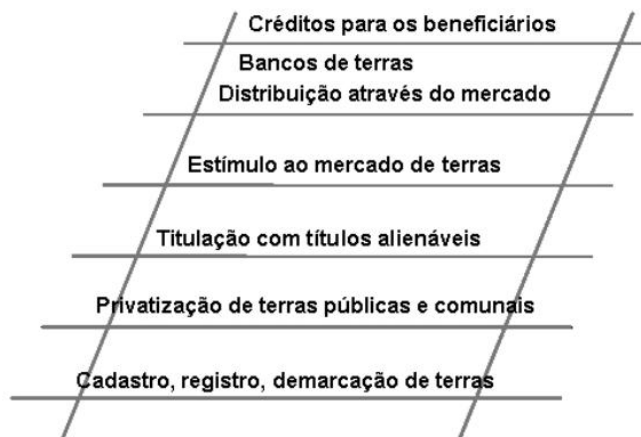


Fonte: extraído de Gonçalves & Alentejano (2009: 4)

Dentre os países da América Latina mencionados na Figura 1, estão aqueles que possuem destaque na execução de programas de ações de adequação do cadastro de terra e contemplados pela reforma agrária de mercado². Para o Brasil, Colômbia, Guatemala e México, considerando o histórico de realização dos programas orientados pelo modelo de reforma agrária de mercado e as alterações nos respectivos cadastros de terras nesses países, há, por consequência, maior disponibilidade de informações.

Rosset (2004) apresenta uma sistematização das políticas agrárias de diferentes países, que seguem uma seqüência de ações, como apresentada na Figura 2. A primeira etapa envolve a titulação, registro e mapeamento da terra. É desta forma que o georreferenciamento (ou a reforma do cadastro rural) é apontado como uma etapa necessária para a implementação da chamada reforma agrária de mercado.

Figura 2: Escada de reformas das políticas agrárias do Banco Mundial



Fonte: Rosset (2004: 18)

Resende & Mendonça (2004) criticam a implantação de cadastros de terras, como no caso brasileiro com o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR), uma vez que pode reforçar as políticas de reforma agrária de mercado³, evidenciado assim a centralidade do papel do cadastro para as ações de reforma agrária.

Em cada formação sócioespacial, o Estado exerce uma função de elo entre as ações verticais e hierárquicas do Modelo de Reforma Agrária de Mercado do Banco Mundial e os agentes diretamente envolvidos (proprietários fundiários interessados em vender suas terras⁴ e demandantes de terras que aderem aos programas). Se, por um lado, o Estado é um agente necessário para promover uma política neoliberal articulada com o Banco Mundial (1998), por outro lado, esse mesmo agente é o único que pode reverter essa situação e praticar uma reforma agrária tal como prevista na Constituição. Cabe destacar, assim, a necessidade de compreensão das particularidades das diferentes formações sócioespaciais, em especial em relação à propriedade privada, mas também em relação a outras formas de acesso à terra (mediante, por exemplo, títulos inalienáveis).

A formação sócioespacial brasileira apresenta particularidades que devem ser consideradas em qualquer política agrária, tais como as formas ainda existentes de coronelismo (VAINER, 2007), clientelismo, alta concentração fundiária, ação de grileiros e empresários rurais. Essas particularidades (que também incluem os movimentos sociais e grupos de populações atingidas) remetem à identificação das alianças consolidadas entre os agentes envolvidos, sendo pertinente considerar a concepção de *regulação híbrida do território* (ANTAS JUNIOR, 2005) como forma de expressar a ingerência de organismos internacionais nas relações de propriedade fundiária no Brasil⁵, no México⁶, na Guatemala e na Colômbia⁷.

Ao contrário do que afirma Resende & Mendonça (2004), consideramos que o cadastro de terras baseado nas tecnologias da informação pode representar uma reação tanto ao processo histórico de concentração fundiária e ações ilícitas no campo, quanto ao modelo de reforma agrária de mercado, colocando em evidência e dando publicidade às injustiças – legais e ilegais – no campo. Representa, inclusive, um instrumento essencial tanto para a implementação de uma política efetiva de reforma agrária distributivista de terra quanto para a reestruturação do Imposto Territorial Rural (ITR), cujo objetivo inicial, isto é, o de servir de instrumento para a desconcentração da terra, nunca foi alcançado⁸.

O processo que envolve cadastro, registro e titulação de terras pode atender à forma legítima da retomada de terras devolutas, apropriadas e/ou utilizadas indevidamente. Todavia, se empregado a processos de assentamento em domínios duvidosos ou em situação de conflito e combinado com a titulação alienável, poderá significar a possibilidade de legitimação da ocupação indevida de terras públicas.

A crítica ao MRAM e as possibilidades latentes nos cadastros de terras na reação ao processo histórico de concentração fundiária

As duas últimas décadas foram marcadas pelo aumento das ações do Banco Mundial voltadas a implantar políticas públicas agrárias em países da América Latina, Ásia, África e do leste europeu. A distribuição geográfica da política agrária do Banco Mundial ocorre, segundo dados sistematizados por Suarez (2005) *apud* Pereira (2006) entre 1990 e 2005, em 32 países que somavam 45 operações de crédito para projetos voltados a políticas fundiárias. Segundo esses autores, a maior concentração desses projetos, encerrados ou em andamento, está nos países da América Latina e Caribe (33,3% do total). No Brasil, programas de responsabilidade do governo federal iniciaram sua execução seguindo o Modelo de Reforma Agrária de Mercado desde 1997 (e ainda vigentes), como, por exemplo, o Programa Nacional de Crédito Fundiário, Banco da Terra e Cédula da Terra.

De acordo com relatório que apresenta a atual política agrária e suas estratégias (BANCO MUNDIAL, 2003) é desejável que sua política seja adotada por um maior número de países ou governos subnacionais em projetos específicos. O aporte de recursos dessas operações de crédito aumentou gradativamente (BANCO MUNDIAL, 2003; PEREIRA, 2006) assim como em outros projetos para zonas rurais, passando de 5 bilhões de dólares no ano (fiscal) de 2002 para mais de 7 bilhões de dólares em 2004 (FIAN, 2007).

Os programas que seguem o MRAM têm no cadastro de terras um elemento da densidade técnico-informacional do espaço geográfico que evidencia as novas formas de uso, organização e regulação do território. Para que essa interpretação seja operacionalizada, o espaço geográfico é entendido como a transformação do meio pelo trabalho, um híbrido de formas de materialidades e de formas de ações. Segundo Santos (1996: 19), o espaço geográfico pode ser entendido como um “conjunto indissociável, solidário e também contraditório, de sistemas de objetos e sistemas de ações”. O conjunto de ações envolvidas na agenda da política agrária do Banco Mundial envolve um conjunto de normatizações para a sua materialização em cada país. Contudo, há diferentes estágios de sua materialização e os eventos são realizados nos lugares de diferentes formas e com temporalidades distintas para cada formação sócioespacial.

O cadastro de terras pode revelar um dos aspectos da forma e do papel que a informação assume no atual *período técnico-científico e informacional* (SANTOS, 1996). Os dados pelos órgãos do Estado que administram os sistemas de cadastros têm sido elaborados com financiamento parcial do Banco Mundial e constituem-se em uma informação não banal. Seu caráter fragmentado dificulta a inteligibilidade de um dos aspectos materiais do uso do território e permite ações por diferentes agentes que fazem uso dessa condição, nas diversas políticas públicas que contemplam as ações de cadastro, demarcação, titulação de terras (tanto públicas como privadas), mercado de terras e reforma agrária.

O cadastro, portanto, é um elemento da densidade técnico-informacional e uma norma que orienta novas formas de uso, organização e regulação do território. Segundo Ramos & Castillo (2009: 05):

A organização do território revela o conjunto de possibilidades de ação contidas na quantidade, qualidade, distribuição e arranjo de objetos naturais e técnicos num compartimento político do espaço geográfico; desse conjunto de possibilidades, aquelas que passam da condição de latência para a condição de existência, ou seja, que efetivamente se realizam, constituem o uso do território, resultante de um jogo de forças políticas, econômicas e sociais.

Logo, o cadastro de terras, baseado nos sistemas técnicos atuais, pode representar uma reação ao processo histórico de concentração fundiária nos países da América Latina, colocando em evidência as particularidades da propriedade nas diferentes formações sócioespaciais. A propriedade fundiária pode ser tomada como uma forma-conteúdo que se concretiza território. Ao mesmo tempo em que diz respeito a uma lei, é também uma rugosidade e condiciona a implementação de determinados elementos materiais no território; inibe determinados usos e impõem relações de poder econômico, político e social sobre a terra. Segundo Santos (1996: 83),

a idéia de forma-conteúdo une o processo e o resultado, a função e a forma, o passado e o futuro, o objeto e o sujeito, o natural e o social. Essa idéia também supõe o tratamento analítico do espaço como um conjunto inseparável de sistemas de objetos e sistemas de ações.

Assim, a forma-conteúdo assume particularidades na formação sócioespacial. No caso brasileiro, podem ser mencionadas as particularidades como o coronelismo, clientelismo, formação de latifúndio, ação de grileiros e empresários rurais.

No que tange às populações da América Latina que respondem por grande diversidade cultural e étnica, cabe apontar que a questão sobre o domínio fundiário não foi completamente solucionada. No caso brasileiro, o pluralismo jurídico, conforme definido por Antas Júnior (2005), que garantiu o reconhecimento de direitos étnicos na Constituição de 1988 (como as populações indígenas e os remanescentes de quilombos), carece ainda de instrumentos eficazes e capazes de assegurar a delimitação, demarcação e titulação de suas terras denominadas como “tradicionalmente ocupadas”. A apropriação formal de terras baseada no direito à *propriedade definitiva* (para os quilombos) e na *posse permanente* (para os indígenas) permanece como uma lacuna a ser preenchida no interstício existente entre as disposições constitucionais e as estruturas administrativas existentes no Brasil.

Gimenez (2006) constata que é essencial analisar estruturalmente a agenda do Banco Mundial, considerando o conjunto de seus programas de reforma agrária (ou sua inexistência)

em sua estratégia global. No caso da Guatemala, a reforma agrária de mercado, mesmo malsucedida, favoreceu sua estratégia de abrir os Altiplanos Ocidentais para as indústrias extrativas. As implicações socioambientais destrutivas de terras indígenas atendem aos interesses da indústria de mineração. O autor propõe analisar a *reestruturação territorial*, que consiste no controle sobre as áreas onde ocorrem a produção e as arenas sócio-políticas em que diferentes atores competem pelo poder (de estruturas de mercado, da política e da gestão). Essa reestruturação territorial visa o controle das instituições e relações sociais que comandam a produção, extração e acumulação. O controle se daria pelo acesso irrestrito a matérias-primas por parte de empresas estrangeiras (GIMENEZ, 2006).

Há outros relatos de cenários semelhantes de vulnerabilidade de territórios que tiveram programas orientados pelo Banco Mundial. Como na Indonésia, expostos por Rosset (2004), envolvendo a titulação de terras e os conflitos decorrentes; na Tailândia, com o Programa de Titulação da Terra iniciado na década de 1980 e os conflitos originados com o mercado de terras a partir da apropriação indevida de terras utilizadas por comunidades de pequenos agricultores (LEONARD & AYUTTHAYA, 2004); na privatização de terras comunais no México, envolvendo a titulação individual dos *ejidos*, evidenciados por Tanaka (2004); no mercado de terras criado na Colômbia a partir de 1995, restrito a um conjunto de propriedades médias fora do circuito no mercado de terras de melhor localização e qualidade (MONDRANGON, 2003), no mercado de terras criado na década de 1980 no Zimbábue (LEBERT, 2004) entre outros possíveis exemplos.

Considerações Finais

A análise das ações coordenadas do Banco Mundial na promoção do Modelo de Reforma Agrária de Mercado no Brasil e em outros países da América Latina requer a compreensão da natureza da propriedade fundiária absoluta e de suas implicações sociais, econômicas e espaciais.

Segundo Borrás (2004), a chamada Reforma Agrária de Mercado é caracterizada pela ação do Estado na transação patrimonial, conjuntamente com a política distributiva. A *transação patrimonial* é feita por intermédio de um financiamento para compra e venda de caráter voluntário entre os agentes privados. Os proprietários rurais são pagos em valores de mercado e à vista e os compradores da terra devem arcar integralmente com os custos da aquisição do imóvel e dos respectivos custos com a transação imobiliária. A *política distributiva de terra* se caracteriza por sua vez por um subsídio (variável), como a transferência de recursos na forma de fundo perdido. Contempla ainda uma parcela de recursos, proporcionais ao financiamento, para a produção agrícola e para investimentos em infraestrutura.

Deininger & Binswanger (1999) defendem que essa forma resulta da queda do preço da terra e da intervenção dos agentes públicos no mercado de terras. Esse modelo supostamente reduziria os preços das terras calculados acima da rentabilidade agrícola. Os mesmos autores defendem ainda a idéia de não limitar os processos de compra e venda de imóveis rurais. Borrás (2004) ressalta que os autores que defendem o modelo de reforma agrária de mercado destacam sua natureza baseada na negociação, enquanto o outro modelo, fundamentado na desapropriação, seria caracterizado pelo conflito e pela coerção.

A partir da premissa de que não é suficiente o Estado executar uma política agrária meramente distributiva, essa tese desloca para um plano menos relevante as desigualdades sócioespaciais historicamente produzidas nesses países e seu papel em relação à promoção da função social da propriedade.

Considerar as políticas de reforma agrária baseadas nos atos discricionários do Estado como uma forma não viável significa também reduzir o poder e a responsabilidade desse agente em desapropriar os imóveis rurais que não cumprem sua função social. Assim, seria uma antítese da reforma agrária, ao negar a sua possibilidade de execução.

O cadastro de terras pode revelar um dos aspectos da forma e do papel que a informação assume no atual *período técnico-científico e informacional* (SANTOS, 1996). Os dados dos órgãos estatais que administram os sistemas de cadastros têm sido elaborados ou reestruturados com financiamento parcial do Banco Mundial, podendo assim ser apontadas duas situações decorrentes das alterações nos cadastros fundiários: 1) o caráter fragmentado e com informações parciais sobre a estrutura fundiária e sobre a respectiva situação jurídica de cada modalidade de uso das terras em cada país possibilita que diferentes agentes façam uso dessa condição nas ações de registro, titulação de terras tidas como inalienáveis e fomento de mercado de terras mesmo em áreas de reconhecida concentração fundiária; e 2) o não cumprimento da função social da propriedade, dificultando o acesso à terra pela desapropriação e mantendo as concentrações fundiárias existentes. As particularidades de cada *formação sócioespacial* (SANTOS, 1977) relacionadas aos cadastros de terras e programas de reforma agrária de mercado existentes podem levar à identificação das alianças consolidadas entre os agentes envolvidos.

Dessa forma, fica evidente a relação existente entre a regulação e o uso da propriedade privada (e outras formas jurídicas existentes de posse, ocupação ou usufruto particulares de cada formação sócioespacial) e as ações sistêmicas da política agrária do Banco Mundial, em especial aquelas que envolvem o cadastro rural, possíveis pela difusão técnica dos componentes que integram os denominados *cadastros técnicos multifinalitários* (LOCH, 2007).

A atuação de agentes que visam promover o uso corporativo do território encontra seu *locus* de atuação, por meio de políticas de reforma agrária de mercado como as praticadas pelo Banco Mundial, combinadas às políticas de cadastro e georreferenciamento financiados por organismos internacionais (BIRD e BM), além do controle parcial da produção agrícola. Assim, os cadastros de terras assumem o papel de revelar as *diacronias* e *sincronias* das políticas agrárias no território, já consolidadas ou em fase de implementação.

Os programas de reforma agrária de mercado têm sido apresentados com a justificativa de reduzir a pobreza mediante o rápido acesso à terra de forma não conflituosa. Os mecanismos supostamente mais ágeis e eficazes que os da desapropriação foram apontados como capazes de diminuir os conflitos no campo e reduzir as desigualdades sociais. No entanto, esses programas que atendem às propostas preconizadas pelo Banco Mundial estimulam o mercado de terras onde não existiria se fosse devidamente aplicado o instrumento de desapropriação e fazendo cumprir a função social da propriedade. Além disso, reduz o papel do Estado na questão agrária, seja do ponto de vista político como também financeiro, ao descentralizar a política de reforma agrária e a execução assentamentos.

Há uma coordenação das ações verticais e hierárquicas do Modelo de Reforma Agrária de Mercado do Banco Mundial na qual o Estado exerce um papel fundamental na concreção material de suas políticas nos diferentes territórios. Cabe destacar, assim, nas etapas posteriores às adequações dos cadastros de terras e a necessidade de compreensão das particularidades das diferentes formações sócioespaciais, em especial em relação à propriedade privada, mas também em relação a outras formas de acesso à terra, correspondentes aos títulos inalienáveis. O seu emprego demonstra que cada vez mais, existe uma dependência de sistemas técnicos capazes de responder às demandas criadas por racionalidades de novas formas de organização do território. Cabe-nos fazer a crítica dessa forma instrumental e tornar inteligível as possibilidades de o uso dos cadastros de terras existentes. Da mesma forma, é imprescindível também tornar inteligível as capacidades latentes nesses sistemas técnicos, mesmo que estes tenham sido concebidos com objetivos estritos, para que possam ser revertidos em prol da sociedade e da promoção da função social da propriedade.

Notas

¹ Tradução livre de documento em espanhol.

² Essa condição de disponibilidade de terras, podendo exercer a função de “estoques de espaço para apropriação futura” (MORAES, 2004: 70) no atual contexto de aumento pela demanda de terras, “requalifica o Brasil na divisão internacional do trabalho, por ser o país dotado ainda de vastos fundos territoriais” (MORAES, 1999: 47).

³ O CNIR, embora possa servir à reforma agrária de mercado como denunciado por alguns autores, também possui o papel de evidenciar, com exatidão milimétrica, as enormes áreas do território brasileiro passíveis de desapropriação com a finalidade de novos assentamentos, fazendo cumprir a função social da propriedade tal como prevista na Constituição Federal de 1988.

⁴ Rosset (2004) afirma que muitos proprietários fundiários encontraram no MRAM uma oportunidade ideal para se desfazer de terras ruins ou improdutivas, recebendo pagamento à vista, a preços bastante vantajosos. Todo o ônus recai nos compradores, que não conseguem produzir e, muito menos, arcar com as dívidas contraídas.

⁵ No Brasil, podem ser apontados os Programas Cédula da Terra, Banco da Terra e Crédito Fundiário (ESTEVEZ, 2010). Segundo Buainain *et al.* (2000, 2003), a expressiva adesão ao Cédula da Terra se deu em função de ser a única alternativa de acesso à terra aos trabalhadores rurais contemplados. Porém, grande parte dos imóveis comprados estavam abandonados ou subutilizados (PEREIRA, 2004). No Programa Crédito Fundiário, foram adquiridas propriedades acima de 15 módulos fiscais, adquirindo-se, inclusive, latifúndios improdutivos e passíveis de desapropriação (SAUER, 2004).

⁶ No México ocorreu a privatização de terras comunais, envolvendo a titulação individual dos *ejidos*, como evidenciados por Tanaka (2004).

⁷ De acordo com Pereira (2010), o arrendamento de terras adquiridas pelo MRAM na Guatemala foi estimulado pelo governo central; na Colômbia, as desapropriações foram interrompidas em 1996, restando apenas as compras de terras pelo Estado e o MRAM.

⁸ Segundo Souza, “a subtributação do ITR está na lógica perversa da cultura patrimonialista da elite brasileira, patrimônio isento de custos (mesmo fiscais) e, portanto, fora da intervenção estatal e, se possível, protegido legalmente, principalmente, quando o Estado não fiscaliza os dados do fato gerador ou transforma um tributo com trajetórias de sonegação com base de informações declaratórias” (SOUZA, 2007: 27).

Referências

ABRAMOVAY, R. *Paradigmas do Capitalismo Agrário em Questão*. São Paulo: Hucitec, 1992.

ANTAS JUNIOR, R. M. *Território e regulação: espaço geográfico, fonte material e não-formal do direito*. São Paulo: Associação Editorial Humanitas: Fapesp, 2005.

BANCO MUNDIAL. *Perspectivas sobre mercado de terras rurales en América Latina*. Washington: Departamento e Desarrollo Sostenible, División de Medio Ambiente, 1998.

BANCO MUNDIAL. *Llegando a los pobres de las zonas rurales: estrategia de desarrollo rural para America Latina y el Caribe*. Washington: Departamento de Desarrollo Ambiental y Socialmente Sostenible, 2002a.

BANCO MUNDIAL. *Los sistemas de administración de tierras – El Salvador*. Washington: Taller regional del Banco Mundial, 2002b.

BANCO MUNDIAL. *Land policies for growth and power reduction*. Washington, 2003.

BORRAS, S. *Rethinking redistributive land reform: struggles for land and power in the Philippines*. PhD Dissertation, The Hague: Institute of Oficial Studies. Maastricht: 2004.

CAVALCANTE, M. B.; FERNANDES, B. M. Territorialização do agronegócio e concentração fundiária. *Revista NERA (UNESP)*, v. 13, p. 16-25, 2008.

CHRISTHIANSEN, R.; VAN DEN BRINK, R. *South African agriculture: structure, performance and options for the future*. Washington: World Bank, 1994.

DEININGER, K. *Política y administración de tierras: lecciones recogidas y nuevos desafíos para la agenda de desarrollo del Banco Mundial*. Washington: World Bank, 2001.

DEININGER, K.; BINSWANGER, H. The evolution of the World Bank's land policy: principles, experience and future challenges. *In: The World Bank Research Observer*. Washington, v.14, n. 2, Ago. 1999.

DEININGER, K. *Política y administración de tierras: lecciones recogidas y nuevos desafíos para la agenda de desarrollo del Banco Mundial*. Washington: World Bank, 2001.

ESTEVES, M. P. *Tecnologias da informação e organização do território brasileiro: as implicações do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR)*. 2010. Dissertação (Mestrado em Geografia). Instituto de Geociências da Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2010.

FAO - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A AGRICULTURA E A ALIMENTAÇÃO. *El estado mundial de La agricultura y la alimentación*. Roma: Subdivisión de Políticas y Apoyo em Materia de Publicación Electrónica, División de Comunicación de FAO, 2009.

FERNANDES, B. M. *A Formação do MST no Brasil*. Petrópolis: Editora Vozes, 2000.

FERNANDES, B. M. Questão Agrária: conflitualidade e desenvolvimento territorial. *in*: Sposito, Eliseu Savério; Sant'anna Neto, João Lima. (Orgs.). *Uma Geografia em movimento*. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2010, v. 1, p. 505-560.

FIAN. *Las políticas de tierra y desarrollo rural en la cooperación internacional: hacia un enfoque de derechos humanos*. Heidelberg: FIAN Internacional, 2007.

FONDO INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO AGRÍCOLA. *El costo de la tierra: ¿Pueden los fondos para la adquisición de tierras ser útiles a los pobres?* Roma: FIDA, 2005.

GIMENEZ, E. Reestruturação territorial e fundamentação da reforma agrária: comunidades indígenas, mineração de ouro e Banco Mundial. *In*: SAUER, S. e PERREIRA, J. M. M(orgs). *Capturando a terra*. São Paulo: Expressão Popular, 2006. p.49-74.

GONÇALVES, C. W. P.; ALENTEJANO, P. R. R. Geografía agraria de la crisis de los alimentos en Brasil. *In*: Carlos Walter Porto-Gonçalves. (Org.). *Territorialidades y lucha por el territorio en América Latina*. Maracaibo: Ediciones IVIC, 2009, v. 1, p. 203-224.

LEBERT, T. Reforma agrária e ocupação de terra no Zimbábue. *In*: MARTINS, M. D. *O Banco Mundial e a terra: ofensiva e resistência na América Latina, África e Ásia*. São Paulo: Viramundo, 2004. p. 160-180.

LEONARD, R.; AYUTTHAYA, K. N. N. Titulação de terras na Tailândia. *In*: MARTINS, M. D. *O Banco Mundial e a terra: ofensiva e resistência na América Latina, África e Ásia*. São Paulo: Viramundo, 2004. p. 181-201.

LOCH, C. *A realidade do Cadastro Técnico Multifinalitário no Brasil*. *In*: XIII Simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto, 2007. *Anais...* Florianópolis, Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, abr. 2007, p. 1281-1288.

MARTINS, J. S. *Os camponeses e a política no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1981.

MONDRAGÓN, H. Colombia: o mercado de terras o reforma agraria. *In*: BARROS, F *et al*. *Os impactos negativos da política de reforma agrária de mercado do Banco Mundial*. Rede Brasil sobre Organizações Financeiras Multilaterais, 2003.

MORAES, A. C. R. Notas sobre a formação territorial e políticas ambientais no Brasil. *Revista Território*. Rio de Janeiro, ano IV, n° 7, p. 43-50, jul./dez. 1999.

MORAES, A. C. R. *Território e história no Brasil*. São Paulo, Annablume, 2004.

PAULINO, E. T. Estrutura fundiária e dinâmica socioterritorial no campo brasileiro. *Mercator*, Fortaleza, v. 10, n. 23, set./dez. 2011, p. 111-128.

PEREIRA, J. M. M. A política agrária do Banco Mundial em questão. *Estudos Avançados*, 20 (57). São Paulo: Universidade de São Paulo, 2006, p. 355-383.

PEREIRA, J. M. M. *A política de reforma agrária de mercado do Banco Mundial: fundamentos, objetivos, contradições e perspectivas*. São Paulo: Hucitec, 2010.

RAMOS, S. F.; CASTILLO, R. Sistemas técnicos agrícolas e uso do algodão no território brasileiro. *Geografia* (Rio Claro), Rio Claro, SP: AGETEO, v. 35, n. 1, (abr. 2010), p.101-114.

RESENDE, M & MENDONÇA, M. M. A contra-reforma agrária no Brasil. In: MARTINS, M. M. (org.). *O Banco Mundial e a terra: ofensiva e resistência na América Latina, África e Ásia*. São Paulo: Viramundo, 2004.

ROSSET, P. O bom, o mau e o feio: a política fundiária do Banco Mundial. In: MARTINS, M. D. *O Banco Mundial e a terra: ofensiva e resistência na América Latina, África e Ásia*. São Paulo: Viramundo, 2004, p. 16-26.

SANJAC, J; LAVANDENZ, I. *La Administración Tierras: un nuevo paradigma para un antiguo problema. Comentario sobre América Latina y el Caribe*. Washington: Banco Mundial, 2002.

SANTOS, Milton. Sociedade e espaço: a formação social como teoria e como método. *Boletim Paulista de Geografia*, São Paulo: AGB, 1977, p. 81- 99.

SANTOS, M. *A natureza do espaço. Técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo: Hucitec, 1996.

SAUER, S. A terra por uma cédula: estudo sobre a „reforma agrária de mercado“. In: MARTINS, M. D. *O Banco Mundial e a terra: ofensiva e resistência na América Latina, Ásia e África*. São Paulo: Viramundo, 2004, p. 40-60.

SAUER, S. Estado, Banco Mundial e protagonismo popular; o caso da reforma agrária de mercado no Brasil. In: SAUER, S.; PEREIRA, J. M. M. (Orgs.). *Capturando a Terra: Banco Mundial, políticas fundiárias neoliberais e reforma agrária de mercado*. São Paulo: Expressão Popular, 2006, p. 285-314.

SOUZA, J. G. Comportamento do ITR, segundo o uso predominante do solo, e valor da produção em regiões do Estado de São Paulo. In: *Informações Econômicas*, São Paulo, v. 37, n. 8. ago. 2007, p. 24-29.

TANAKA, L. S. A reforma agrária mexicana: do ejido à privatização. In: MARTINS, M. D. *O Banco Mundial e a terra: ofensiva e resistência na América Latina, África e Ásia*. São Paulo: Viramundo, 2004, p. 121-143.

VAINER, C. B. Fragmentação e projeto nacional: desafios para o planejamento territorial. In: *XII Encontro Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional*, 2007. *Anais...* Belém, ANPUR, mai. 2007, p. 1-22.

VALDIVIA, F. C. *Sistema de Administración de tierras en Bolivia (documento preliminar para discusión)*. Washington: Taller Regional del Banco Mundial, 2002.

XII Coloquio de Geocrítica 2012
Bogotá, 7 al 11 de Mayo

 UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA
SEDE BOGOTÁ
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFÍA

