

REFORMA AGRÁRIA E PLANEJAMENTO REGIONAL: UMA PROPOSIÇÃO ESTADO – MERCADO

Saulo S. Souza*
Elisabete A. Silva**

São exploradas neste artigo possibilidades de utilização de princípios de planejamento regional e do equilíbrio entre graus variados de ação estatal e forças de mercado com o fito de aumentar o impacto socioeconômico de políticas de reforma agrária. O estudo de caso se detém na análise de indicadores socioeconômicos e sua relação com os assentamentos do Nordeste brasileiro, onde duas diferentes modalidades de reforma agrária coexistem no período 1997-2002: a tradicional de Estado e a de mercado. O estudo identifica problemas derivados da ausência de planejamento regional, mais especificamente na identificação de áreas sustentáveis na região e elaboração de planos de intervenção apropriados para essas áreas. Com base em evidências empíricas e na literatura de planejamento regional, o trabalho propõe que aspectos de ambas as modalidades de reforma agrária sejam combinados em uma estratégia baseada na ação conjunta dos setores público e privado tanto para a aquisição dos lotes quanto para a provisão de infraestrutura produtiva. Ademais, a estratégia envolve, desde os estágios iniciais de formulação até sua final implementação, várias instâncias de coordenação intergovernamental e intersetorial, além de consulta pública aos grupos afetados. Propõe-se, por fim, que a definição das estratégias regionais seja aliada à implementação de intervenções específicas em unidades geográficas de planejamento. As intervenções, por seu turno, baseiam-se na identificação de áreas estrategicamente localizadas e prioridades de investimentos para a subsequente implantação dos assentamentos e garantia de sua sustentabilidade em uma perspectiva regional.

Palavras-chave: Reforma Agrária; Planejamento Regional; Impacto Socioeconômico; Crescimento Sustentável; Desenvolvimento Regional.

AGRARIAN REFORM AND REGIONAL PLANNING: A STATE-MARKET PROPOSAL

In this article, we explore possibilities of using regional planning principles and the proper balance between different degrees of state action and market forces in order to improve the socio-economic impact of agrarian reform policy. Our case study focuses on analyzing socio-economic indicators of agrarian reform settlements in the Brazilian Northeast, where two distinct approaches to land reallocation have coexisted, particularly over the time frame 1997-2002: the traditional state-led approach and the market-based approach. The study identifies problems deriving from a lack of a regional planning strategy, more specifically in terms of identifying sustainable areas and designing appropriate plan-led interventions for those areas. Based on empirical evidence and the regional planning literature, it is proposed in this work that different aspects of both approaches to agrarian reform be combined into a single strategy which counts on action by both public and private sector agents aiming to acquire plots and provide productive infrastructure to those

* Pesquisador assistente no Núcleo de Opinião e Políticas Públicas (NEPPU), Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). *E-mails*: ssds2@cam.ac.uk, souzasaulo@yahoo.com.br

** University lecturer in the Department of Land Economy and Fellow of Robinson College, University of Cambridge, 19 Silver Street, Cambridge CB3 9EP, United Kingdom. *E-mail*: es424@cam.ac.uk

plots. Moreover, from the early stages of formulation until final implementation, such strategy consists of varying degrees of intergovernmental and intersectoral coordination, in addition to public consultation of stakeholders. Finally, it is proposed that the definition of regional strategies is linked to the implementation of specific interventions across geographic units of planning. Those interventions, in turn, involve targeting strategically located areas and defining investment priorities to subsequently create settlements there are sustainable from a regional perspective.

Key-words: Land Reform; Regional Planning; Socio-Economic Impact; Sustainable Growth; Regional Development.

REFORMA AGRARIA Y PLANIFICACIÓN REGIONAL: UNA PROPUESTA DE ESTADO-MERCADO

Son exploradas en este artículo las posibilidades de la utilización de los principios de planificación regional y del equilibrio entre varios grados de acción estatal y fuerzas de mercado, con el objetivo de aumentar el impacto socioeconómico de políticas de reforma agraria. El estudio de caso se detiene en el análisis de indicadores socioeconómicos y su relación con los asentamientos del Nordeste brasileño, donde dos diferentes modalidades de reforma agraria coexisten en el período 1997-2002: la tradicional del estado y la de mercado. El estudio identifica problemas derivados de la ausencia de planificación regional, más específicamente en la identificación de áreas sustentables dentro de la región, y elaboración de planos de intervención apropiados para esas áreas. Con base en evidencias empíricas y en la literatura de planificación regional, el trabajo propone que aspectos de ambas modalidades de reforma agraria sean combinados en una estrategia basada en la acción conjunta de los sectores público y privado, tanto para la adquisición de los lotes, como para proveer la infraestructura productiva. Además, la estrategia envuelve, desde las etapas iniciales de la formulación hasta su implantación final, varias instancias de coordinación intergubernamental e intersectorial, además de la consulta pública a los grupos afectados. Se propone, por fin, que la definición de las estrategias regionales sea aliada a la implantación de intervenciones específicas en unidades geográficas de planificación. Las intervenciones, a su vez, se basan en la identificación de áreas estratégicamente localizadas y prioridades de inversiones para la posterior implantación de los asentamientos y la garantía de su sustentabilidad en una perspectiva regional.

Palabras-clave: Reforma Agraria; Planificación Regional; Impacto Socioeconómico; Crecimiento Sustentable; Desarrollo Regional.

REFORME AGRAIRE ET PLANIFICATION REGIONALE: UNE PROPOSITION ÉTAT-MARCHE

Cet article explore les possibilités d'utilisation des principes de la planification régionale et de l'équilibre parmi différents degrés d'action de l'Etat et des forces du marché visant à augmenter l'impact socio-économique des politiques de réforme agraire. L'étude de cas se concentre sur l'analyse des indicateurs socio-économiques et leur relation avec les établissements ruraux dans le nord-est du Brésil, où coexistaient deux différentes modalités de réforme agraire durant la période de 1997 à 2002 : la traditionnelle de l'Etat et celle du marché. L'étude identifie des problèmes dus à l'absence de planification régionale et, plus spécifiquement, dans l'identification des terres durables dans la région et l'élaboration de plans d'intervention adéquats. Basé sur des données empiriques et sur la littérature du plan régional, cet article propose la combinaison d'éléments des deux modalités de réforme agraire dans une stratégie basée sur l'action conjointe du secteur public et du secteur privé, soit pour l'acquisition des lots, soit pour mettre en place l'infrastructure

de production nécessaire. En plus, la stratégie englobe toutes les étapes entre sa formulation et sa mise en œuvre, différentes instances de coordination intergouvernementale et intersectoriale, ainsi qu’une consultation publique aux groupes affectés. L’article propose, enfin, que la définition des stratégies régionales soit liée à la mise en œuvre d’interventions spécifiques dans les unités géographiques du plan. Les interventions, à leurs tours, sont basées sur l’identification des espaces stratégiquement localisés et sur les priorités d’investissements pour la subséquente fixation des établissements humains et garantie de sa subsistance dans la perspective régionale.

Mots-clés: Réforme Agraire; Planification Régionale; Impact Socio-Economique; Croissance Durable; Développement Régional.

1 INTRODUÇÃO, ESCOPO E PROPÓSITOS

Políticas de reforma agrária baseadas na ação direta do Estado têm sido consideradas pela literatura especializada como instrumentais na redistribuição de terras e diminuição da pobreza rural (NAVARRO, 1998; HEREDIA *et al.*, 2006). Dado possuir por fundamento regras unilaterais de desapropriação, uma corrente oposta da literatura acredita ser essa abordagem nociva à garantia dos direitos de propriedade (DEININGER *et al.*, 2003; NETO, 2004). Uma abordagem alternativa baseada em transações no mercado de terras para transferência de direitos de propriedade tem sido recentemente adotada por países em desenvolvimento, como o Brasil (DEININGER, 1999), Colômbia (FAJARDO, 2002), África do Sul (BRINK *et al.*, 2005) e Filipinas (BORRAS, 2003), consistente na provisão de crédito a famílias sem-terra com o intuito de estimular a livre negociação entre elas e os proprietários rurais. Todavia, a efetividade de ambas as modalidades em garantir desenvolvimento socioeconômico sustentável vem sendo disputada por diversas correntes da literatura (por exemplo, DEININGER, 1999, de um lado, e BORRAS, 2003, de outro), restando-se provar se as reformas orientadas pelo mercado são ferramentas mais eficientes do que os instrumentos tradicionais de redistribuição de terras no propósito de impactar de forma positiva e duradoura a economia regional (SOUZA; SILVA, 2010).

No meio rural do Brasil, cerca de 12 milhões de famílias (44,8% da população rural) encontram-se em estado de pobreza, das quais aproximadamente metade se localiza na região Nordeste, ao longo de uma imensa concentração de assentamentos de reforma agrária (42% do total no Brasil, de acordo com o Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA). A literatura a respeito desse tema pontua que “o Incra tem desapropriado terras inférteis” (BUAINAIN *et al.*, 2000, p. 9), o que se alia ao fato de que “essas áreas não possuem infra-estrutura básica e ficam distante de mercados consumidores importantes” (SABOURIN, 2008, p. 6). Ademais, em vez de promover crescimento sustentável, a política de desapropriação de terras “tem gerado corrupção, insegurança quanto ao direito de propriedade e burocracia” (DEININGER, 1999, p. 263), além de “provocar conflitos sociais e debilitar o desenvolvimento agrícola” (NETO, 2004, p. 53).

Por fim, apesar de verem mudanças positivas no padrão de vida das famílias, Heredia *et al.* (2006, p. 285) admitem que “a criação de assentamentos não tem alterado o cenário de distribuição de terras em larga escala”.

Por outro lado, políticas de reforma agrária e iniciativas de planejamento regional parecem estar precariamente inter-relacionadas (FAJARDO, 2002; DEININGER *et al.*, 2003; BRINK *et al.* 2005), o que posiciona os assentamentos à parte dos fatores de desenvolvimento regional. Isto porque os vários programas de reforma agrária implementados ao longo dos anos têm sido ou aleatórios ou desassociados entre si. Regularmente, projetos mais amplos – por exemplo, o plano nacional de reforma agrária de 1985 – são postos em prática na forma de “pacotes de desapropriação” não planejados e assistemáticos, principalmente em áreas resultantes de ocupações massivas de terra por grupos rurais organizados. Ao fim e ao cabo, pouca mudança na estrutura fundiária tem sido observada. Na verdade, o Censo Agropecuário 2006, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), mostra o agravamento da concentração de terras no país, com um Índice de Gini de 0,872, superior aos índices de 1985 (0,857) e 1995 (0,856). Buainain *et al.* (2000) chamam atenção para a característica isolada e incompleta da realocação de terras no país, enfatizando que, em vez de tomarem parte em uma estratégia de desenvolvimento geral do campo, a política de reforma agrária tem sido mais uma reação do Estado à pressão de grupos sociais organizados. Similarmente, Sabourin (2008) observa que o Brasil tem falhado na implementação de grandes planos de reforma agrária. O autor afirma que isso tem levado na maioria das vezes à criação de assentamentos em condições precárias e sem suporte à produção.

Essas breves considerações parecem apontar para uma necessidade crescente de políticas de reforma agrária associadas a estratégias de planejamento regional. Tomando por base os resultados de pesquisa realizada no Nordeste brasileiro e a literatura internacional especializada, argumentamos que a insuficiência de planejamento regional nos programas de reforma agrária dificulta o desenvolvimento socioeconômico sustentável das áreas beneficiadas e, simultaneamente, o saneamento de problemas de alcance regional. Para o teste do argumento, uma análise é realizada dos efeitos socioeconômicos de duas modalidades distintas de redistribuição de terras em áreas selecionadas da região Nordeste: a tradicional de Estado, levada a cabo por via das desapropriações do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), e outra baseada na concessão de créditos para a negociação e aquisição de lotes, no caso o Projeto Cédula da Terra (PCT). Avaliamos empiricamente se, e em que medida, cada uma das abordagens contribuiu para o desenvolvimento sustentável dos assentamentos e dos territórios rurais que os contêm. Além disso, o trabalho destaca o papel do planejamento regional na reforma agrária e o equilíbrio entre graus variados de ação estatal e forças de mercado nos programas de redistribuição de terras.

Como implicações de políticas públicas, o estudo conclui que: *i*) políticas de reforma agrária associadas a estratégias de planejamento regional são mais eficientes na garantia de desenvolvimento econômico e social; e *ii*) modalidades distintas de reforma agrária, no caso o incentivo a aquisições subsidiadas de terras ou, alternativamente, realocações de terras desapropriadas pelo Estado, não são mutuamente excludentes e podem ser combinadas em uma política pública de amplitude regional. Este artigo pretende, portanto, transpor as discussões acadêmicas sobre os efeitos socioeconômicos de diferentes modalidades de reforma agrária, visto enfatizar questões de destaque na literatura de planejamento regional e suas contribuições para o desenvolvimento regional associado a programas de redistribuição de terras.

O restante do artigo é organizado conforme segue. A seção 2 analisa o impacto das duas modalidades de reforma agrária na economia regional das áreas selecionadas. A seção 3 aborda possíveis estruturas de governança baseadas em mecanismos intergovernamentais e intersetoriais de coordenação. A seção 4 avalia o componente espacial da reforma agrária com o objetivo de estabelecer parâmetros para definição de áreas prioritárias. O foco da seção 5 é a priorização de investimentos em setores estratégicos como requisito para a otimização de recursos produtivos. A seção 6 enfatiza as possibilidades de financiamento público e privado como meio de contornar limitações orçamentárias. A seção 7 sumariza o papel do planejamento regional na reforma agrária e traz as considerações finais.

2 O IMPACTO SÓCIO-ECONÔMICO DA REFORMA AGRÁRIA NO NORDESTE BRASILEIRO

A reforma agrária nos moldes tradicionais, isto é, a organização de assentamentos para plantio agrícola por meio da expropriação e da redistribuição de terras a famílias rurais pobres, é prevista no Estatuto da Terra (Lei nº 4.504, de 1964) e está a cargo do Incra. Todavia, um estudo feito pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário em 2000 indica que muitas das famílias que recebem o título do Incra, embora estejam vinculadas a associações e movimentos sociais rurais, não fazem necessariamente uso produtivo das áreas formalmente redistribuídas (BRASIL, 2000). O estudo também aponta que a maior parte das terras expropriadas permanece improdutiva devido a fatores diversos, como condições econômicas desfavoráveis, baixa fertilidade da terra, infraestrutura deficiente e inacessibilidade a mercados consumidores. Em que pese a priorização de áreas sustentáveis para as desapropriações ser um dos objetivos previstos no Estatuto da Terra, isto efetivamente jamais foi tentado.

Em 1997, um programa de reforma agrária baseada em transações de mercado, conhecido como Projeto Cédula da Terra, foi lançado em decorrência de

um acordo entre o governo federal e o Banco Mundial.¹ O propósito foi promover redistribuição de terras de acordo com as forças de oferta e procura, por meio das quais famílias previamente registradas receberiam empréstimos para a compra de lotes por meio de associações rurais. O PCT deveria assegurar não apenas a aquisição de terra cultivável, mas também uma série de serviços de suporte à produção e, sobretudo, à melhoria do padrão de vida dos participantes. Antes de eventual implementação em outras regiões, a política foi direcionada a áreas rurais de maior índice de pobreza nos estados da Bahia, do Ceará, do Maranhão, de Pernambuco e do norte de Minas Gerais, mas não necessariamente em áreas onde iniciativas anteriores do Inbra eram tidas como malsucedidas. Como será discutido adiante, a falta de planejamento regional na implementação do Cédula da Terra foi também causa do baixo impacto dos assentamentos no crescimento da economia regional.

Para breve análise de impacto de ambas as políticas em escala regional, a premissa básica é que a taxa de crescimento do produto interno bruto (PIB) agropecuário deve refletir em alguma medida o crescimento da atividade econômica nas áreas beneficiadas com os assentamentos do Inbra e do Projeto Cédula da Terra. A amostra é formada por 49 territórios rurais do Nordeste, entre os quais 22 apresentam assentamentos da reforma agrária de mercado simultaneamente com assentamentos da modalidade tradicional. As variáveis utilizadas nas estimações da tabela 1 a seguir são extraídas da literatura internacional sobre desenvolvimento rural e regional (por exemplo, HAGGBLADE; HAZELL; BROWN, 1989; FERREIRA, 2001; GARDNER, 2003; SAHU; MADHESWARAN; RAJASEKHAR, 2004).

TABELA 1
Y = crescimento do PIB agropecuário – territórios rurais

Taxa de crescimento anual (1995-2005)	(1) Efeitos fixos	(2) Efeitos aleatórios
Área cultivada – área total (%)	0,954*** (0,208)	0,505** (0,159)
Gado bovino – cabeça	-0,401 (0,339)	0,930*** (0,227)
Crédito rural para comercialização	-0,035* (0,020)	-0,067** (0,021)
Crédito rural para investimentos	0,047*** (0,014)	0,058*** (0,012)
Gasto público em energia e recursos minerais	-0,035** (0,013)	-0,025* (0,013)
Gasto público em agricultura	0,015 (0,019)	0,002 (0,016)

(Continua)

1. Land Reform and Poverty Alleviation Pilot Project 4147-BR.

(Continuação)

Taxa de crescimento anual (1995-2005)	(1) Efeitos fixos	(2) Efeitos aleatórios
População rural	-0,043 (0,688)	1.192*** (0,309)
Área expropriada pelo Incra	-0,002 (0,002)	-0,007** (0,002)
Área/período com assentamentos do PCT (<i>dummy</i>)	0,220 (0,215)	0,216 (0,175)
Constante	29.799** (9.506)	-4.149 (3.929)
N	539	539
MSE	1.190	1.465
R ²	0,832	0,178

Fontes: Ipeadata, IBGE e MDA.

Elaboração dos autores.

Notas: * $p < 0,1$.** $p < 0,05$.*** $p < 0,01$.

Obs.: Erro-padrão entre parênteses.

(1) = os modelos com efeitos fixos consideram que as diferenças das observações captam-se na parte constante (intercepto).

(2) = os modelos com efeitos aleatórios consideram que estas diferenças captam-se no termo de erro.

N = número de observações.

MSR = erro quadrático médio.

R² = coeficiente de determinação.

Não há indicação estatística de que a economia rural dos territórios da amostra tenha sido positivamente afetada pela presença de assentamentos de reforma agrária de qualquer dos tipos. Como a tabela 1 sugere, os resultados de diferentes equações são estatisticamente não significativos para o PCT, indicando que a reforma agrária de mercado não é fator de crescimento econômico no período. O coeficiente do Incra, por seu turno, é sempre negativo e precariamente correlacionado com o crescimento do PIB, apesar de significativo a 10% na equação de efeitos fixos. Isto não quer necessariamente dizer que as desapropriações foram fatores de desaceleração do crescimento, mas que o crescimento provavelmente se concentrou fora das áreas alcançadas pelo Incra. Por outro lado, a alta significância da variável de crédito nas regressões ($p < 0,01$ nas equações de efeitos fixos e aleatórios) indica que o desenvolvimento da economia rural se beneficia da disponibilidade de crédito para investimentos em larga escala e da habilidade do governo em reduzir deficiências infraestruturais que limitam o acesso a mercados dinâmicos.

Quanto a diferenças na qualidade de vida dos assentados, os indicadores utilizados são a renda familiar na zona rural e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Uma vez que é mais difícil a mensuração dos impactos sociais no nível regional, as regressões apresentadas na tabela 2 a seguir são feitas a partir de dados da zona rural de amostra de 416 municípios da região Nordeste.

TABELA 2
Y = crescimento da qualidade de vida – zona rural dos municípios

	Taxa de crescimento (1990-2000)	Renda rural	IDH
Emprego		0,398*** (0,113)	0,001 (0,010)
Renda de programas sociais		0,024 (0,066)	0,016** (0,006)
Gasto público em agricultura (<i>per capita</i>)		0,001 (0,018)	-0,001 (0,001)
Escolaridade		-0,275* (0,139)	0,131*** (0,012)
Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)		0,010 (0,009)	-0,001 (0,001)
Área expropriada pelo Incra		1,659** (0,143)	0,025* (0,013)
Área/período com assentamentos do PCT (<i>dummy</i>)		0,041 (0,060)	-0,010* (0,005)
Constante		-0,217 (0,307)	0,907*** (0,027)
N		416	416
MSE (raiz)		0,505	0,044
R ²		0,327	0,433

Fontes: Ipeadata, IBGE e MDA.

Elaboração dos autores.

Notas: * p < 0,1.

** p < 0,05.

*** p < 0,01.

Obs.: Erro-padrão entre parênteses.

Há correlação significativa entre a abordagem tradicional de Estado e a taxa de crescimento de indicadores sociais na série temporal indicada, com destaque para a renda familiar, ao passo que o PCT permanece sem contribuir para a melhoria da renda rural ou do IDH. Tais resultados contrariam a suposição de que políticas de reforma movidas pelas forças do mercado conduzem a um crescimento mais acelerado do que intervenções diretas do Estado. Por outro lado, isso em grande medida confirma os achados de estudos anteriores realizados em assentamentos do Incra (HEREDIA *et al.*, 2006; SABOURIN, 2008 etc.).

Os resultados dos testes econométricos são confrontados com a evidência apresentada na tabela 3 a seguir, elaborada a partir de um estudo da qualidade de vida em 13 assentamentos participantes do Cédula da Terra² realizado entre dezembro de 2008 e maio de 2009.³

2. Os assentamentos da amostra são os seguintes: CE – Barra Bom Tempo, Lagoa e Santo Amaro; PE – Dois Braços, Engenho Cana Verde e Nossa Senhora de Fátima; BA – Novo Horizonte e Fazenda São Geraldo; MA – Vale do Barbosa e Vila Castro Gomes; norte de MG – Amaralina e Duas Barras.

3. A pesquisa consistiu em questionários (30-40 questões) apresentados a uma amostra randômica de 260 respondentes que aderiram ao Cédula da Terra no período 1997-2002. As questões versaram sobre situação socioeconômica das famílias antes e depois da entrada nos assentamentos e qualidade dos lotes, infraestrutura e acesso a serviços básicos. Para detalhes sobre a pesquisa, ver Souza e Silva (2010).

As entrevistas mostraram que o crédito disponibilizado pelo PCT foi essencial para o acesso à terra (70% dos entrevistados afirmaram ter adquirido lotes a um preço baixo ou justo). Por outro lado, a grande maioria dos entrevistados lamentou que os assentamentos foram criados em áreas distantes ou remotas. Ademais, a agricultura de subsistência era predominante na maioria dos assentamentos, como indicação de que a qualidade de vida dos beneficiários não melhorara significativamente. De fato, os rendimentos da produção no assentamento foram considerados insuficientes (60% dos entrevistados), de maneira que as famílias tiveram de procurar renda complementar. Muitas delas admitiram depender de programas governamentais como o Bolsa Família para a sobrevivência (66%). Diante disso, parcela muito pequena dos rendimentos podia ser destinada à melhoria da produção.

TABELA 3
Situação socioeconômica nos assentamentos – frequências das respostas
(Em %)

	Localização		Preço de aquisição	
Qualidade do lote	Próximo a mercados/cidades	30	Barato	18
	Distante	41	Justo	52
	Áreas remotas	29	Caro	28
	Extensão/área		Adequação à agricultura	
	Grande/suficiente	2	Adequado	64
	Razoável	62	Razoável	32
	Pequeno/insuficiente	36	Inadequado	10
Infraestrutura	Estradas de acesso		Postos de saúde	
	Pavimentadas	0	Bom/razoável	27
	Parcialmente pavimentadas	38	Ruim	12
	Não pavimentadas	61	Inexistente	61
	Escolas públicas		Água, eletricidade, esgoto etc.	
	Bom/razoável	13	Bom/razoável	31
	Ruim	14	Ruim	69
	Inexistente	73	Inexistente	0
Renda familiar	Principais fontes		Suficiência da renda no assentamento	
	Agricultura de subsistência	41	1. Para sobrevivência	
	Outras atividades no assentamento	7	Suficiente	39
	Atividades fora do assentamento	52	Insuficiente	60
	Renda de programas assistenciais		2. Para investir/quitar financiamento	
	Bolsa Família e outras	66	Suficiente	22
	Nenhuma	34	Insuficiente	78

Fonte: Pesquisa de campo em assentamentos do PCT (2008-2009).
Elaboração dos autores.

Entretanto, a difícil situação dos assentados do PCT se deveu a uma série de fatores, sendo o baixo nível de investimentos produtivos apenas um deles. A escassez de recursos naturais em diversas áreas também impôs restrições à produção agrícola, fato este que dificultou a melhoria socioeconômica das famílias assentadas. Além disso, o programa careceu de estrutura de governança capaz de selecionar áreas sustentáveis, combinada à provisão de infraestrutura adequada ao estímulo da produção a níveis maiores do que a agricultura de subsistência. Tal estrutura de governança fundava-se exclusivamente na aquisição de lotes que se enquadravam no limite de aproximadamente US\$ 11.200,00 por família, sujeita a aprovação por uma unidade técnica estadual subordinada ao MDA.

Portanto, a disponibilidade de crédito do PCT não foi, por si só, solução sustentável para a pobreza nos territórios rurais investigados por pelo menos três razões principais: *i*) o volume de recursos associados ao PCT não foi suficiente para consolidar empreendimentos agropecuários em larga escala; *ii*) a renda familiar média esteve abaixo do mínimo necessário ao pagamento mensal dos lotes adquiridos e, simultaneamente, à realização de investimentos produtivos; *iii*) isso foi particularmente válido para assentamentos localizados em áreas que demandavam investimentos substanciais tendo em vista suprirem a insuficiência de recursos naturais e a infraestrutura ausente ou inadequada. Mais significativamente, esses problemas decorreram da falta de coordenação estratégica para inserção do programa nas políticas mais abrangentes de desenvolvimento regional.

Em suma, a reforma agrária de mercado facilitou o acesso à terra, mas não eliminou as barreiras ao crescimento sustentável, especialmente nas áreas menos privilegiadas do Nordeste. A modalidade tradicional, por sua vez, parece ter sido mais eficiente na melhoria dos índices de qualidade de vida, embora não tenha reduzido significativamente a pobreza rural. Ademais, não houve suficiente planejamento de ambas as modalidades do ponto de vista regional, o que, como será discutido em detalhe, poderia ter conduzido as áreas beneficiadas a taxas mais altas de crescimento socioeconômico.

3 MECANISMOS DE PLANEJAMENTO E INTERAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL

Embora as estruturas de governança do PCT e dos projetos do Incra previssem setores responsáveis para coordenar e monitorar a implantação de assentamentos, além de supervisionar seus resultados, tais estruturas não dispuseram de estratégias definidas de planejamento regional, de modo que deficiências de coordenação foram observadas entre as agências federais responsáveis pelos programas e os governos subnacionais. De maneira geral, houve pouca ou nenhuma ação conjunta entre os três níveis de governo na mobilização de recursos para a implantação de assentamentos em áreas sustentáveis da região devido, em grande

parte, à falta de coordenação a nível regional. Nesse ínterim, houve queda de 2,92% nos gastos governamentais com agricultura nas localidades rurais de nossa amostra entre 2001 e 2005, como indicativo de que as prioridades de gastos subnacionais estiveram desassociadas do propósito do governo federal em aumentar a atividade econômica gerada pela agricultura familiar decorrente da criação de assentamentos.

Quanto a isso, a literatura aponta para a necessidade de um “nexo regulatório” entre diversas camadas de governo com o objetivo de facilitar níveis satisfatórios de investimento, a fim de se obter crescimento sustentável associado a redistribuição mais equitativa de riquezas (CLARK, 1994). Semelhantemente, para Razin e Hazan (1995), a disposição intergovernamental de cooperar representa importante passo em direção à justa distribuição da riqueza regional.

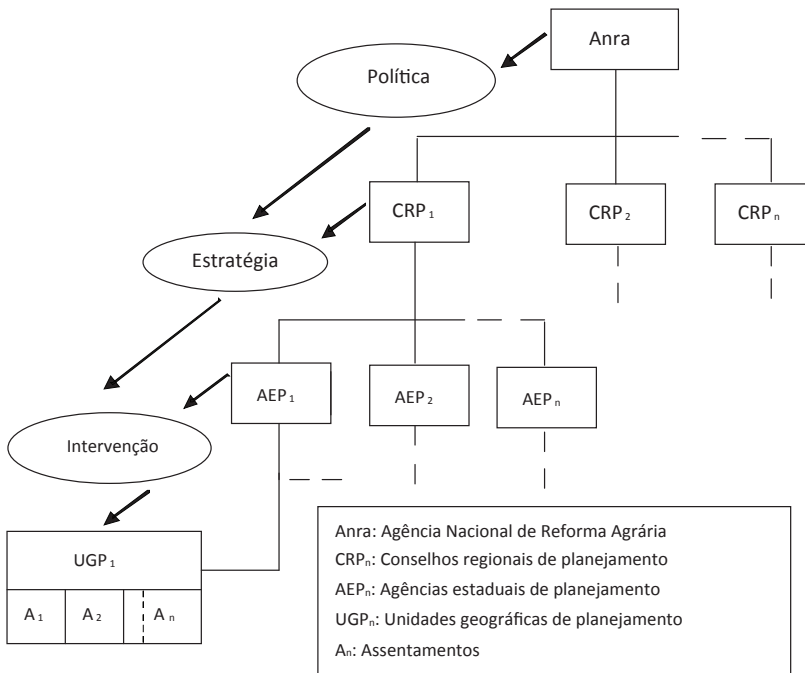
Na prática, um dos objetivos propostos é o estabelecimento de cronogramas compartilhados de ações e dispêndio em políticas de reforma agrária, assegurando o direcionamento de recursos dos níveis de governo participantes para um conjunto de áreas criteriosamente selecionadas. As implicações para o orçamento público são assim especificadas a curto, médio e longo prazos, de forma a viabilizar uma agenda de reforma agrária conjunta e compatível com ações de abrangência regional, nomeadamente medidas visando estabelecer áreas estratégicas em cada região e os investimentos necessários à provisão nessas áreas de infraestrutura produtiva e serviços públicos de qualidade. Trata-se de um plano de ação multissetorial acordado entre diferentes localidades e esferas de governo, em um horizonte de tempo suficiente para promover a sustentabilidade socioeconômica dos assentamentos.

Uma estratégia de tais dimensões requer comprometimento político dos entes governamentais na produção do mencionado nexo regulatório para, com isso, assegurar a justa alocação de responsabilidades com a questão fundiária. Da agência nacional – no Brasil, o MDA –, à guisa de exemplo, requer-se que trace as diretrizes gerais da política para as entidades regionais de planejamento agrário, a fim de assegurar coesão e cooperação na interpretação da política, bem como consistência na elaboração de estratégias regionais. Aos governos subnacionais cabe, por esse veio, a identificação de áreas prioritárias para a implementação de planos de intervenção específicos no âmbito das unidades geográficas de planejamento, além da definição de prioridades de gastos e investimentos. A figura 1 ilustra a estrutura de governança de acordo com os princípios de planejamento regional abordados nesta seção.

A estrutura implica a instituição de conselhos regionais de planejamento agrário (CRP), ou colegiados formados por representantes dos estados da região, com a função de elaborar as estratégias regionais de acordo com as diretrizes da

política nacional de reforma agrária. Tal lógica requer necessariamente a participação direta dos estados, o que subentende a utilização de sua estrutura descentralizada de planejamento – agências estaduais de planejamento (AEP) – ou mecanismos similares de coordenação destinados à definição de intervenções específicas para os territórios rurais sob sua jurisdição. Ou seja, conquanto os níveis superiores de planejamento não exijam obrigatoriamente estruturas físicas a serem constituídas, requerem, todavia, estruturas organizacionais hábeis à articulação intergovernamental e intersetorial, de modo a facilitar processos de decisão e assegurar a boa governança da estratégia.

FIGURA 1
Estrutura ilustrativa de governança e planejamento regional



Elaboração dos autores.

A figura 1 sugere, por fim, que as menores extensões territoriais a serem consideradas como UGPs correspondem aos territórios rurais (áreas sub-regionais instituídas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário para fins específicos de políticas fundiárias e desenvolvimento rural), de modo a afirmar o cunho regional das intervenções.

4 A DIMENSÃO ESPACIAL DA REFORMA: UM PORTFÓLIO DE ÁREAS ESTRATÉGICAS

Na lógica da reforma agrária de mercado, são os próprios beneficiários que escolhem as áreas para negociação e aquisição de terras. Nosso estudo do Cédula da Terra, entretanto, a par de revelar o precário perfil socioeconômico dos assentados, demonstrou também que uma das consequências dessa reforma foi que grande parte dos assentamentos se estabeleceu em áreas que não favoreciam a agricultura familiar por uma série de fatores. Ademais, foi detectada dependência espacial no desempenho econômico dos lotes adquiridos, ou seja, assentamentos localizados a maiores distâncias de mercados consumidores apresentaram maiores dificuldades em comercializar a produção (70% das famílias entrevistadas). Por outro lado, a prevalência de agricultura de subsistência resultou que muitas famílias buscaram atividades fora dos assentamentos como parte de uma estratégia de sobrevivência (52%). Assim, esta seção propõe estratégias de reforma agrária que levem em conta não apenas indicadores da situação socioeconômica dos beneficiários, mas também aspectos espaciais *vis-à-vis* o *status* da economia regional.

A literatura sobre desenvolvimento sustentável corrobora a capacidade do Estado de induzir mudanças na economia das regiões a médio ou longo prazo, tornando-as mais propícias à confluência de pequenos produtores rurais (MASON, 1985; CHAN; CLARK; 1994; GARDNER, 2003). Por esse prisma, as estratégias de reforma agrária devem necessariamente envolver a adoção de abordagens de zoneamento (ALLMENDINGER, 2006) ou de centros de crescimento induzido para o desenvolvimento regional (HANSEN, 1975). Para tanto, Huby *et al.* (2009) sugerem a seleção de áreas estratégicas com base em considerações conceituais e estatísticas. De forma complementar, Craglia, Haining e Signoretta (2003) advogam a utilização de indicadores por via dos quais as áreas são pontuadas segundo diferentes variáveis, sendo a pontuação combinada em único indicador para a classificação final das áreas.

A questão crucial é saber até que ponto estratégias viáveis de reforma agrária podem ser planejadas de acordo com os exemplos extraídos da literatura mencionada. O principal parâmetro dessa literatura é o espacial. Assim, as áreas devem em primeiro lugar ser selecionadas de acordo com sua localização. Por exemplo, áreas onde a malha rodoviária existente – ou planejada no âmbito da estratégia regional – seja adequada, ou onde curtas distâncias entre os assentamentos e os mercados consumidores predominem, de forma que os custos de transporte e comercialização da produção sejam minimizados. Tem-se com isso que a localização dos assentamentos na região está diretamente relacionada a sua viabilidade econômica. Espera-se também que as famílias sejam assentadas em locais com infraestrutura necessária ao desenvolvimento da agricultura familiar, da pecuária e de outras atividades produtivas suplementares – ou onde essas infraestruturas

venham a ser criadas em articulação com a intervenção. Os indicadores de áreas sustentáveis segundo os critérios espacial e econômico podem incluir os seguintes:

- Proximidade a mercados dinâmicos.
- Taxa de crescimento do PIB agropecuário.
- Infraestrutura agrícola e plataforma logística.

Viu-se em nosso estudo de caso que aproximadamente metade da renda familiar advém do trabalho fora do assentamento como forma de complemento dos ganhos da produção devido à falta de infraestrutura básica e recursos para investir. A situação dos assentados é agravada com o acesso deficiente a serviços públicos básicos, tudo refletindo em baixa qualidade de vida. Considerando-se, portanto, o *status* socioeconômico das famílias beneficiárias, a prioridade recai em áreas onde a evidência demonstra que o maior número de indivíduos será favorecido econômica e socialmente. Áreas definidas com maiores necessidades sociais urgentes ou dificuldades econômicas estruturais podem ser reconhecidas como prioritárias com base em fatores tais quais:

- Taxa de emprego rural ou renda *per capita*.
- IDH ou outro indicador de qualidade de vida.
- Acesso a serviços básicos, tais como saúde e educação.

Por outro lado, é esperado que diferentes áreas rurais reajam de diferentes maneiras a uma estratégia de amplitude regional, devido a diferentes configurações socioeconômicas, características geográficas e condições agroclimáticas, de forma que algumas áreas na região apresentarão maiores perspectivas para a sustentabilidade dos assentamentos do que outras. Uma consequência é que intervenções que levem em conta esses elementos se sobrepõem a estratégias mais generalistas.

Do ponto de vista do planejamento espacial, a estratégia assim concebida promove disposição policêntrica de crescimento. Tal disposição consiste em “agrupamentos de centros interativos relativamente próximos entre si, mas separados por extensas áreas não-urbanas ou rurais” (PARR, 2008, p. 3018). Isto significa que a distribuição espacial dos assentamentos deve seguir padrões de interdependência econômica, com a busca do equilíbrio entre diversas atividades comerciais e industriais em benefício de um conjunto de localidades. Áreas de maior proximidade em relação a polos comerciais da região serão, por esse critério, definidas como preferenciais, exceto quando outros indicadores de sustentabilidade recomendem o contrário – por exemplo, áreas de maior potencial irrigatório. Entretanto, o critério preponderante será sempre o da localização, por ser o de impacto mais abrangente, definido como aquele que mais favoreça o desenvolvimento integrado da unidade geográfica de planejamento.

Um aspecto correlato diz respeito à realocação sequencial de terras a partir de portfólio de áreas prioritárias. Ou seja, a sequência de implementação dos assentamentos deve ocorrer por ordem de prioridade, obedecendo à classificação das áreas preliminarmente selecionadas e catalogadas com base nos indicadores de sustentabilidade. A utilização de métodos sequenciais no planejamento de políticas públicas tem sido amplamente discutida na literatura, embora na prática não tenham sido empregados no âmbito de programas de reforma agrária. Coyne e Gero (1985), por exemplo, consideram que os processos de elaboração e implementação de uma política devem seguir um plano sequencial, ou seja, uma busca por meio do espaço das situações em que as novas regras causarão efeito mais rapidamente, e em que seus efeitos multiplicadores poderão gerar mais desenvolvimento associado a ações e políticas subsequentes.

Em suma, os indicadores de sustentabilidade das áreas onde os assentamentos serão inseridos refletem sua proeminência econômica e geográfica nas unidades geográficas de planejamento, como áreas estratégicas que oferecem menor razão custo – benefício para os assentados, por um lado, e maior capacidade de impactar positivamente o crescimento econômico regional, por outro. Os critérios de seleção dessas áreas serão estabelecidos em termos de suas especificidades socioeconômicas e geográficas.

5 UM SEGUNDO PORTFÓLIO: INVESTIMENTOS EM SETORES ESTRATÉGICOS

Um dado importante de nosso estudo de caso é que, salvo exceções, a produção dos assentamentos não implica economias de escala – aproximadamente três quartos das atividades agrícolas são exercidas individualmente ou em família, sendo na maioria das vezes restritas ao cultivo de subsistência. A falta de condições oferecidas pelo Estado aos assentados para consolidarem a produção em larga escala foi um fator negativo na contribuição dos assentamentos para o desenvolvimento regional. Outra conclusão do estudo foi que as políticas de reforma agrária para a região não foram acompanhadas dos meios suficientes à geração de excedentes de produção, o que inibiu uma melhoria substancial no padrão de vida das famílias. Pouca atenção foi dada à infraestrutura de larga escala associada à criação de assentamentos. Consequentemente, conforme impressão dos próprios entrevistados, o simples fato de receberem um lote de terra não foi suficiente para a garantia de uma vida melhor.

De modo semelhante, a essencialidade do acesso ao crédito para o crescimento do PIB rural na análise quantitativa sugere que investimentos produtivos são também fatores positivos no suprimento das necessidades básicas da população beneficiária, por contribuir significativamente para a sustentabilidade dos assentamentos. Um passo primordial em direção à mudança substancial do *status*

socioeconômico dos assentados é, então, a adoção de política fundiária voltada para o aprimoramento da competitividade de sua produção no mercado agropecuário. Nesse desiderato, o papel crucial do Estado é incitar a competitividade da agricultura familiar. Um método sugerido por Chan e Clark (1994) é munir os pequenos produtores dos meios de negociação adequados, canalizando investimentos produtivos para atividades lucrativas e competitivas.

Outro fator considerado vital no estudo foi a acessibilidade à rede de serviços públicos que alcança a maioria dos assentamentos na região, visto que a condição de vida das famílias assentadas é ostensivamente precária. A inexistência ou baixa qualidade da estrutura de serviços nos – ou próximo aos – assentamentos (por exemplo, postos de saúde ruins ou inexistentes para 73% dos respondentes; escolas ruins ou inexistentes para 87%) dá indicação da carência de investimentos associados às estratégias de reforma. Por um lado, respostas a essas necessidades exigem investimentos de capital multissetoriais, de forma a causarem impactos na variedade de deficiências identificadas nas áreas. Por outro, estratégias isoladas – ou separadas entre si – com vista à provisão de serviços públicos básicos às comunidades rurais tendem a consumir volumes mais expressivos de recursos orçamentários. Isso porque um conjunto complexo de arranjos institucionais seria necessário à coordenação dos setores governamentais envolvidos na provisão desses serviços em localidades geograficamente distintas (IKEYA, 2003).

Disso decorre que eventual maximização de investimentos de capital nas estratégias de reforma agrária exige serem tomados em conta os indicadores de sustentabilidade das áreas definidas como prioritárias. Ou seja, as possíveis opções de política devem ser confrontadas com base nos impactos positivos esperados naquelas áreas, incluindo seus riscos potenciais e externalidades negativas. Diversos modelos têm sido desenvolvidos na literatura com vista à otimização de recursos na provisão regional de serviços públicos, por exemplo, o desenvolvido por Roberts (2003) para a identificação de prioridades no meio rural. O autor utiliza técnicas de quantificação da relevância comparativa de diversos elementos, entre os quais as características demográficas da região e a extensão dos serviços públicos à disposição da população rural. Para Felderer (1975), a alocação ótima de recursos depende não apenas do equilíbrio entre oferta e demanda de serviços, mas principalmente da criação de uma estrutura de tomadas de decisão de âmbito regional.

Em outras palavras, o critério de otimização de recursos sugere a adoção de um portfólio de prioridades para o gasto público associado às políticas de reforma agrária, por meio do qual se destinem investimentos a setores mais críticos, tais como o financiamento de projetos infraestruturais. A coerência deste segundo portfólio com o de áreas prioritárias exige a ação de mecanismos de articulação em níveis superiores de planejamento, como os conselhos regionais sugeridos na figura 1, dado que um único território rural poderá conter múltiplas áreas prioritárias.

Projetos de construção de novas escolas na extensão de determinado território rural, por exemplo, contemplarão obrigatoriamente localidades acessíveis às famílias assentadas. Desta forma, as ações conjuntas na definição da intervenção para aquele território reconhecerão não somente os benefícios, mas também os custos que incidirão sobre os estados e os municípios envolvidos. Espera-se, portanto, que as áreas prioritárias se beneficiem de recursos da União, dos estados e dos municípios, o que envolve o planejamento intra e intergovernamental, de maneira a evitar a aplicação ineficiente de recursos públicos.

Em suma, estratégias abrangentes de reforma agrária devem conter programas de gastos multissetoriais compreendendo: *i*) a concentração de investimentos em larga escala em áreas estratégicas, assim definidas de acordo com os indicadores de sustentabilidade explorados na seção anterior; *ii*) a provisão de infraestrutura produtiva nas unidades geográficas de planejamento – por exemplo, estradas e sistemas de irrigação –, ou aperfeiçoamento da estrutura existente, a fim de intensificar a competitividade da produção dos assentamentos e possibilitar aos assentados que se beneficiem das oportunidades econômicas inerentes ao meio rural; e *iii*) a provisão de serviços públicos de qualidade como meio de acelerar a inclusão social das famílias assentadas.

Por fim, além de render dividendos econômicos por meio da região, os portfólios estratégicos objetivam abordar os problemas sociais crônicos e a insuficiência aguda de infraestrutura dentro e fora dos assentamentos, na medida em que direciona recursos a setores e áreas geográficas cuja probabilidade de contribuir positivamente para o desenvolvimento socioeconômico regional seja maior.

6 O FINANCIAMENTO DA REFORMA AGRÁRIA: UMA TAREFA DO ESTADO E DO MERCADO

Nossos testes estatísticos associaram o crédito para investimentos a taxas mais elevadas de crescimento da produção rural. Em contraste, o PCT estabeleceu limite de crédito para o financiamento de atividades produtivas – o equivalente a cerca de US\$ 11.200,00 por família, inclusive para aquisição do lote (BRASIL, 2000). Os investimentos produtivos foram, portanto, insuficientes, dado dependerem quase que exclusivamente da renda familiar – conforme resposta de 78% dos entrevistados. Ficou igualmente evidente que a estrutura de governança nas duas modalidades de reforma não garantiu, por si só, a aquisição de terras em áreas sustentáveis. No caso específico do Incra, um desafio adicional parece ser como redistribuir terras sem recorrer a dispendiosos métodos expropriatórios, além do que persistentes restrições orçamentárias impõem limites à capacidade do Estado de canalizar recursos para as necessidades mais urgentes das comunidades rurais sem-terra. Outro fator observado nos testes foi uma combinação ineficiente ou insuficiente de gastos governamentais nas áreas da amostra – a correlação do gasto

público com as variáveis dependentes foi sempre negativa ou insignificante – e, conseqüentemente, uma infraestrutura produtiva inadequada.

A principal premissa que se extrai do exposto anteriormente é que a contribuição da reforma agrária ao desenvolvimento regional depende em grande parte da eliminação das barreiras a seu financiamento. Em primeiro lugar, a exequibilidade de portfólios estratégicos pode exigir o aperfeiçoamento dos métodos de aquisição de terras. A partir do exame de literatura pertinente (BUAINAIN *et al.*, 2000; BORRAS, 2003; DEININGER *et al.*, 2003; NETO, 2004 e outros), tem-se que a aquisição pode se dar essencialmente de duas maneiras distintas:

1. Com base nas regras do mercado: por meio de crédito fundiário e transações para aquisição de terras.
2. Por intervenção direta do Estado: por meio de sistemas de propriedade coletiva ou expropriações de terras.

Com base nas conclusões da seção 2, argumentamos que a combinação de ambas as modalidades em única estratégia de reforma é mais eficiente nos aspectos de acesso à terra e melhoria da qualidade de vida. Assim, de acordo com o modelo Estado – mercado, a provisão de crédito pode ser direcionada a aquisições de terras nas situações em que os beneficiários – individualmente ou por meio de associações – se achem em condições de negociar a compra de propriedades em áreas constantes nos portfólios estratégicos. Embora esse estímulo a transações no mercado tenha sido a base do Cédula da Terra, ocorre que os proprietários rurais não tiveram incentivos – por exemplo, deduções fiscais – para vender terras de melhor qualidade a preços acessíveis a famílias de baixa renda. Por outro lado, a experiência do PCT sugere que as transações sejam subsidiadas pelo Estado, com métodos que podem incluir deduções fiscais ou utilização de fundos públicos para complementar o preço da terra, de forma a: *i*) assegurar a boa qualidade das propriedades adquiridas; *ii*) compensar o volume limitado de crédito disponível por família; *iii*) facilitar o reembolso mensal dos valores financiados; e, simultaneamente, *iv*) permitir a realização de investimentos produtivos.

Alternativamente, ou seja, nas situações em que os beneficiários não obtiverem êxito na tentativa de adquirir as terras indicadas nos portfólios, outros métodos podem ser considerados. Por exemplo, o arrendamento das terras a longo prazo, podendo ser de terras públicas ou estatizadas (adquiridas pelo Estado) e subsequentemente arrendadas às famílias, ou terras arrendadas de particulares pelo período que as famílias se dispuserem ao seu cultivo;⁴ sistemas de uso coletivo de

4. No Reino Unido, por exemplo, o prazo pode chegar a 100 anos, havendo a possibilidade de sua prorrogação, caso requerida 20 anos antes do fim do arrendamento, ou da reversão definitiva da propriedade às famílias inicialmente detentoras das terras.

terras públicas nas áreas de interesse, como em regiões da China, da África e da Itália, onde o direito de propriedade é coletivo e as famílias trabalham lotes individualizados, cabendo ao Estado controlar o acesso e monitorar a distribuição e uso dos lotes; ou o tradicional método da desapropriação, com o reembolso parcelado dos valores ao Estado. A título de exemplo, um estudo de Alexander (2001) sobre estratégias de planejamento e desenvolvimento do uso da terra em Israel sugere um modelo de aquisição de terras por meio de transações comerciais precedidas de planejamento e acordos formais. Similarmente, Correia e Madden (1985) usam modelos sofisticados de otimização que identificam a localização de lotes disponíveis em Portugal e sua potencial destinação de uso para posterior aquisição.⁵ Qualquer que seja o método de aquisição, os lotes devem se concentrar onde se cumpram os objetivos socioeconômicos mais amplos da reforma.

A questão passa a ser como o Estado (ou o mercado) contribuirá efetivamente para o desenvolvimento dessas áreas. A literatura apoia a ideia de se selecionar áreas para o estímulo ao desenvolvimento regional. Dietrichs (1989), por exemplo, advoga em favor de um planejamento espacial que atente para as potencialidades econômicas de áreas distintas da região. Nessa linha, Gwosdz *et al.* (2008) consideram como eficazes instrumentos de crescimento as zonas de comércio introduzidas nas regiões da Polônia mais afetadas pelo desemprego em meados dos anos 1990. As zonas surgiram como resultado da isenção total ou parcial de impostos com a finalidade de atrair empresas e investidores. Fan, Gulati e Thorat (2007), apoiados em evidências da agricultura indiana, também sugerem isenção de impostos e subsídios do governo para impulsionar a produção agrícola, especialmente as atividades de pequenos produtores rurais. Esses simples exemplos demonstram como o Estado pode atrair investimentos ou expandir mercados consumidores para as áreas rurais.

Disposições semelhantes são necessárias à provisão de infraestrutura nas áreas prioritárias, uma vez que, conforme visto no estudo de caso, nenhuma das modalidades de reforma assegurou nível suficiente de investimentos em benefício dos assentamentos da região, tampouco houve qualquer planejamento relacionado à distribuição espacial desses assentamentos. Viu-se também que, embora em certa medida previsto no Estatuto da Terra e nos Planos Nacionais de Reforma Agrária (PNRA I e II), houve na prática pouca ou quase nenhuma coordenação intersetorial para a provisão de serviços públicos básicos em uma estrutura conjunta de planejamento regional. Em contraste, intervenções planejadas a partir de portfólios de investimentos podem assegurar a alocação de recursos orçamentários em programas governamentais que beneficiem os assentamentos simultaneamente a diversas áreas na região.

Outras possibilidades incluem acordos intergovernamentais, reconhecidos por darem efetivas respostas de políticas às necessidades de coordenação na administração

5. Para mais detalhes, ver Alexander (2001) e Correia e Madden (1985).

pública (MASON, 2007). Repasses intergovernamentais vinculados a programas de reforma agrária teriam essa finalidade. Por outro lado, parcerias público-privadas têm sido consideradas soluções alternativas de financiamento na implementação de diversa gama de políticas públicas, inclusive do próprio Cédula da Terra. A despeito de o programa ter encorajado a participação de instituições do setor privado na provisão de serviços básicos e infraestrutura, tais parcerias jamais ocorreram, ou ocorreram de forma esporádica e desassociada de projetos integrados de desenvolvimento regional. Na prática, nenhuma estratégia colaborativa Estado – mercado coexistiu com o programa para assegurar a provisão de serviços de melhor qualidade, indispensáveis à sustentabilidade dos assentamentos, como o abastecimento de água, telecomunicações, eletricidade ou habitação popular. Mais atenção, portanto, deve ser dada aos investimentos oriundos do setor privado como meio de obtenção de resultados de política mais efetivos e menos onerosos ao Estado.

Decorre dessa discussão que os recursos públicos indispensáveis à implementação dos portfólios de áreas e investimentos estratégicos devem constituir parte integrante do orçamento público nas três esferas de governo, sem desconsiderar a potencial participação de empreendedores do setor privado no financiamento da intervenção Estado – mercado na questão fundiária.

7 RECAPITULAÇÃO SINTÉTICA E ÚLTIMAS CONSIDERAÇÕES

Com amparo na literatura de planejamento regional, o presente artigo identifica princípios norteadores de estratégias de reforma agrária de amplitude regional. Ao mesmo tempo, o trabalho conecta visões aparentemente opostas de reforma agrária, ao propor a combinação de métodos tradicionais de desapropriação de terras com transações subsidiadas no mercado, contanto que tanto uma visão quanto outra contribuam para a equidade e a eficiência na redistribuição de terras. Ênfase é dada a planos de intervenção para áreas específicas, levando-se em conta indicadores de sustentabilidade, tais como o acesso a recursos naturais e a existência de interconexões entre os assentamentos e os potenciais mercados de consumo, a fim de se identificar áreas sustentáveis no âmbito das unidades geográficas de planejamento. Isso implica que a estratégia privilegie a interdependência entre assentamentos e polos de desenvolvimento em cada região, levando ao acesso das famílias assentadas bens e serviços públicos de melhor qualidade.

Ademais, a proposição adota disposição policêntrica de crescimento, segundo a qual a identificação de áreas estratégicas na região passa a ser o parâmetro para a canalização de gastos e investimentos. O principal propulsor de desenvolvimento regional é, por este prisma, o esforço conjunto *de facto* dos setores público e privado na obtenção de terras, provisão de recursos produtivos, criação ou expansão da infraestrutura existente nos assentamentos e, ato contínuo, a garantia

de sua sustentabilidade. Outro aspecto de relevância é a necessidade de um sistema de coordenação intergovernamental tendente à maior interação e aplicação mais eficiente do gasto público na questão fundiária.

Em vista do que se elaborou até aqui, um ponto ressurge, posto que essencial nos debates da reforma agrária: qualquer estratégia para o setor fundiário requer ser planejada de maneira inclusiva, isto é, com o envolvimento dos grupos afetados, de forma a minimizar os fatores de indecisão na proposta de intervenção (SILVA, 2002). Para se granjear o apoio de associações de sem-terra, proprietários rurais, agentes políticos e econômicos e sociedade civil em geral, um mecanismo democrático de inclusão social no planejamento das intervenções é, portanto, condição *sine qua non* para o sucesso da estratégia. Na prática, isso significa o exame público dos portfólios estratégicos e das decisões a eles relacionadas, o que poderá resultar não apenas na adaptação da política nacional às necessidades específicas das comunidades rurais, mas principalmente na extensão dos benefícios socioeconômicos a áreas mais abrangentes em cada unidade geográfica de planejamento.

O quadro 1 faz sinopse dos aspectos de maior relevância na interação sugerida entre reforma agrária e planejamento regional, a saber, os princípios gerais e os mecanismos necessários a sua efetiva utilização.

QUADRO 1

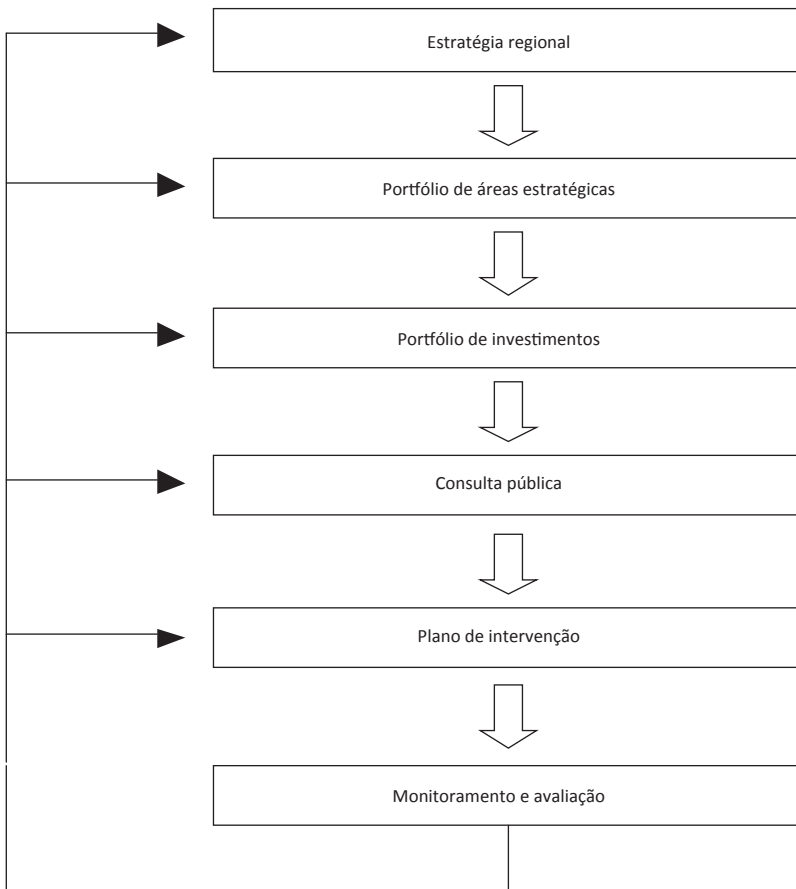
Planejamento regional em reforma agrária – sinopse de princípios

Mecanismo	Princípios
Planejamento espacial	1. Interdependência de assentamentos e mercados consumidores 2. Padrão policêntrico de desenvolvimento 3. Método sequencial de implementação
Ação conjunta	1. Articulação intersetorial 2. Coordenação intergovernamental 3. Consulta pública
Intervenção específica	1. Portfólio de áreas estratégicas 2. Portfólio de investimentos prioritários
Abordagem Estado – mercado	1. Obtenção de terras por negociação ou expropriação 2. Interação entre produção assentada e mercados consumidores 3. Incentivos para parcerias com o setor privado

Elaboração dos autores.

Por outro lado, a presença de uma variedade de determinantes de crescimento – ou elementos obstrutivos – nos territórios e nas localidades rurais torna aguda a necessidade de monitoramento sistemático da estratégia. Os objetivos são pelo menos três: *i*) avaliar se as intervenções ocorrem em conformidade com a estratégia regional; *ii*) identificar seus resultados socioeconômicos; e *iii*) sugerir meios de intensificação dos resultados positivos – ou minimização dos negativos. A figura 2 esquematiza as principais fases do processo de planejamento regional da política de reforma agrária.

FIGURA 2
Diagrama ilustrativo do ciclo de planejamento regional



Elaboração dos autores.

Por fim, ainda que se reconheçam os diferentes papéis do Estado e do mercado no desenvolvimento socioeconômico, a presente proposição destaca o esforço conjunto do setor público e de agentes econômicos não apenas na viabilização de estratégias mais eficientes e equitativas de redistribuição de terras, como também na consolidação de políticas fundiárias que melhorem substancialmente a qualidade de vida dos assentados, ao mesmo tempo em que contribuam para o desenvolvimento sustentável das regiões do país.

REFERÊNCIAS

- ALEXANDER, E. Governance and transaction costs in planning systems: a conceptual framework for institutional analysis of land-use planning and development control – the case of Israel. **Environment and Planning B: Planning and Design**, v. 28, ano 5, p. 755-776, 2001.
- ALLMENDINGER, P. Zoning by stealth? The diminution of discretionary planning. **International Planning Studies**, v. 11, n. 2, p. 137-143, 2006.
- BERKE, P. *et al.* Do cooperative environmental planning mandates produce good plans? Empirical results from the New Zealand experience. **Environment and Planning B: Planning and Design**, v. 26, n. 5, p. 643-664, 1999.
- BORRAS, S. Questioning market-led agrarian reform: experiences from Brazil, Colombia and South Africa. **Journal of Agrarian Change**, v. 3, n. 3, p. 367-394, 2003.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (NEAD). **Community-based land reform in Brazil: assessing the selection process**. Brasília, 2000.
- BRINK, R. *et al.* **Consensus, confusion, and controversy: selected land reform issues in Sub-Saharan Africa, 2005** (World Bank Working Paper, n. 71).
- BUAINAIN, A. *et al.* **Community-based land reform implementation in Brazil: a new way of reaching out the marginalized?** Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, Ministério do Desenvolvimento Agrário. Brasília, 2000.
- CHAN, S.; CLARK, C. Economic development in Taiwan: escaping the state-market dichotomy. **Environment and Planning C: Government and Policy**, v. 12, n. 2, p. 127-143, 1994.
- CLARK, T. The state – local regulatory nexus in US growth management: claims of property and participation in the localist resistance. **Environment and Planning C: Government and Policy**, v. 12, n. 4, p. 425-447, 1994.
- CORREIA P.; MADDEN, M. Optimisation of land purchasing and management using mixed integer programming: a case study in a Portuguese municipal authority. **Environment and Planning B: Planning and Design**, v. 12, n. 3, p. 335-349, 1985.
- COYNE, R.; GERO, S. Design knowledge and sequential plans. **Environment and Planning B: Planning and Design**, v. 12, n. 4, p. 401-418, 1985.
- CRAGLIA, M.; HAINING, R.; SIGNORETTA, P. Identifying areas of multiple social need: a case study in the preparation of Children Services Plans. **Environment and Planning C: Government and Policy**, v. 21, n. 2, p. 259-276, 2003.

DEININGER, K. **Making negotiated land reform work**: initial experience from Colombia, Brazil and South Africa, Jan. 1999 (World Bank Policy Research Working Paper, n. 2040).

DEININGER, K. *et. al.* **Market and nonmarket transfers of land in Ethiopia**: implications for efficiency, equity and nonfarm development, 2003 (World Bank Policy Research Working Paper, n. 2992).

DIETRICH, B. Regional planning. **Environment and Planning C: Government and Policy**, v. 7, n. 4, p. 395-402, 1989.

FAJARDO, D. Land and political power: agrarian and rural reform in Colombia. **FAO Bulletin**: Land Reform, Land Resettlement and Cooperatives, 2002/1, p. 4-20, 2002.

FAN, S.; GULATI, A.; THORAT, S. **Investment, Subsidies and Pro-Poor Growth in Rural India**, 2007 (IFPRI Discussion Paper, n. 716).

FELDERER, B. Optimal allocation of resources to the educational sector in a system of regions. **Environment and Planning A**, v. 7, n. 1, p. 59-70, 1975.

FERREIRA, F. Rural nonfarm activities and poverty in the Brazilian Northeast. **World Development**, v. 29, n. 3, p. 509-528, 2001.

GARDNER, B. **Causes of Rural Economic Development**. The University of Maryland, Department of Agricultural and Resource Economics, 2003 (Working Paper, n. 03-09).

GWOSDZ, K. *et al.* Polish special economic zones: idea versus practise. **Environment and Planning C: Government and Policy**, v. 26, n. 4, p. 824-840, 2008.

HAGGBLADE, S.; HAZELL, P.; BROWN, J. Farm-nonfarm linkages in rural sub-Saharan Africa. **World Development**, v. 17, n. 8, p. 1173-1201, 1989.

HANSEN, N. An evaluation of growth-center theory and practise. **Environment and Planning A**, v. 7, n. 7, p. 821-832, 1975.

HEREDIA, B. *et al.* Regional Impacts of Land Reform in Brazil. *In*: ROSSET, P.; Patel R.; COURVILLE, M. (Ed.). **Promised land**: competing visions of agrarian reform. Oakland: Food First Books, 2006. p. 277-300.

HUBY, M. *et al.* Measuring inequality in rural England: the effects of changing spatial resolution. **Environment and Planning A**, v. 41, n. 12, p. 3023-3037, 2009.

IKEYA, N. Practical management of mobility: the case of the emergency medical system. **Environment and Planning A**, v. 35, n. 9, p. 1547-1564, 2003.

JUSTINIANO, J. **Land policy**: the case of Bolivia. Regional World Bank Workshop on Land Issues in Latin America and the Caribbean. Pachuca, Mexico: May 19-22th 2002.

MASON, C. The geography of “successful” small firms in the United Kingdom. **Environment and Planning A**, v. 17, n. 11, p. 1499-1513, 1985.

MASON, M. Collaborative partnerships for urban development: a study of the Vancouver Agreement. **Environment and Planning A**, v. 39, n. 10, p. 2366-2382, 2007.

NAVARRO, Z. **The “Cédula da Terra” guiding project**: comments on the social and political-institutional conditions of its recent development. World Bank, Washington, DC, 1998.

NETO, F. Innovative approaches to rural development: Moving from state-controlled towards market-based land reform. **Natural Resources Forum**, v. 28, n. 1, p. 50-60, 2004.

PARR, J. Cities and regions: problems and potentials. **Environment and Planning A**, v. 40, n. 12, p. 3009-3026, 2008.

PEREIRA, J. The World Bank’s market-assisted land reform as a political issue: evidence from Brazil (1997-2006). **European Review of Latin American and Caribbean Studies**, v. 82, p. 21-49, 2007.

RAZIN, E.; HAZAN, A. Industrial development and municipal reorganization: conflict, cooperation, and regional effects. **Environment and Planning C: Government and Policy**, v. 13, n. 3, p. 297-314, 1995.

ROBERTS, D. The economic base of rural areas: a SAM-based analysis of the Western Isles, 1997. **Environment and Planning A**, v. 35, n. 1, p. 95-111, 2003.

SABOURIN, E. Agrarian Reform in Brazil: a series of missed appointments between social movements and state policies. **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 16, n. 2, p. 151-184, 2008.

SAHU, B.; MADHESWARAN, S.; RAJASEKHAR, D. Credit constraints and distress sales in rural India: evidence from Kalahandi District, Orissa. **Journal of Peasant Studies**, v. 31, n. 2, p. 210-241, 2004.

SILVA, E. Indecision factors when planning for land use change. **European Planning Studies**, v. 10, n. 3, p. 335-358, 2002.

SOUZA, S.; SILVA, E. Regional planning in the land reform literature: a gap to be bridged. **Regional Studies**, Mar. 9th 2010.

_____. **Land reform beyond the reformed land:** a baseline study of the Land Bill Programme in Brazil. Cambridge, UK, 2010. Mimeografado.

Originais submetidos em agosto de 2010. Última versão recebida em julho 2011. Aprovado em agosto de 2011.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Editorial

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Njobs Comunicação

Supervisão

Cida Taboza

Inara Vieira

Thayse Lamera

Revisão

Ângela de Oliveira

Cristiana de Sousa da Silva

Lizandra Deusdará Felipe

Regina Marta de Aguiar

Editoração

Daniela Rodrigues Moreira

Capa

Joe Rodrigues

Daniel Dresch

Livraria

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 3315 5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br