

Modernização, combate à pobreza e mercado de terras

Uma análise das políticas do Banco Mundial para agricultura e desenvolvimento rural (1944-2003)

Modernization, the Fight Against Poverty, and Land Markets

An Analysis of the World Bank's Agriculture and Rural Development Policies (1944-2003)

JOÃO MÁRCIO MENDES PEREIRA

Departamento de História e Relações Internacionais
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Rodovia BR-465, Seropédica, RJ, 23.897-000, Brasil
joao_marcio1917@yahoo.com.br

RESUMO O artigo analisa a atuação do Banco Mundial (BM) em agricultura e desenvolvimento rural (ADR) desde a sua fundação até o ano de 2003, com ênfase para a sua dimensão política. Conclui que, a partir dos anos 1960, o BM cumpriu um papel relevante na formulação, articulação, indução e catalisação de políticas transnacionais e nacionais de ADR, contribuindo para alargar o espaço social de valorização do capital na agricultura e acelerar a mercantilização das terras rurais. Já as iniciativas voltadas para a redução da pobreza rural, praticadas de modo variável e irregular desde 1968, deixaram um legado de difícil mensuração e avaliação, sobretudo porque buscaram preservar — ao invés de combater — a concentração da propriedade da terra.

PALAVRAS-CHAVE revolução verde, pobreza rural, reforma agrária

Recebido: 1 de julho de 2015 | Aprovado: 16 de outubro de 2015

<http://dx.doi.org/10.1590/0104-87752016000100010>

Varia Historia, Belo Horizonte, vol. 32, n. 58, p. 225-258, jan/abr 2016

ABSTRACT The article analyzes the actions of the World Bank (WB) in agriculture and rural development (ARD) from its foundation until 2003, with an emphasis on its political dimension. It is concluded that from the 1960s onwards, the WB played a significant role in the formulation, articulation, induction, and catalyzation of transnational and national ARD policies, contributing to widen the social space for the valorization of capital in agriculture and to accelerate the mercantilization of rural lands. Initiatives aimed at the reduction of rural poverty, practiced in a variable and irregular manner since 1968, left a legacy difficult to measure and assess, especially because they sought to preserve — rather than combat — the concentration of landholding.

KEYWORDS green revolution, rural poverty, agrarian reform

Ao completar 70 anos em 2014, o Banco Mundial (BM) — criado originalmente como Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) — mantém plena capacidade de operação em todas as áreas relativas ao desenvolvimento. O propósito deste artigo é analisar a atuação dessa entidade nos seus primeiros 60 anos em uma rubrica específica: agricultura e desenvolvimento rural (ADR). O tema é abordado desde a sua dimensão política.

O texto não se propõe a analisar as formas pelas quais os programas de ADR foram implantados por diferentes Estados, o que demandaria pesquisas empíricas específicas. Ainda assim, em termos teórico-metodológicos, é importante ressaltar que a relação do BM com os governos nacionais e subnacionais não deve ser vista como mera imposição externa unilateral. Embora existam formas e mecanismos de pressão diferenciados acionados pelo BM conforme as circunstâncias, a atuação da entidade historicamente se deu em meio a uma densa e crescente rede de relações que envolve agentes nacionais e internacionais públicos, privados, não governamentais e empresariais, os quais apóiam, adaptam, negociam e veiculam as prescrições da instituição. Nessa assimétrica interação, com frequência o discurso e as práticas do BM aportaram argumentos e recursos para dirimir conflitos entre atores políticos domésticos

concorrentes e consolidar posições de poder e convicções ideológicas próprias. Significa dizer que a eficácia das ações do BM necessita da construção de visões de mundo e interesses mútuos, o que, por sua vez, exige a criação de mecanismos de negociação e difusão tanto dentro como fora dos espaços nacionais.

Apesar da sua fachada técnica, o BM sempre atuou, ainda que de diferentes formas, na interface dos campos político, econômico e intelectual em escala internacional, em função da sua condição singular de prestador, formulador de política e indutor de ideias e prescrições sobre o que fazer em matéria de desenvolvimento, em clave anglo-saxônica. Por isso, o Banco é abordado como um ator político, intelectual e financeiro (Pereira, 2010a).

O texto está organizado em quatro seções. A primeira abarca as duas primeiras décadas de atuação do BM, mostrando como e por que a instituição se engajou tardiamente em ADR. A segunda aborda a “era de ouro” da instituição nessa matéria entre os anos de 1968 a 1981. A terceira analisa a virada do BM para a liberalização econômica entre 1980 e 1994 e o lugar que ADR assumiu na pauta da entidade. Por fim, discute o reengajamento do BM em meados dos anos 1990, centrado na difusão de uma nova agenda de políticas agrárias. O trabalho tem por base a documentação da própria instituição¹ e dialoga com ampla e diversa literatura especializada.

PRIMEIROS ANOS (1944-1968)

O engajamento do BM em ADR foi lento e, inicialmente, modesto. Durante a década de 1950, ADR esteve no topo da agenda da ajuda bilateral americana ao desenvolvimento, veiculada tanto por agências públicas quanto por atores privados, como as fundações Ford e Rockefeller. Por sua vez, a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), criada em 1943, no mesmo período já operava uma série

1 Parte substantiva da documentação do BM citada aqui está disponível em: <http://r1.ufrj.br/geac/portal/documentos/>.

de atividades em inúmeros países (Staples, 2006). Enquanto isso, o BM concentrava a sua carteira em grandes projetos de infraestrutura, sobretudo energia e transporte. Em ADR o BM se voltava, basicamente, para projetos de irrigação e drenagem, que em geral eram grandes e intensivos em capital, figurando como subitens de infraestrutura (Kapur et al., 1997, p.279).

Por que o BM manteve uma atuação tão restrita em ADR nos seus primeiros quinze anos de atividade? A resposta deve considerar duas razões. Em primeiro lugar, a instituição necessitava de ganhar a confiança dos investidores do mercado financeiro americano, simbolizado por Wall Street, onde captava os recursos para suas operações nesse período. Para Wall Street, os títulos do BM só eram confiáveis na medida em que a instituição não fizesse concorrência aos bancos privados, e isso só seria possível, na visão dos banqueiros, se os projetos financiassem a construção de infraestrutura produtiva, com longos prazos de maturação, riscos elevados e demanda por importações dos EUA, o que não era o caso de muitos projetos agrícolas. Segundo essa visão, os empréstimos do BM tinham de demonstrar para onde ia e como era empregado o dinheiro, o que, por sua vez, era usado como elemento de propaganda junto a investidores privados para que comprassem mais títulos do BM. É verdade que quando questões políticas estavam em jogo, tal obrigatoriedade não impediu que o BM camuflasse créditos para aliviar crises em balanços de pagamentos como se fossem empréstimos para projetos específicos (Kapur et al., 1997, p.123). Mas a regra, de todo modo, prescrevia empréstimos para projetos produtivos.

Outra razão tem a ver com o debate econômico dominante na época no âmbito da Economia do Desenvolvimento. A visão mais comum entre os principais especialistas afirmava que o motor do desenvolvimento era a indústria, frente a qual a agricultura tradicional era vista como o setor do qual recursos precisavam ser extraídos para financiar a industrialização. Ademais, havia incerteza quanto à relação entre o aumento da produção agrícola e a necessidade (ou não) de reforma agrária, sua viabilidade política e o papel que instituições internacionais deveriam cumprir (Kapur et al., 1997, p.381).

O baixo engajamento do BM em ADR começou a mudar a partir de janeiro de 1963, com o início da gestão de George Woods. Indicado pelo governo Kennedy, o ex-presidente do First Bank Boston liderou uma visão pró-ADR dentro da instituição e os empréstimos para o setor agropecuário cresceram em número e volume.

Esse giro pode ser atribuído a três fatores. O primeiro diz respeito ao envolvimento crescente da instituição com a chamada “revolução verde” — isto é, o desenvolvimento de sementes híbridas de trigo iniciado em 1943 no México (e, depois, de arroz e milho) cuja alta produtividade dependia de condições ótimas de irrigação e do uso intensivo de agrotóxicos, fertilizantes químicos e máquinas agrícolas produzidos por empresas americanas e europeias (Lappé; Collins, 1982; Burbach; Flynn, 1982; Oliver, 1995). Patrocinado pela Fundação Rockefeller e, depois, pela Fundação Ford, tal processo se difundiria durante os anos 1960, a partir da criação de centros de pesquisa agrícola em diversos países do Terceiro Mundo (Perkins, 1997). A *United States Agency for International Development* (USAID), criada em 1961, também financiaria tais centros. O primeiro foi o *International Rice Research Institute*, nas Filipinas (1960); depois vieram o *International Maize and Wheat Improvement Center*, no México (1966), o *International Institute of Tropical Agriculture*, na Nigéria (1967) e, no mesmo ano, na Colômbia, o *International Center for Tropical Agriculture*. Graças às fundações, os quatro contavam com recursos técnicos de ponta dos EUA sem sobrecarregar a política externa americana (Kapur et al., 1997, p.399).

A montagem dessa infraestrutura técnica e científica foi concomitante ao *lobby* das grandes empresas de fertilizantes químicos junto a entidades internacionais e nacionais para que difundissem o pacote tecnológico da revolução verde. A atuação das fundações Rockefeller e Ford e da USAID se dava em sintonia com a promoção dos interesses empresariais, e a esse circuito se somou o BM (Burbach; Flynn, 1982, p.122). A produção das novas variedades agrícolas dependia de um sofisticado e caro sistema de irrigação e da utilização de insumos industriais cuja eficiência máxima ocorria a partir de certa escala, o que tendia a beneficiar os produtores mais ricos, mais instruídos e detentores das

melhores terras (George, 1978, p.111; Lappé; Collins, 1982, p.115). Por sua vez, o acesso ao crédito agrícola e a serviços de assistência técnica tornou-se indispensável aos produtores rurais. Para viabilizá-lo, fundos públicos nacionais e internacionais cada vez maiores passaram a ser canalizados diretamente para a produção das novas variedades. Assim, enquanto subsidiavam a sua agricultura, os EUA e a Europa Ocidental pressionavam — junto com o BM — os países subdesenvolvidos a adotarem a revolução verde mediante a compra de máquinas e insumos químicos produzidos nos países centrais. Isso contribuiu para o aumento da produção e da produtividade, mas também da dívida externa, abrindo adicionalmente as portas para uma crescente dependência alimentar (Shiva, 1991, p.171-194; Kofas, 2005, p.24).

O segundo fator tem a ver com a preocupação política entre os *policymakers* de Washington, da indústria internacional da ajuda e do BM com a iminência de “crises alimentares” no Terceiro Mundo. Estava em voga nesse circuito o neomalthusianismo e o temor de que houvesse um aumento mais acelerado da população em relação ao da produção de alimentos, em particular no sul da Ásia.

O terceiro fator é de ordem intelectual. Nessa época, ganhou relevo junto ao *staff* do BM a tese de que os agricultores “tradicionais” eram receptivos a incentivos econômicos e predispostos à otimização da produção segundo critérios capitalistas de rentabilidade. O trabalho de Schultz (1964) foi um marco dessa nova visão e deu racionalidade econômica à elaboração de projetos voltados à modernização técnica de frações do campesinato — sobretudo, pequenos proprietários (Kapur et al., 1997, p.386; Oliver, 1995, p.165).

Por tudo isso, ao longo dos anos 1960, o BM não apenas cresceu e diversificou a alocação setorial de seus empréstimos, mas também ampliou a sua gravitação na indústria internacional de ajuda ao desenvolvimento. A concertação entre o BM e doadores bilaterais e multilaterais teve início já no final da década anterior, quando a entidade, sob patrocínio dos EUA, presidiu uma resposta coletiva à crise do balanço de pagamentos da Índia em 1958, da qual resultou o primeiro consórcio internacional de ajuda externa (Kapur et al., 1997, p.188). Em troca do

socorro financeiro, a Índia passou a importar alimentos dos EUA em escala considerável até o final dos anos sessenta. Além disso, também foi obrigada a promover medidas de liberalização comercial e industrial (Payer, 1974, p.170-183; Oliver, 1995, p.125-151; Gwin, 1997, p.207). Em meados de 1965, o relatório da Missão Bell — liderada pelo BM com o apoio da USAID e das fundações Ford e Rockefeller — recomendou ao governo indiano a desvalorização da moeda, a eliminação de diversos mecanismos regulatórios na indústria e na agricultura e o foco no aumento da produtividade agrícola, nos moldes da revolução verde. Em conjunto, o governo dos EUA, o FMI e o BM prometeram ajuda externa para induzir o governo indiano a aplicar tais medidas. Se, para a Índia, a adoção desse pacote teve impactos econômicos e sociais negativos, para o BM a Missão Bell introduziu e reforçou um conjunto de perspectivas agrícolas dentro da instituição (Stern; Ferreira, 1997, p.599; Woods, 2006, p.73; Kirk, 2010, p.14-22; Kapur et al., 1997, p.390).

A despeito da diversificação setorial e da extensão da atuação do BM em países pobres, a visão predominante dentro da instituição sobre os benefícios gerais decorrentes do crescimento econômico não se alterou. No início dos anos 1960, o credo no e do desenvolvimento estava em alta, alimentado pela onda expansiva do pós-guerra que incluía não apenas a Europa Ocidental e o Japão, mas também países do Terceiro Mundo, ainda que de forma altamente assimétrica. A crença no poder da tecnologia e da ciência para remediar os males do subdesenvolvimento parecia inexpugnável (Rist, 2002; Escobar, 1996).

De modo geral, havia sintonia entre os modelos de crescimento econômico em voga na acadêmica americana e a pregação de Washington para que o Terceiro Mundo absorvesse mais ajuda econômica e empréstimos externos. O BM funcionava como uma caixa de ressonância desse ideário. Assim, duas coordenadas intelectuais predominavam na instituição (Kapur et al., 1997, p.116-117; Stern; Ferreira, 1997, p.530-532). A primeira postulava que a distribuição de renda se concentrava nos estágios iniciais do ciclo econômico e se desconcentrava nos estágios finais, de tal maneira que, após uma fase ascendente e sustentada de crescimento econômico, operar-se-ia o efeito derrame (*trickle-down*),

isto é, o gotejamento gradual da renda para os estratos mais baixos da estrutura social. A segunda coordenada supunha a existência de trocas compensatórias (*trade-offs*) entre eficiência e distribuição, razão pela qual políticas distributivas eram vistas como prejudiciais ao crescimento.

A ERA DE OURO DO DESENVOLVIMENTO RURAL (1968-1981)

A chegada de Robert McNamara à presidência do BM marcou profundamente a história da instituição. Evocando a conexão entre segurança e desenvolvimento como diretriz da sua gestão, ele afirmou que o atraso econômico e as contradições da modernização abriam as portas para ideologias radicais. Daí a sua máxima: “sem desenvolvimento interno, pelo menos em grau mínimo, ordem e estabilidade são impossíveis” (McNamara, 1968, p.173).

A rigor, tal abordagem não era nova e orientava programas aplicados com mais ou menos vigor na América Latina desde o começo da guerra fria, como o Ponto IV, o Desenvolvimento de Comunidade e, depois de 1961, a Aliança para o Progresso (Lancaster, 2007; Latham, 2000; Escobar, 1996). A sua retomada no final dos anos sessenta tinha a ver com o reconhecimento pelo governo de Washington do fracasso da via predominantemente militar seguida pelos EUA no Vietnã (Kapur et al., 1997, p.220). Daí o apoio do governo Nixon ao aumento da assistência multilateral frente à bilateral, uma vez que o BM podia alavancar fundos e emprestar para países relevantes do ponto de vista geopolítico para os EUA sem atrair críticas diretas à política externa e sem o ônus econômico dos programas bilaterais.

Ao assumir o cargo, McNamara afirmou que o balanço do desenvolvimento do Terceiro Mundo durante os anos 1960 era “desapontador”, porque a desigualdade de renda entre as nações havia aumentado e a maior parte da população do planeta vivia em condições de pobreza extrema, apesar da elevação das taxas de crescimento econômico em grande parte do mundo (McNamara, 1974). Tudo isso implicava o reconhecimento de que o tal “efeito derrame” não havia ocorrido. Assim, para McNamara, já não era mais válido supor que o crescimento levasse

necessariamente à redução da pobreza. Era preciso distingui-los conceitualmente e abordá-los de maneira *separada e direta*. Por outro lado, McNamara sempre negou que a diminuição da pobreza ocorresse à custa do crescimento, como afirmava a imensa maioria dos economistas naquela época (dentro e fora do BM), e insistiu na centralidade do crescimento (Kapur et al., 1997, p.217).

A consigna do “assalto à pobreza” figurou no centro do discurso da nova gestão. Em nome dela, a gestão McNamara mais do que duplicou a carteira de empréstimos do BM. Houve ampliação considerável dos empréstimos para o setor agropecuário e, em menor grau, para fins “sociais”, como educação, saneamento básico, nutrição, habitação urbana e planejamento familiar.

McNamara estabeleceu metas anuais de empréstimos para cada país e definiu que a eficiência de cada funcionário seria avaliada segundo o volume de recursos envolvido nos projetos sob sua responsabilidade. O imperativo de “mover o dinheiro” a qualquer custo se tornou, desse modo, um dos traços mais marcantes da cultura organizativa do BM.

Como parte desse movimento expansivo e da crescente ênfase no setor rural, o BM se articulou às fundações Ford e Rockefeller para criar uma rede internacional de centros de pesquisa agrícola que difundisse a revolução verde (Mason; Asher, 1973, p.574; Kapur et al., 1997, p.399). A iniciativa culminou na criação do Grupo Consultivo para a Pesquisa Agrícola Internacional (*Consultative Group on International Agricultural Research*, CGIAR) em 1971. Os quatro centros criados durante os anos sessenta formaram as bases iniciais do CGIAR, que logo se expandiu com a criação de similares em inúmeros países. Como mostrou Goldman (2005), a malha de instituições vinculadas a essa rede rapidamente se ampliou e se ramificou pelos âmbitos científico, empresarial e da ajuda internacional ao desenvolvimento, dando origem a um complexo de poder baseado em um tipo específico de produção de conhecimento. Milhares de técnicos e cientistas passaram a ser formados pelo sistema CGIAR e muitos deles depois ocuparam posições de destaque como ministros de Estado e membros de diretorias de centros de pesquisa e empresas multinacionais. O intercâmbio promovido pelo CGIAR começou

a carrear dólares para os institutos nacionais de pesquisa por meio de parcerias com universidades dos EUA, impulsionando a americanização de sistemas agroalimentares nacionais. Formada pela tríade ciência-empresas-Estados, essa rede ganhou forte apoio público e privado e contou com inúmeros doadores, com destaque para o BM e a USAID.

A ênfase em ADR, por sua vez, foi usada pelo BM para diversificar a sua carteira setorial para crédito agrícola, construção de barragens, mineração, transporte, empresas de maquinário agrícola e educação e saúde básicas no campo. De longe, “irrigação, drenagem e administração de água” foi o principal subsetor de ADR financiado pelo BM nos anos 1950-1960, e continuou assim na década de 1970. A maior parte do aumento da produção agrícola do Terceiro Mundo vinha de áreas irrigadas novas ou reabilitadas. Os insumos da revolução verde requeriam uma hidrologia altamente favorável e o BM cumpriu um papel indutor e catalisador desse processo. Na maioria dos países, porém, a irrigação apresentou sérios problemas de equidade. Grandes proprietários freqüentemente obtiveram acesso preferencial à água e tenderam a se beneficiar desproporcionalmente dos canais públicos. Em matéria de eletrificação rural, por sua vez, o financiamento veio junto com a exigência de cobrança de taxas aos usuários. Já nos empréstimos para transporte, o BM encorajou os governos a priorizarem o rodoviário (Kapur et al., 1997, p.404-407). Quanto ao crédito agrícola, a maior parte foi canalizada para grandes produtores comerciais.²

A expansão da carteira do BM foi acompanhada de investimento em pesquisa econômica e o tema da pobreza foi posto no centro da investigação do BM. Até então, enquanto questão teórica, a pobreza era assunto praticamente desconsiderado pela literatura econômica, figurando de modo vago e pejorativo, freqüentemente associado à beneficência e ao assistencialismo (Finnemore, 1997, p.207). A própria palavra não fazia parte do vocabulário corrente do *staff* do BM. De fato, a consigna do “assalto à pobreza” foi enxertada no BM pelo governo dos EUA como

2 BANCO MUNDIAL. *Reforma de la tenencia de la tierra*. Washington, DC, 1975, p.59.

resposta às injunções da guerra fria, não resultando de uma evolução institucional endógena (Kapur et al., 1997, p.222).

Naquele contexto, para os *policymakers* de Washington, o fiel da balança em todos os casos considerados politicamente sensíveis no Terceiro Mundo era o campesinato. Por essa razão, ganhar o apoio desse grupo, ou pelo menos desativar o seu protesto social, era prioritário. Samuel Huntington, em seu clássico da teoria da modernização publicado originalmente em 1968, resumiu bem essa visão:

Para o sistema político, a oposição dentro da cidade pode ser perturbadora, mas não é letal. A oposição no interior é, porém, fatal. Quem controla o interior controla o país. (...) Se os camponeses aceitam e se identificam com o sistema existente, isso proporciona uma base estável ao sistema. Se os camponeses se opõem ativamente ao sistema, passam a ser os portadores da revolução (...). O camponês pode, assim, desempenhar um papel altamente conservador ou altamente revolucionário (Huntington, 1975, p.302).

Além disso, a construção desse enfoque seria impensável sem o questionamento ao “efeito derrame” por dentro do próprio *mainstream* econômico (Finnemore, 1997, p.208). Diversos dados apoiavam esse ceticismo, ligados ao aumento demográfico acelerado, à piora na distribuição de renda e ao crescimento limitado do emprego industrial. Alguns dos modelos em voga levavam à conclusão de que crescimento e desigualdade eram inseparáveis, e apesar da idéia de que a desigualdade *depois* diminuiria à medida que o desenvolvimento ocorresse, aumentou o debate sobre se a desigualdade aumentaria a tal ponto que minaria a redução da pobreza (Kanbur; Vines, 2000, p.88-92).

Também se deve levar em conta a mudança na ajuda externa dos EUA, decorrente, em larga medida, das críticas veiculadas pelo Congresso à condução da política externa, centrada na guerra do Vietnã (Ayres, 1983, p.9). Isso explica a aprovação, em 1973, do *Foreign Assistance Act*. Pautada pela idéia de “necessidades básicas”, a nova diretriz tinha como foco a redução da “pobreza extrema” mediante a concessão

de crédito para o aumento da produtividade de “pequenos agricultores” (*small farmers*). Tais diretrizes repercutiram na busca de McNamara por maior coerência entre a sua exaltada retórica *pro-poor* e a eficácia de projetos com esse fim.

Com raízes diretas na guerra fria, o “assalto à pobreza”, porém, careceu de dois elementos importantes naqueles anos: uma teoria e um meio passível de replicação e avaliação. Internamente, um passo decisivo foi a definição da “pobreza absoluta” como unidade de análise e critério operacional (Kapur et al., 1997, p.239). Esse movimento se consolidou no biênio 1972-1973, culminando em 1974 com a publicação de *Redistribuição com crescimento*, coordenado por Hollis Chenery, economista-chefe do BM. Daí nasceu o enfoque “orientado à pobreza” (*poverty-oriented approach*). O discurso de McNamara em 1972 foi um marco dessa guinada:

Quando os privilegiados são poucos e os desesperadamente pobres são muitos, e quando a brecha entre ambos os grupos se aprofunda em vez de diminuir, é apenas uma questão de tempo até que seja preciso escolher entre os custos políticos de uma reforma e os riscos políticos de uma rebelião. Por este motivo, a aplicação de políticas especificamente encaminhadas para reduzir a miséria dos 40% mais pobres da população dos países em desenvolvimento é aconselhável não somente como questão de princípio, mas também de prudência (McNamara, 1972, p.31).

Em 1973, em um discurso em Nairóbi, McNamara reiterou a menção aos 40% mais pobres, mas diferenciou pobreza relativa e absoluta. A novidade dava suporte operacional à identificação de “focos” de pobreza absoluta no meio rural, que deveriam então ser “atacados” mediante projetos de desenvolvimento rural (DR) que financiassem a aplicação de pacotes tecnológicos por agricultores proprietários. Ou seja, tratava-se de implantar uma “pequena revolução verde” em parcelas do campesinato (Feder, 1976), a fim de aumentar a produtividade da terra, expandir as relações de mercado no meio rural, reduzir a pobreza, incutir o senso de

propriedade privada e, por tudo isso, engendrar um ambiente refratário a ideologias consideradas “radicais”. A concentração da propriedade da terra foi tomada como um dado ao qual os projetos deveriam se acomodar. Adicionalmente, McNamara propôs a realização de programas de obras rurais de pequeno e médio porte para gerar emprego temporário não-agrícola no campo a baixo custo para o contingente cada vez maior de trabalhadores sem-terra.

Redistribuição com crescimento, publicado no ano seguinte, deu ao BM uma abordagem teórica que lhe permitiu vender com mais eficácia seu novo produto, ao instituir a pobreza absoluta e os grupos-alvos como categorias operacionais legítimas para políticas públicas. A rigor, o livro prescrevia uma estratégia distributiva de tipo incremental, na medida em que se limitava a distribuir parte do crescimento econômico (rendas e ativos novos) mediante projetos e programas financiados por impostos e endividamento externo. Em tese, tais ações fomentariam o aumento da produtividade dos mais pobres, de tal forma que a sua renda melhoraria mediante a sua inserção atomizada no mercado. O estoque de riqueza permaneceria, assim, intocável.

Em termos mais amplos, o livro ajudou a construir as bases de uma *pobretologia*, uma espécie de “ciência da pobreza” construída para instrumentalizar a ajuda internacional ao desenvolvimento e a criação de políticas públicas. Nesse sentido, o engajamento crescente do BM na produção, compilação e disseminação de indicadores econômicos e referências metodológicas contribuiu para afirmar e amalgamar ideias e práticas a respeito da pobreza como fenômeno singular, mensurável e quantificável. Ao mesmo tempo, o BM se articulou com outras agências multilaterais e instituições nacionais de pesquisa e planejamento, difundindo a sua *expertise* e, assim, definindo gradativamente os termos legítimos do debate sobre o tema.

A tese de que a superação da pobreza rural dar-se-ia pelo aumento da “produtividade dos pobres” pressupunha que vivia na pobreza apenas quem não estivesse inserido em atividades produtivas e rentáveis. Assim, a pobreza era tomada como um fenômeno inteligível em si mesmo e como produto da exclusão do desenvolvimento, e não como um dos

seus resultados. Posta dessa maneira, a “luta contra a pobreza” parecia auto-explicativa e legítima por si própria.

Depois de Nairóbi, então, a gestão McNamara impulsionou projetos “orientados à pobreza”. Assim, após a promoção da atividade agropecuária (rubrica “agricultura”), a redução da pobreza extrema foi o segundo objetivo da política setorial do BM nos anos setenta (Kapur et al., 1997, p.412). Os projetos com essa finalidade no campo foram etiquetados como DR. Com ênfase no aumento da produtividade da terra e em cultivos de maior valor agregado, tais projetos ambicionavam financiar parcelas de camponeses proprietários que tivessem potencial produtivo e capacidade de endividamento, embora fossem considerados pobres do ponto de vista da renda monetária auferida. Nenhum deles foi desenhado para alcançar trabalhadores sem-terra, nem orientados para posseiros, parceiros, meeiros e arrendatários (Van de Laar, 1976, p.840; Lipton; Shakow, 1982, p.17). Ou seja, não foram pensados ou direcionados para chegar aos “mais pobres dentre os pobres” do campo (Ayres, 1983, p.102), muito menos para redistribuir renda e riqueza.³

No documento-guia sobre o tema publicado em 1975, o DR foi concebido como um conjunto de atividades que extrapolavam um setor específico e tinham o objetivo de aumentar a produtividade agrícola, as oportunidades de emprego e o nível de renda da população-alvo (em condições de pobreza absoluta), e também melhorar alimentação, moradia e saúde e educação básicas até padrões considerados minimamente aceitáveis.⁴ Porém, segundo uma auditoria do Departamento de Avaliação de Operações do próprio BM, os técnicos da instituição na prática definiram os projetos de DR como aqueles em que ao menos metade dos futuros beneficiários diretos estivessem abaixo da linha de pobreza.⁵ Ou seja, ao invés de um conceito que combinasse ações diversificadas e metas setoriais e subsetoriais dentro de uma área definida

3 BANCO MUNDIAL. *Desarrollo rural*. Washington, DC, 1975, p.20.

4 BANCO MUNDIAL. *Desarrollo rural*. Washington, DC, 1975, p.4.

5 BANCO MUNDIAL. *Rural Development*. World Bank Experience, 1965-1986. Operations Evaluation Department, 1988, p.xiv.

geograficamente, adotou-se uma definição de DR baseada no cálculo estrito da pobreza. A implementação em uma via única e simples foi a forma mais eficaz de responder à pressão institucional para “mover o dinheiro” com rapidez e, assim, aumentar o número de empréstimos e a cota de DR na rubrica total de ADR (Kapur et al., 1997, p.414). Isso alimentou um procedimento de fachada, pelo qual inúmeros projetos tradicionais de infraestrutura eram reetiquetados para que coubessem na definição prática de DR. Dessa maneira, segundo a auditoria citada, a avaliação sobre o alcance real dos objetivos definidos em 1975 tendeu a sofrer distorção considerável.

Atuando como um atacadista de crédito, o BM constituiu-se no principal financiador multilateral para ADR ao longo da década de 1970. Com freqüência, a velocidade com que autorizava empréstimos era superior à capacidade de implementação dos Estados. Isso alimentou a prática neocolonial da criação de autoridades especiais segregadas do restante da administração pública e controladas por doadores internacionais. A montagem desses nichos burocráticos contribuiu para fragmentar e dualizar a máquina pública (Van de Laar, 1976, p.845). Em poucos anos, entre outras razões devido à incapacidade de estabelecer ligações com o restante da administração, tais enclaves tornaram-se contraproducentes, em particular na África (Lacroix, 1985, p.14; Kapur et al., 1997, p.414).

De acordo com a estratégia setorial de 1975, DR significava perseguir um conjunto articulado de metas em territórios específicos. Nesse sentido, os projetos de desenvolvimento de área (*area development*) representariam o cerne dessa proposta.⁶ Em larga medida, eram tais projetos que o BM começou a chamar de “desenvolvimento rural integrado” (DRI) (Lacroix, 1985, p.8-11). Seja como for, a partir de Nairóbi, o BM impulsionou a aprovação de projetos de área em uma velocidade sem paralelo.

Em geral, os projetos de DRI eram guiados por uma visão burocrática e homogeneizadora do mundo social, sem flexibilidade para

6 BANCO MUNDIAL, 1988, p.xiv.

adaptar seus componentes à diversidade local e sem a participação da população supostamente beneficiária (Galli, 1979; George, 1978; Lappé; Colins, 1982; Payer, 1982), como concluíram inclusive avaliações internas (Lacroix, 1985).⁷

A rigor, pouco se sabe sobre os resultados socioeconômicos dos projetos de DRI. A missão de avaliá-los cabia ao BM e aos governos, que pouco tinham essa prática, até porque, entre outras razões, a pressão social para o que fizessem era inexistente ou insignificante. Mesmo assim, de acordo com uma avaliação do próprio BM, os projetos tiveram “impacto muito limitado” e um viés marcante em favor de “agricultores com maior potencial de produção” (Lacroix, 1985, p.14-24). Além disso, considerando as próprias diretrizes do BM em matéria de DR “orientado à pobreza” prescritas em 1975, pode-se estimar como significativa a apropriação de recursos e benefícios auferidos por grupos sociais distintos dos “grupos-alvo”. Literalmente:

Em muitos países é essencial evitar a oposição dos grupos poderosos e influentes da comunidade rural para que os programas [de desenvolvimento rural] não se vejam subvertidos a partir de dentro. Ao preparar os programas deve-se tomar em conta o sistema social prevalecente, se se quer lograr benefícios perduráveis para os pobres. Portanto, nos casos em que há um elevado grau de desigualdade econômica e social, pode ser otimista esperar que mais de cinquenta por cento dos benefícios dos projetos possam ser canalizados para os grupos objetos do desenvolvimento, e com freqüência a proporção será muito menor (Banco Mundial. *Desarrollo rural*. Washington, DC, 1975, p.40).

Entre 1976-1979, o BM também se envolveu com o debate sobre “necessidades sociais básicas”, lançado pela OIT. Internamente, discutiu-se quais necessidades seriam de fato “básicas”, como justificá-las em termos de custo-benefício e como saber se o crescimento não seria prejudicado

7 BANCO MUNDIAL, 1988; BANCO MUNDIAL. *Rural Development: from Vision to Action – a Sector Strategy*. Washington, DC, 1997.

(Ayres, 1983, p.85-89). O debate não chegou a lugar algum e pouco se traduziu em projetos (Kapur et al., 1997, p.265-267). Contudo, a sua consequência mais importante foi haver consagrado saúde e educação primárias como áreas financiáveis e prioritárias. O BM seguiu nessa linha, subordinando-as à ideia de “combate à pobreza”. No final de 1979, a instituição começou a autorizar empréstimos exclusivamente para a saúde. Enquanto isso, o conceito de capital humano era entronizado tardiamente na sua agenda educacional. Em 1980, o World Development Report (WDR)⁸ sacramentou as duas novas prioridades na área social. Desenhavam-se ali as coordenadas centrais de um modelo de política social que se tornaria hegemônico uma década depois, baseado na formação de capital humano e na prestação de mínimos sociais pelo Estado.

AJUSTAMENTO ESTRUTURAL E ADR (1981-1994)

O início dos governos de Thatcher e Reagan entre 1979-1981 promoveu uma guinada liberal-conservadora radical no cenário mundial. Para essa nova direita no poder, dado o fim da onda expansiva da economia internacional no pós-guerra desde 1973, a recuperação do crescimento econômico e do lucro privado passava pela demolição do *Welfare State* e pela liberalização das economias nacionais. No caso da América Latina, a pressão dos EUA seria reforçada após a eclosão da crise da dívida externa em 1982, ponto culminante de um processo de endividamento com bancos americanos praticado sob a conivência do FMI e do BM (Woods, 2006; Babb, 2009). A dívida rapidamente se converteu em instrumento para disciplinar *em série* as políticas econômicas dos países devedores, conforme o credo neoliberal emergente.

Àquela altura, a atuação do BM consistia em firmar o “ajuste estrutural” como meio necessário para a adaptação dos países endividados às novas condições da economia política internacional. A expressão

8 Trata-se da publicação anual mais importante do BM desde 1978. É um documento político que transmite a mensagem principal da instituição sobre assuntos-chave, porém sob a aparência da melhor pesquisa técnica. BANCO MUNDIAL. *World Development Report*. Washington, DC, 1980.

designava uma nova modalidade de empréstimo da instituição iniciada em 1980, de desembolso rápido e orientada para políticas, e não para projetos.

O escopo das condicionalidades ditadas pelo BM e pelo FMI variou conforme as decisões dos principais atores envolvidos na gestão da crise. Entre 1982-1986, o objetivo dos programas de ajuste era a estabilização macroeconômica no curto prazo, deixando em segundo plano as reformas políticas de médio e longo prazo.

Temas como o perdão da dívida e os impactos sociais do ajuste viraram tabus dentro do BM. Em plena era Thatcher-Reagan, a pesquisa do BM foi redirecionada para os defeitos do Estado e a eficiência dos mercados e para a contraposição entre equidade e eficiência. Exponentes da Economia do Desenvolvimento foram substituídos por nomes associados à monoeconomia neoclássica, como Anne Krueger (Stern; Ferreira, 1997, p.598). O centro doutrinário e operacional do BM passou a ser a promoção da liberalização econômica radical. A preocupação com a redução da pobreza saiu de moda.

A doutrina do “desengajamento” estatal bateu forte na composição setorial da carteira do BM. A partir de 1986-1987, os empréstimos para ADR foram reduzidos drasticamente. Amplificando críticas que vinham desde o final dos anos setenta, o WDR 1986 afirmou que, no geral, os instrumentos tradicionais de política agrícola (como preços mínimos e subsídios a insumos) ligados ao modelo de substituição de importações comprometiam a eficiência econômica. Mais grave do que isso: segundo o influente trabalho de Krueger, Schiff e Valdés (1991), as intervenções indiretas sobre o setor agropecuário (como barreiras tarifárias e não-tarifárias de importação e sobrevalorização cambial) configurariam uma “taxação indireta” que penalizava o setor. Para acabar com o “viés urbano” (*bias urban*) e a “discriminação contra a agricultura” das políticas econômicas, os governos deveriam reduzir as “distorções” nos preços praticados no mercado interno em relação ao mercado internacional.

No âmbito da análise de políticas, a nova estratégia setorial invocava mais a macro do que a microeconomia da administração agrícola, como ocorrera nos anos setenta. Um novo perfil de trabalho analítico ganhou

projeção e sua interface tendia a se dar mais com ministros da economia do que da agricultura e alimentação. As análises para empréstimos à ADR passaram a ser feitas por especialistas em macroeconomia (Kapur et al., 1997, p.428).

Os empréstimos de ajuste impactaram fortemente a agricultura nos Estados clientes, cortando subsídios e outras transferências e aumentando os custos dos insumos importados. Para o BM,⁹ o ajuste macroeconômico simplesmente era bom e necessário à saúde de longo prazo da agricultura.

À medida que os efeitos recessivos provocados pelos programas de ajuste macroeconômico foram se acumulando em diversos países, emergiu a preocupação com a sustentabilidade política do processo em curso. Até então, o discurso oficial tinha sido de que o ajuste era “bom para os pobres”, pois os beneficiaria *diretamente* — e não apenas indiretamente, pela via do “derrame” (Kapur et al., 1997, p.353). Esse discurso mudou em 1986-1987, quando o BM começou a admitir a ocorrência de “custos sociais”. A partir daí, o ajuste passou a requerer programas de compensação social para aliviar, de maneira seletiva e no curto prazo, o impacto regressivo sobre parcelas da população, tanto nas cidades como no campo.

No final de 1989, as principais forças que impulsionavam a liberalização da economia internacional realizaram na capital americana uma reunião para avaliar os resultados alcançados e planejar os próximos passos. O pacote de dez reformas de política econômica ali sistematizado ficou conhecido como Consenso de Washington (Williamson, 1990). Embalado pelo fim da guerra fria, tal decálogo expressava a convergência entre o *mainstream* neoclássico, o governo dos EUA e os interesses de Wall Street (Guilhot, 2005, p.197; Babb, 2009). Rapidamente, o CW se converteu num paradigma político transnacional, centrado na liberalização da economia mundial e na reorientação do Estado como provedor de regras que assegurassem a lucratividade dos negócios privados.

9 BANCO MUNDIAL. *Agricultural Sector Review*. Washington, DC, 1993.

No que diz respeito à ADR, o BM induziu decisivamente a reestruturação do setor agrícola nos países clientes mediante condicionalidades em empréstimos de ajuste (Meerman, 1997).¹⁰ Nesse sentido, a atuação da entidade se concentrou na promoção da liberalização comercial, no desmonte de agências públicas de pesquisa e assistência técnica ao DR, no fim da provisão de crédito agrícola e na privatização da estrutura agrária (sobretudo no Leste Europeu e na ex-URSS). Assim, a agenda de DR foi abandonada durante a primeira metade dos anos 1990 em nome do ajuste macroeconômico, da liberalização comercial e da privatização das empresas públicas e fazendas estatais. O impacto socioeconômico desse conjunto de medidas foi severo (Saprin, 2002).

RETOMADA DO DR E NOVA GERAÇÃO DE POLÍTICAS AGRÁRIAS (1994-2003)

Em meados dos anos 1990, o BM voltou ao tema do DR, advogando uma nova estratégia cujos objetivos centrais eram a promoção do crescimento econômico agrícola e a redução da pobreza rural, a serem alcançados mediante o aumento da produtividade da terra e o livre comércio. Nesse sentido, a nova estratégia¹¹ advogava uma abordagem mais ampla do rural, que abarcasse integralmente os sistemas produtivos de agronegócio (*agribusiness*), superando o recorte setorial. Ademais, projetava iniciativas e mecanismos que comprometessem a indústria da ajuda ao desenvolvimento a incluir o DR nas estratégias de assistência aos Estados. Por fim, propunha uma nova geração de políticas agrárias que enfrentasse questões ligadas à posse e à concentração da propriedade da terra.

A estratégia de DR afirmava que a agricultura cumpria um papel central no crescimento econômico de países pobres e de renda média, e que o aumento da oferta de alimentos deveria vir, primariamente, do avanço tecnológico, e não do aumento da área plantada e da irrigação, dada a crescente escassez de terras agricultáveis e água. O obstáculo a tal

10 Ver também: BANCO MUNDIAL, 1997.

11 BANCO MUNDIAL, 1997.

processo, segundo o BM, residia na existência de estruturas institucionais e políticas agrícolas que discriminavam o setor rural, subinvestiam em tecnologia, mantinham estruturas agrárias inadequadas, condenavam terras agricultáveis a cultivos de baixa produtividade, subvalorizavam os recursos naturais, subinvestiam em educação e saúde, discriminavam as iniciativas do setor privado e fracassavam em manter ou investir em infraestrutura rural. A menos que tais políticas, instituições e modelos de gasto público fossem corrigidos, não haveria aumento da oferta agrícola. Impunha-se, portanto, uma reforma do Estado que eliminasse ineficiências e distorções sobre o funcionamento dos mercados de terra, crédito, bens e serviços. Nessa perspectiva, caberia ao Estado tão somente estabelecer as regras do jogo, corrigir eventuais falhas de mercado e prover bens públicos (cujo financiamento não interessa ao setor privado). Com base nessas linhas gerais, o BM¹² definiu estratégias de DR específicas para Europa Central e Oriental, África, Ásia e América Latina e Caribe.

A nova abordagem partia de uma revisão do enfoque anterior. Segundo a instituição era necessário melhorar a performance dos projetos de DR, depois do “fracasso” — assim reconhecido pelo próprio BM¹³ — da grande maioria das iniciativas feitas nessa área durante os anos 1970. De certo modo, tal fracasso havia desorientado a atuação do BM nessa matéria, razão pela qual a instituição vinha executando desde meados dos anos 1980 ações pontuais, desarticuladas de qualquer abordagem mais abrangente. Diferentemente dos projetos do passado, vistos como excessivamente centralizados, executados de cima para baixo e baseados no papel do Estado como provedor de crédito e serviços, a nova abordagem prescrevia a realização de parcerias público-privadas

12 BANCO MUNDIAL. *Reaching the Rural Poor in the East Asia and Pacific Region*. Washington, DC, 2001; BANCO MUNDIAL. *Llegando a los pobres de las zonas rurales – Estrategia de desarrollo rural para América Latina y el Caribe*. Washington, DC, 2002; BANCO MUNDIAL. *From Action to Impact: the African Region's Rural Strategy*. Washington, DC, 2002; BANCO MUNDIAL. *Reaching the Rural Poor in the Eastern Europe & Central Asia*. Washington, DC, 2002.

13 BANCO MUNDIAL. *Effective Implementation: Key to Development Impact*. Washington, DC, 1992; BANCO MUNDIAL, 1997.

entre Estado, empresas e ONGs para a “boa governança” de projetos e programas de DR. Ademais, propunha maior participação dos beneficiários na gestão de projetos voltados para a redução da pobreza rural, a serem implementados em áreas com alta concentração de pobreza e potencial de instabilidade política, como o Sul do México (Chiapas) depois do levante neozapatista de janeiro de 1994, o Nordeste brasileiro e a Guatemala.¹⁴

O tema da “boa governança” entrou no vocabulário do BM em 1989 e em 1992 foi publicado o primeiro informe específico sobre o tema, centrado na mensagem de que a engenharia institucional e a qualidade da gestão pública eram cruciais para a execução do ajuste macroeconômico. Governança foi definida como a “maneira pela qual o poder é exercido na administração de recursos sociais e econômicos de um país para o desenvolvimento”.¹⁵ Para a criação de um ambiente propício à liberdade do capital, já não bastavam apenas políticas econômicas “sólidas”, sendo necessário também adequar os marcos legais e melhorar a qualidade da administração pública e da ação governamental como um todo. A tese de que a eficácia da gestão pública depende da articulação entre Estado e sociedade civil foi posta em primeiro plano. Todavia, sociedade civil foi tomada como sinônimo apenas de fundações privadas, associações voluntárias e, sobretudo, organizações não governamentais (ONGs).

O elogio ao papel de ONGs para a boa governança se materializava nas operações do próprio Banco. Com efeito, a entrada de ONGs no ciclo de projetos da instituição havia crescido continuamente durante os anos 1980, chegando em 1994 a quase metade dos seus projetos. Em larga medida, esse processo resultava da permeabilidade crescente entre o campo das ONGs e a indústria internacional da ajuda e era alimentado pelo ajuste estrutural, que abria espaço àquelas ONGs preparadas para desempenhar funções arrancadas dos Estados nas áreas social e ambiental (Davis, 2006; Dezalay; Garth, 2002). Para sobreviverem e prosperarem num mercado cada vez mais competitivo — o mercado

14 BANCO MUNDIAL, 1997, p.13.

15 BANCO MUNDIAL. *Governance and Development*. Washington, DC, 1992, p.1.

internacional de consultorias e gestão de projetos sociais —, ativistas se convertiam em especialistas em leis e “práticas responsáveis”, credenciando-se para negociar a captação de fundos em círculos políticos e empresariais cada vez mais globalizados (Guilhot, 2005, p.215).

A agenda da “boa governança” se tornou possível pelo uso crescente dos empréstimos de ajustamento estrutural, que deu ao Banco instrumentos para reformar a infraestrutura institucional dos Estados clientes, e pela combinação do fim da guerra fria com a euforia da globalização financeira, que eliminou os constrangimentos políticos dos Estados Unidos e outros doadores em violar, na prática, a soberania nacional de países do Sul global. Assim, governança passou a ser o *slogan* geral que aglutinava as políticas, as técnicas e os saberes necessários para impulsionar e dirigir a mudança social dentro dos Estados sem o exercício de controle político direto (Williams; Young, 2007, p.216).

Quanto à nova agenda de políticas agrárias, o BM orientou-se para o duplo objetivo de promover a conversão plena da terra rural em mercadoria e o alívio da pobreza rural. Para isso, concentrou a sua ação em quatro objetivos: *a)* estimular relações comerciais de compra e venda e arrendamento de terras; *b)* acelerar a privatização de direitos de propriedade em terras públicas, comunais e coletivas; *c)* superar a informalidade nos mercados de terra, promovendo a titulação privada; *d)* assegurar o acesso à terra como mecanismo de alívio da pobreza em situações pontuais. Para viabilizar tal agenda, o BM deslançou duas grandes iniciativas: por um lado, a promoção de novos mecanismos de gestão fundiária; por outro, a implantação de uma reforma agrária assistida pelo mercado (*market-assisted land reform*).

A primeira iniciativa buscou traduzir a agenda neoliberal de reforma do Estado para o âmbito da gestão fundiária, prescrevendo a municipalização dos instrumentos de política agrária e a criação de mecanismos e arranjos institucionais público-privados. Na prática, isso exigiria mudanças simultâneas nos âmbitos político-administrativo, jurídico e tributário.¹⁶

16 BANCO MUNDIAL. *Land Policies for Growth and Poverty Reduction*. Washington, DC, 2003.

No plano político-administrativo, o BM advogava a montagem de uma estrutura capaz de: *a)* garantir a segurança dos direitos de propriedade e uso da terra, a fim de estimular o fluxo de capital privado nacional e estrangeiro para a economia rural; *b)* formalizar os mercados fundiários, mediante programas de titulação privada; *c)* unificar informações relativas à distribuição e à situação legal dos estabelecimentos rurais; *d)* prover com celeridade informações necessárias às transações nos mercados de terra; *e)* baixar custos de transação, a partir da informatização e da simplificação burocrática de registro e cadastro de terras; *f)* dirimir ou controlar rapidamente tensões no campo, por meio de instâncias e órgãos locais. Em tal estrutura, as funções de formulação, decisão e coordenação ficariam sob estrito controle federal, enquanto a execução seria descentralizada e articulada em arranjos público-privados (Deininger; Feder, 2002).¹⁷

No âmbito jurídico, o BM preconizava a revisão imediata da legislação agrária vigente, em particular naqueles países que haviam realizado reformas agrárias, uma vez que tal quadro legal, ao normalmente impedir ou limitar o arrendamento e o comércio de terras, obstaculizaria o funcionamento dos mercados fundiários. O chamado “setor reformado” seria o primeiro território cujas terras deveriam ser transacionadas comercialmente em mercados formais.

No âmbito tributário, o BM¹⁸ prescrevia a municipalização da tributação sobre a terra rural, como forma de financiar a gestão fundiária municipalizada e aumentar a produtividade agrícola. Por outro lado, o BM descartava a tributação progressiva sobre a propriedade da terra.

Segundo o BM,¹⁹ tais ações dinamizariam de tal maneira os mercados fundiários que haveria uma substituição de produtores “menos eficientes” por “mais eficientes”. Dado que a terra poderia ser dada como garantia para a tomada de empréstimos bancários, haveria atração de

17 Ver também: BANCO MUNDIAL, 2003.

18 BANCO MUNDIAL, 2003, p.12.

19 BANCO MUNDIAL, 2003; BANCO MUNDIAL. *Llegando a los pobres de las zonas rurales* – Estrategia de desarrollo rural para América Latina y el Caribe. Washington, DC, 2002.

capital privado para a economia rural e crescimento de mercados financeiros rurais.

Além desse conjunto de políticas agrárias, o BM trouxe de volta o tema da reforma agrária, mas dessa vez sob uma roupagem coerente com o ajuste neoliberal. Tratava-se de proposta de reforma agrária assistida pelo mercado (RAAM). A América Latina foi a região de maior incidência desse modelo. Implantada sob diferentes formatos, teve início em 1994 na Colômbia e na África do Sul em 1995, logo se estendendo para o Brasil (o caso mais significativo) e a Guatemala. Em uma década, diversos outros países (Honduras, México, El Salvador, Filipinas e Maláui) já praticavam experiências a ela associadas (Pereira, 2010; Borrás Jr., 2007).

A elaboração da proposta de RAAM foi motivada por, ao menos, quatro razões. A primeira delas era a de que, para o BM, o fim da guerra fria constituía uma oportunidade para tratar de maneira supostamente desideologizada os problemas associados à concentração fundiária (Deininger; Binswanger, 1999, p.248). Segundo essa visão, diferentemente dos anos 1960-1970, quando a bandeira da reforma agrária estava associada a algum ideal revolucionário, no pós-guerra fria seria possível tratar de temas agrários de modo “pragmático”. Caberia ao BM, então, aproveitar essa oportunidade, oferecendo soluções “técnicas” para as tensões no meio rural provocadas ou agravadas pelo ajuste.

A segunda razão tinha a ver com o potencial disruptivo que uma eventual escalada de conflitos agrários poderia provocar (Binswanger; Deininger, 1993). O seu principal relatório setorial sistematizou uma década de reflexão sobre o tema e deu atenção especial à necessidade de construção de mecanismos voltados para evitar ou reduzir o impacto dos conflitos agrários, pois isso poderia alimentar não apenas a insegurança jurídica e o desinvestimento, como também a quebra de legitimidade de governos e até de Estados.²⁰

A terceira razão tinha a ver com a volta da discussão sobre “combate à pobreza” na arena internacional, em função do impacto socialmente regressivo das políticas de ajuste. No debate sobre os instrumentos mais

20 BANCO MUNDIAL, 2003, p.164.

adequados para levar adiante tal empreitada, parte da discussão passou a enfatizar a geração de renda a partir da mudança de posição na esfera produtiva, a ser viabilizada pela distribuição de ativos (terra, por exemplo) como meio mais barato e eficaz (De Janvry; Sadoulet, 2001).

A quarta razão tinha a ver com envolvimento do BM com a transição das sociedades do Leste para o capitalismo neoliberal. Diversos documentos revelam que a privatização da estrutura de propriedade da terra ocupou lugar central na estratégia empregada pelo BM para aqueles países ao longo dos anos 1990, inclusive figurando como condicionalidade em empréstimos de ajuste concedidos em conjunto com o FMI, em particular na Rússia.²¹

Para legitimar a RAAM, o BM realizou uma dupla operação: de um lado, criticou o que seus próprios economistas denominaram de reforma agrária conduzida pelo Estado (*state-led land reform*); de outro, agiu para que a RAAM fosse aceita como uma nova modalidade de reforma agrária, depurada de todos os supostos “defeitos” das experiências do passado e coerente com os imperativos da liberalização. Enquanto o primeiro modelo de ação fundiária era visto como “coercitivo” e “confiscatório”, posto que baseado na desapropriação, a RAAM era exaltada como “voluntária” e “negociada” (Burki; Perry, 1997, p.95). Com esse duplo movimento, o BM ao mesmo tempo continuou a reconhecer a necessidade de reformas agrárias para desconcentrar a propriedade da terra em sociedades altamente desiguais, mas passou a negar qualquer validade ao papel desapropriacionista e redistributivo do Estado. Dessa maneira, a RAAM foi entronizada como o modelo de ação fundiária mais adequado aos países do Sul global marcados por altos níveis de concentração fundiária, pobreza rural e tensões sociais no campo, em parte agudizados por políticas neoliberais patrocinadas pelo próprio BM.

O princípio básico da RAAM era o dos vendedores e compradores interessados (*willing sellers/willing buyers*), segundo o qual vende e compra quem quer, sem interferência política. Em poucas palavras, a

21 BANCO MUNDIAL. *World Development Report*. Washington, DC, 1996; BANCO MUNDIAL, 1997.

RAAM consistia numa relação de compra e venda de terras entre agentes privados financiada pelo Estado, responsável por fornecer um subsídio variável para investimentos em infraestrutura sócio-produtiva e contratação de serviços privados de assistência técnica. Quanto menor fosse o preço pago pela terra (empréstimo), maior seria o subsídio disponível para investimento, e vice-versa. Os vendedores eram pagos previamente em dinheiro a preço de mercado, enquanto os compradores assumiam integralmente (ou na sua maior parte) os custos da aquisição da terra e os custos de transação.

Historicamente, reformas agrárias redistributivas tiveram como objetivos redistribuir terra, garantir condições de reprodução social das famílias assentadas e promover o protagonismo político dos trabalhadores rurais, enfrentando o controle de grandes proprietários sobre a produção e a comercialização. Por tudo isso, a sua viabilidade dependeu do poder desapropriacionista do Estado frente ao monopólio privado da terra. Como política de desenvolvimento nacional, implicou o fortalecimento do papel do Estado na provisão de crédito, bens e serviços públicos necessários à melhoria das condições de vida das famílias assentadas e ao aumento da produtividade dos assentamentos.

Os pressupostos da RAAM eram completamente distintos dos de uma reforma agrária redistributiva (El-Ghonemy, 2001; Borrás, 2007). No primeiro caso, a terra era vista como um mero fator de produção, uma *commodity*, uma mercadoria como outra qualquer. No segundo caso, a terra é encarada a partir da sua gravitação política, econômica e cultural, razão pela qual os direitos de propriedade sobre ela expressam, antes de mais nada, relações de poder entre classes e grupos sociais.

O que os economistas do BM denominavam de “reforma agrária conduzida pelo Estado” carecia de consistência teórica e empírica. Na verdade, o objeto por eles criticado nunca existiu, pois consistia em uma caricatura que concentrava em si todas as características supostamente negativas das reformas agrárias realizadas ao longo do século XX em sociedades muito distintas entre si. A base do discurso do BM não resultava de análises sobre *processos sociais*, determinados por condições políticas e econômicas específicas, com forças de avanço e de recuo,

mas sim a montagem de um “modelo” ao qual se atribuía a responsabilidade pelo suposto fracasso da imensa maioria das reformas agrárias realizadas pelo mundo afora, posto que ancorado no Estado, e não no mercado. Em outras palavras, a crítica ao “modelo desapropriacionista” foi feita de maneira abstrata e homogeneizadora, deslocada da análise empírica dos conflitos sociais e dos marcos econômicos e políticos que definiram a natureza, o grau, a extensão, o ritmo, a direção e mesmo o refluxo das reformas agrárias, sempre muito heterogêneas entre si (Fox, 1992; Putzel, 1992; Sobhan, 1993; Thiesenhusen, 1995; Borrás, 2007).

Diversas pesquisas sobre as experiências de RAAM realizadas na América Latina (Mondragón, 1999; Fajardo, 2014; Garoz et al., 2005; Pereira, 2010) permitem concluir que tais iniciativas não contribuíram para democratizar a estrutura agrária, nem era esse o seu objetivo, uma vez que foram criados para aliviar de maneira paliativa e focalizada os efeitos socialmente regressivos das políticas neoliberais. Além disso, não tiveram condições de minimamente atender à “demanda” por terra existente, porque eram desprovidos da capacidade de ganhar escala social devido ao pagamento prévio, em dinheiro e a preços de mercado. Nesse sentido, a sua implantação teve como objetivo central oferecer uma forma politicamente conservadora de acesso à terra frente ao aumento das lutas sociais no campo, mantendo-se intacta a estrutura de propriedade da terra em sociedades altamente desiguais.

CONCLUSÃO

Ao longo dos seus primeiros 60 anos, a atuação do BM em ADR passou por mudanças consideráveis. De um início lento e modesto a instituição se tornaria a campeã internacional dessa matéria nos anos 1970, convertendo-se numa força de indução e catalisação de iniciativas voltadas à modernização da base técnica da agricultura e à crescente americanização dos sistemas agroalimentares nacionais. Esse processo tinha raízes econômicas, mas também políticas, dada a preocupação com o ativismo dos camponeses no Terceiro Mundo. Os projetos de DR, por isso, seguiram o imperativo do desenvolvimento como segurança.

Do início dos anos 1980 até meados da década de 1990, a atuação do BM se concentrou no impulso à liberalização econômica, por meio de empréstimos de ajuste estrutural e setorial. A pauta de ADR se restringiu à liberalização comercial e ao desmonte da institucionalidade erguida durante a era desenvolvimentista. Entre 1980 e 1986-1987, a promoção dessa pauta ocorreu sob a crença renovada nas virtudes do crescimento econômico e do efeito derrame, sem qualquer atenção para com os custos sociais do ajuste. Depois, a instituição gradativamente se voltou para a sustentabilidade política do ajuste, iniciando projetos de “combate à pobreza” no campo a partir do princípio da focalização e da provisão de mínimos sociais.

De 1994 até 2003, o BM retomou o trabalho em ADR, a partir de uma visão produtivista centrada na modernização da base técnica da agricultura. O principal entrave a esse processo era, para o BM, a persistência de estruturas institucionais pouco propícias ao livre mercado de crédito, terra, bens e serviços rurais. A redefinição do papel do Estado frente ao mercado deu o tom das condicionalidades do BM, agregando ao ajuste macroeconômico (predominante entre 1980-1994) um conjunto de reformas de ordem institucional. Ao mesmo tempo, seguindo a metapolítica neoliberal — para a qual privatizar e desregular têm validade universal —, o BM trouxe para a agenda de DR a problemática fundiária, elaborando uma nova geração de políticas agrárias coerente com o imperativo da liberalização dos mercados de terra. A retomada do tema da reforma agrária se ligou a esse imperativo e buscou oferecer a alguns Estados clientes uma solução para as tensões sociais e políticas no campo, resultando na proposta de RAAM. Novamente, preocupações políticas com a prevenção ou desativação do ativismo social dos camponeses voltaram a presidir iniciativas do BM.

No geral, conclui-se que, a partir dos anos 1960, sob diferentes formas e com graus de incidência distintos, o BM cumpriu um papel relevante em termos de formulação, articulação, indução e catalisação de políticas transnacionais e nacionais de ADR. Suas iniciativas contribuíram para alargar o espaço social de valorização do capital na agricultura e acelerar a mercantilização das terras rurais. Esse sempre foi o objetivo principal

do BM e nisso ele foi bem-sucedido. Já o objetivo da redução da pobreza rural, presente na trajetória da instituição com altos e baixos desde 1968, é de difícil mensuração e avaliação, até porque, historicamente, os projetos de DR buscaram preservar, ao invés de combater, a concentração da propriedade da terra — fator determinante da pobreza e da desigualdade no campo. A geração de novas políticas agrárias a partir de 1994 não pretendeu alterar esse padrão — ao contrário.

AGRADECIMENTOS

Pesquisa financiada pelo CNPq e pela FAPERJ.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AYRES, Robert. *Banking on the Poor: the World Bank and world poverty*. London: MIT Press, 1983.
- BABB, Sarah. *Behind the Development Banks: Washington Politics, World Poverty, and the Wealthy of Nations*. Chicago: The University of Chicago Press, 2009.
- BINSWANGER, Hans; DEININGER, Klaus. South african land policy: the legacy of history and current options. *World Development*, vol. 21 (9), p.1451-1475, 1993.
- BORRAS Jr., Saturnino M. *Pro-Poor Land Reform: A Critique*. Ottawa: The University of Ottawa Press, 2007.
- BURBACH, Roger; FLYNN, Barbara. *Agroindústria nas Américas*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.
- BURKI, Shahid Javed; PERRY, Guillermo. *The Long March: a Reform Agenda for Latin America and the Caribbean in the Next Decade*. Washington, DC: The World Bank, 1997.
- CHENERY, Hollis et al.. *Redistribución con crecimiento*. Madrid: Tecnos, 1976.
- DAVIS, Mike. *Planet of Slums*. London: Verso, 2006.

- DE JANVRY, Alain; SADOULET, Elisabeth. Access to land and land policy reforms. In: DE JANVRY, Alain et al. (eds.). *Access to Land, Rural Poverty, and Public Action*. London: Oxford University Press, 2001. p.1-26.
- DEININGER, Klaus; BINSWANGER, Hans. The evolution of the World Bank's land policy: principles, experience and future challenges. *The World Bank Research Observer*, vol. 14 (2), p.247-275, 1999.
- DEININGER, Klaus; FEDER, Gershon. Instituciones y política de tierras: mensajes fundamentales del Informe de la Investigación sobre política. Texto presentado no *Taller regional sobre asuntos de tierras en Latinoamérica y el Caribe*, Pachuca, México, mayo 2002.
- DEZALAY, Yves; GARTH, Bryant. *The Internationalization of Palace Wars*. Chicago: The Chicago University Press, 2002.
- EL-GHONEMY, Mohamad Riad. The political economy of market-based land reform. In: GUIMIRE, Krishna B. (ed.). *Land Reform and Peasant Livelihoods: The Social Dynamics of Rural Poverty and Agrarian Reforms in Developing Countries*. London: ITDG Publishing, 2001. p.105-133.
- ESCOBAR, Arturo. *La invención del Tercer Mundo: construcción y deconstrucción del desarrollo*. Bogotá: Editorial Norma, 1996.
- FAJARDO, Darío. *Las guerras de la agricultura colombiana (1980-2010)*. Bogotá: ILSA, 2014.
- FEDER, Ernest. La pequeña revolución verde de McNamara. *Comercio Exterior*, vol. 26 (7), p.793-803, 1976.
- FINNEMORE, Martha. Redefining development at the World Bank. In: COOPER, Frederick; PACKARD, Randall (eds.). *International Development and the Social Sciences*. Berkeley: University of California Press, 1997. p.203-237.
- FOX, Jonathan. *The Politics of Food in Mexico: State Power and Social Mobilization*. Ithaca: Cornell University Press, 1992.
- GALLI, Rosemary. Colombia: el desarrollo rural como mecanismo de control social. *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 41 (2), p.545-570, 1979.
- GAROZ, Byron et al.. *Balance de la aplicación de la política agraria del Banco Mundial en Guatemala (1996-2005)*. Guatemala: CONGCOOP, 2005.

- GEORGE, Susan. *O mercado da fome*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.
- GOLDMAN, Michael. *Imperial Nature: the World Bank and Struggles for Social Justice in the Age of Globalization*. New Haven: Yale University Press, 2005.
- GUILHOT, Nicolas. *The Democracy Makers: Human Rights and the Politics of Global Order*. New York: Columbia University Press, 2005.
- GWIN, Catherine. U.S. relations with the World Bank, 1945-1992. In: KAPUR, Devesh et al. (eds.). *The World Bank*, vol. 2: its First Half Century – Perspectives. Washington, DC: Brookings Institution Press, 1997. p.195-274.
- HUNTINGTON, Samuel. *A ordem política nas sociedades em mudança*. São Paulo/Rio de Janeiro: Editora da USP/Forense Universitária, 1975.
- KANBUR, Ravi; VINES, David. The World Bank and poverty reduction: past, present and future. In: GILBERT, Christopher; VINES, David (eds.). *The World Bank: Structure and Policies*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000. p.87-107.
- KAPUR, Devesh et al.. *The World Bank*, vol. 1: its First Half Century – History. Washington, DC: Brookings Institution Press, 1997.
- KIRK, Jason. *India and the World Bank*. London/New York: Anthem, 2010.
- KOFAS, Jon. *Independence from America: Global Integration and Inequality*. Burlington: Ashgate, 2005.
- KRUEGER, Anne; SCHIFF, Maurice; VALDÉS, Alberto (eds.). *The Political Economy of Agricultural Pricing Policy*. Baltimore/London: The John Hopkins University Press (for the World Bank), 1991.
- LACROIX, Richard. *Desarrollo rural integral en América Latina*. Washington, DC: Banco Mundial, Documento de Trabajo, n. 7165, 1985.
- LANCASTER, Carol. *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics*. Chicago: The University of Chicago Press, 2007.
- LAPPÉ, Frances Moore; COLLINS, Joseph. *Comer é primero: más allá del mito de la escasez*. México, DF: Siglo XXI, 1982.
- LATHAM, Michael. *Modernization as Ideology: American Social Science and “Nation Building” in the Kennedy era*. Chapel Hill: The University of Carolina Press, 2000.
- LIPTON, Michael; SHAKOW, Alexander. O Banco Mundial e a pobreza. *Finanças & Desenvolvimento*, vol. 2 (2), p.16-19, 1982.

- MASON, Edward; ASHER, Robert. *The World Bank since Bretton Woods*. Washington, DC: The Brookings Institution, 1973.
- McNAMARA, Robert. *A essência da segurança*. São Paulo: IBRASA, 1968.
- McNAMARA, Robert. A imposição do desenvolvimento. In: McNAMARA, Robert. *Cem países, dois bilhões de seres: a dimensão do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1974. p.3-16.
- McNAMARA, Robert. *Discurso ante la Junta de Gobernadores*. Nairobi, 24-28 sep. 1973.
- McNAMARA, Robert. *Discurso ante la Junta de Gobernadores*. Washington, DC, 25 sep. 1972.
- MEERMAN, Jacob. *Reforming Agriculture: the World Bank Goes to Market*. Washington, DC: The World Bank, Operations Evaluation Department, 1997.
- MONDRAGÓN, Héctor. Ante el fracaso del mercado subsidiado de tierras. In: MACHADO, Absalon; SUÁREZ, Ruth (eds.). *El mercado de tierras en Colombia*. Bogotá: TM Editores, 1999. p.197-220.
- OLIVER, Robert. *George Woods and the World Bank*. Boulder: Lynne Rienner, 1995.
- PAYER, Cheryl. *The Debt Trap: the International Monetary Fund and the Third World*. New York: Monthly Review Press, 1974.
- PAYER, Cheryl. *The World Bank: a Critical Analysis*. New York: Monthly Review Press, 1982.
- PEREIRA, João Márcio Mendes. *A política de reforma agrária de mercado do Banco Mundial: fundamentos, objetivos, contradições e perspectivas*. São Paulo: Hucitec, 2010.
- PEREIRA, João Márcio Mendes. *O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010a.
- PERKINS, John H. *Geopolitics and the Green Revolution: Wheat, Genes, and the Cold War*. New York: Oxford University Press, 1997.
- PUTZEL, James. *A Captive Land: the Politics of Agrarian Reform in the Philippines*. New York: Monthly Review Press, 1992.
- RIST, Gilbert. *El desarrollo: historia de una creencia occidental*. Madrid: Catarata, 2002.

- SAPRIN, (Structural Adjustment Participatory Review International Network). *Las políticas de ajuste estructural en las raíces de la crisis económica y la pobreza: una evaluación participativa multinacional del ajuste estructural*. Washington, DC, 2002. Disponível em: http://www.saprin.org/global_rpt.htm.
- SCHULTZ, Theodor. *Transforming Traditional Agriculture*. New Haven: Yale University Press, 1964.
- SHIVA, Vandana. *The Violence of Green Revolution*. London: Zed Books, 1991.
- SOBHAN, Rehman. *Agrarian Reform and Social Transformation: Preconditions for Development*. London: Zed Books, 1993.
- STAPLES, Amy. *The Birth of Development*. Kent: The Kent State University Press, 2006.
- STERN, Nicholas; FERREIRA, Francisco. The World Bank as 'intellectual actor'. In: KAPUR, Devesh et al. (eds.). *The World Bank*, vol. 2: Its First Half Century – Perspectives. Washington, DC: Brookings Institution Press, 1997. p.523-610.
- THIESENHUSEN, William. *Broken Promises: Agrarian Reform and the Latin American Campesino*. Boulder: Westview Press, 1995.
- VAN DE LAAR, Aart. The World Bank and the world's poor. *World Development*, vol. 4 (10-11), p.837-851, 1976.
- WILLIAMS, David; YOUNG, Tom. The World Bank and the liberal project. In: MOORE, David (ed.). *The World Bank: Development, Poverty, Hegemony*. Scottsville: University of KwaZulu-Natal Press, 2007. p.203-225.
- WILLIAMSON, John. What Washington means by policy reform. In: WILLIAMSON, John (ed.). *Latin American Adjustment: How Much Has Happened*. Washington, DC: Institute for International Economics, 1990. p.5-20.
- WOODS, Ngaire. *The Globalizers: the IMF, the World Bank and their Borrowers*. Ithaca: Cornell University Press, 2006.