

# A POLÍTICA FUNDIÁRIA DO BANCO MUNDIAL: EXPERIÊNCIAS NA AMÉRICA LATINA

Luana Fernanda Luiz<sup>1</sup>

Sedeval Nardoque<sup>2</sup>

**RESUMO:** No contexto de mundialização e da expansão geográfica do capital, os Estados nacionais de países da América Latina promoveram alterações em suas políticas econômicas e sociais, em contrapartida aos empréstimos concedidos por agências multilaterais como o Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional, sobretudo a partir da década de 1990, alinhando-se fortemente às políticas neoliberais desenvolvidas por essas instituições. Considerando-se esse contexto, o objetivo deste trabalho consiste em discutir como o Banco Mundial, a partir da década de 1990, subordinou os Estados latino-americanos ao ajuste macroeconômico, promovendo a reconfiguração nas políticas públicas sociais, principalmente, por meio da implementação de políticas focalizadas e do estímulo ao mercado de terras, provocando diversos desdobramentos territoriais no Brasil, Colômbia e Guatemala (Ramos Filho, 2008; Pereira, 2017; 2018). Para desenvolver a discussão proposta, utilizar-se-á estudos a respeito dos desdobramentos das políticas agrárias orientadas pelo Banco Mundial, implementadas na América Latina com base no crédito, como as pesquisas realizadas por: Pereira, (2017; 2018), Ramos Filho (2013); Rezende e Mendonça (2004); Sauer (2004), Mondragón (2004); Tanaka e Wittman, (2004); e Pereira e Fajardo (2015), entre outros(as). A partir da análise realizada por esses(as) pesquisadores(as), infere-se que, no contexto da questão agrária desses países, a implementação de políticas fundiárias, com base no crédito, evidencia, por meio do endividamento e das condições precárias de acesso e permanência na terra, o caráter contraditório inerente à política de crédito fundiário.

**PALAVRAS-CHAVE:** América Latina; Mercado de Terras; Crédito Fundiário; Campesinato.

## THE WORLD BANK LAND POLICY: EXPERIENCES IN LATIN AMERICAN

---

<sup>1</sup> Doutoranda em Geografia Humana na Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, na Universidade de São Paulo (FFLCH/USP), e-mail: luanaflluiz@usp.br, ORCID <https://orcid.org/0000-0001-8972-1100>. Bolsista CNPq.

<sup>2</sup> Docente em Geografia na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, e-mail: nardoque@hotmail.com, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1562-6623>.

**ABSTRACT:** In the context of globalization and geographic expansion of capital, Latin American countries promoted changes in their economic and social policies because of the loans granted by multilateral agencies such as the World Bank and the International Monetary Fund. These changes started especially from the 1990s onwards, strongly aligning itself with the neoliberal policies developed by these institutions. Considering this context, the aim of this study is to discuss how the World Bank, from the 1990s onwards, subordinated Latin American countries to macroeconomic adjustment programs. In addition, this study aimed to analyze the changes in social public policies, mainly through the implementation of the stimulation of the land market policies, causing several territorial developments in Brazil, Colombia, and Guatemala (Ramos Filho, 2008; Pereira, 2017; 2018). In the discussion section, studies that evaluated the development of agrarian policies guided by the World Bank, and implemented in Latin America based on credit, as pointed out in the studies carried out by Pereira, (2017; 2018), Ramos Filho (2013); Rezende and Mendonça (2004); Sauer (2004), Mondragon (2004); Tanaka and Wittman, (2004); and Pereira and Fajardo (2015), among others, were included. In conclusion, these researchers pointed out that in the context of the agrarian policies of these Latin countries, the land policies showed the contradictory aspect inherent to the land credit policy.

**KEYWORDS:** Latin America; Land Market; Land Credit Policy; Peasantry.

## **LA POLÍTICA DE TIERRAS DEL BANCO MUNDIAL: EXPERIENCIAS EN LA AMERICA LATINA**

**RESUMEN:** En el contexto de globalización y expansión geográfica del capital, los estados nacionales de los países latinoamericanos impulsaron cambios en sus políticas económicas y sociales, a cambio de préstamos otorgados por organismos multilaterales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, especialmente desde la década de 1990 en adelante, alineándose fuertemente con las políticas neoliberales desarrolladas por estas instituciones. Considerando este contexto, el objetivo de este artículo es discutir cómo el Banco Mundial, a partir de la década de 1990, subordinó los Estados latinoamericanos al ajuste macroeconómico, promoviendo la reconfiguración de las políticas públicas sociales, principalmente a través de la implementación de políticas focalizadas y la estimulación de la mercado de tierras, provocando varios desarrollos territoriales en Brasil, Colombia y Guatemala (Ramos Filho, 2008; Pereira, 2017; 2018). Para desarrollar la discusión propuesta, se utilizarán estudios sobre el desarrollo de políticas agrarias guiadas por el Banco Mundial, implementadas en América Latina basadas en el crédito, como investigaciones realizadas por: Pereira, (2017; 2018), Ramos Filho (2013); Rezende y Mendonça (2004); Sauer (2004), Mondragón (2004); Tanaka y

Wittman, (2004); y Pereira y Fajardo (2015), entre otros. Del análisis realizado por estos investigadores concluimos que, en el contexto de la cuestión agraria en estos países, la implementación de políticas de tierras, basadas en el crédito, muestra, a través del endeudamiento y las precarias condiciones de acceso y permanencia en la tierra, el carácter contradictorio inherente a la política de crédito agrario.

**PALABRAS CLAVE:** América Latina; Mercado de Tierras; Crédito Agrario; Campesinado.

## INTRODUÇÃO

Intenta-se, neste texto, fornecer um panorama a respeito da política agrária do Banco Mundial, em países da América Latina, denominada por alguns autores como Reforma Agrária de Mercado (RAM) (Sauer, 2004; Ramos Filho, 2008) ou Reforma Agrária Assistida pelo Mercado (RAAM) (Pereira, 2011). Este texto não se propõe a comparar a complexa questão agrária dos países Brasil, Colômbia e Guatemala, ou sequer analisar as relações existentes entre os Estados nacionais desses países e o Banco Mundial. O objetivo consiste em compreender a origem da política neoliberal de acesso à terra do Banco Mundial, e como se estruturam essas políticas agrárias com base no crédito, nos países em questão.

Sendo assim, a princípio, realizar-se-á a discussão sobre a expansão geográfica do capital, a partir de Harvey (2005a, 2005b), para compreender como os Estados nacionais de países da América Latina promoveram alterações em suas políticas econômicas e sociais, em contrapartida aos empréstimos concedidos por agências multilaterais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, sobretudo a partir da década de 1990, alinhando-se fortemente às políticas neoliberais desenvolvidas por essas instituições.

Posteriormente, desenvolver-se-á discussão a respeito dos desdobramentos das políticas agrárias orientadas pelo Banco Mundial, implementadas na América Latina, sobretudo no Brasil, com base nos estudos de Pereira, (2017; 2018), Ramos Filho (2008); Rezende e Mendonça (2004); Sauer (2004). Para compreender como se estruturam as políticas agrárias com base no

crédito, no âmbito da questão agrária dos países como a Colômbia e Guatemala, utilizar-se-á as pesquisas realizadas por: Mondragón (2004); Tanaka e Wittman, (2004); Pereira e Fajardo (2015) e Tanaka (2004).

## EXPANSÃO GEOGRÁFICA DO CAPITAL NA AMÉRICA LATINA

O regime de acumulação capitalista constituído pela hegemonia neoliberal, sobretudo a partir da década de 1970 e presente até hoje, capturou as economias dos países latino-americanos por meio de empréstimos para, supostamente, resolver o problema de sobreacumulação de capital instaurado naquele período. Com o objetivo de superar as crises com natureza de sobreacumulação do capital, segundo Harvey (2005a), é necessário que os Estados nacionais atuem, principalmente, por meio da operacionalização da expansão geográfica do capital, possibilitando a abertura de novos mercados e investimentos a longo prazo, contribuindo com a possível superação da depreciação do capital. Dessa forma, por meio da atuação dos Estados nacionais, os capitalistas avançam sobre os países latino-americanos provocando desregulamentação ou liberalização financeira, garantindo infraestrutura, incentivos fiscais, “flexibilização” e precarização do trabalho, com o objetivo de eliminar barreiras que impeçam a circulação livre do capital.

Segundo Harvey (2005b), a expansão geográfica do capital para novas regiões, como no caso da América Latina, promoveu a reorganização espacial e temporal, almejando a anulação do espaço pelo tempo, com o objetivo de contrarrestar a crise de sobreacumulação de capital. E, nesse contexto, os Estados nacionais latino-americanos utilizaram de seus poderes para direcionar a abertura de novos mercados e os investimentos a longo prazo, impulsionando a dinâmica de acumulação, a partir da promoção da ordenação espaço-temporal. Mas, apesar de ter permitido a obtenção de lucros no exterior, para Harvey

(2005a), as ordenações espaço-temporais, a partir da década de 1970, não foram suficientes para contrarrestar a tendência de sobreacumulação instauradas a partir daquele período.

Entre as décadas de 1980 e 1990, as crises se espalharam por toda a periferia do capitalismo e atingiram, principalmente, os países latino-americanos, a partir de um mecanismo cunhado por Harvey (2005a), denominado “acumulação por espoliação”, constituindo-se uma característica fundamental no âmbito do capitalismo global. Em geral, o Estado, segundo Harvey (2005a), atua mais do que um regulamentador da economia, mas organiza de forma a viabilizar a acumulação por espoliação, por meio de abertura de novos mercados e espaços de acumulação, pela criação de capital fictício, como viabilizador dos processos financeiros ou desenvolvimento de políticas públicas, sobretudo políticas sociais, promovendo o saque do fundo público para fomentar a reprodução ampliada do capital.

Conforme aponta Nardoque (2018), no ano de 2008, em meio ao contexto de crise do capitalismo, os capitalistas exportaram os seus capitais para lugares em que a reprodução ampliada do capital foi facilitada e os seus investimentos alternaram-se entre os mercados de capitais e na renda da terra. Por conseguinte, os investimentos internacionais obtidos por meio da extração da renda da terra, a partir da exploração de recursos minerais e da agropecuária, constituíram-se em setores atrativos para os investimentos dos capitalistas (Nardoque, 2018), os quais, alinhados à grande propriedade extraem lucro e renda da terra com o apoio estatal.

A variação entre movimentos de circulação expressos por meio do mercado de dinheiro, e de mobilidade do capital, segundo Pitta e Mendonça (2014), aparece expresso por meio de ativos financeiros das empresas, tais como terra e capital constante, cujo objetivo é impulsionar esses ativos como garantias para o acesso

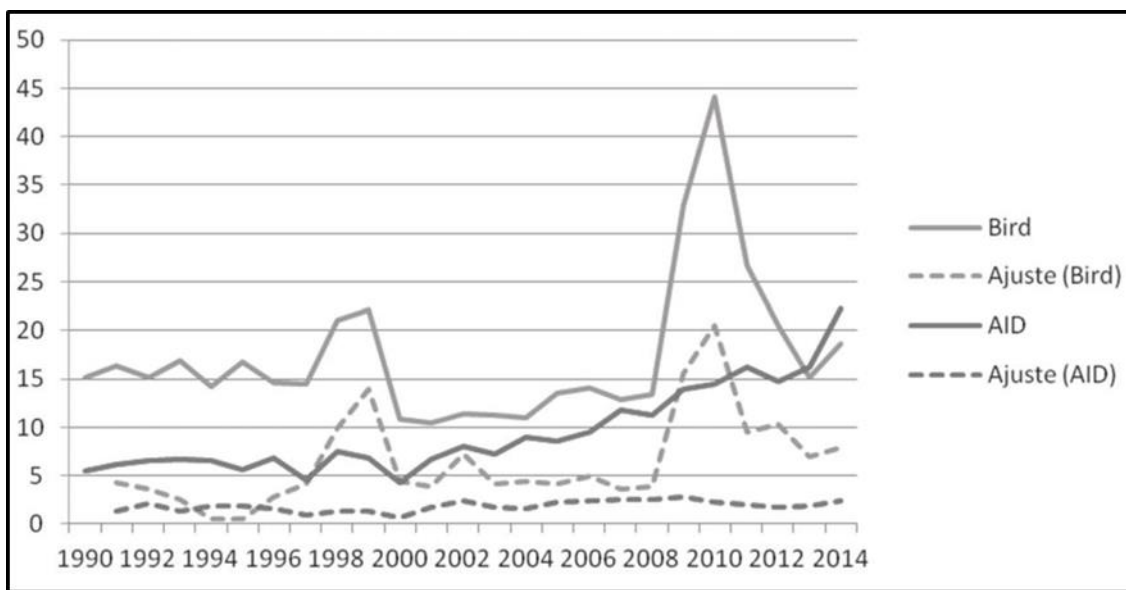
ao crédito, estimulando, desta forma, a acumulação de capital por meio de dívidas. Este é o caráter dos “ajustes estruturais” propostos pelo Banco Mundial aos países da América Latina.

Na década de 1990, a partir das orientações do Tesouro, o Banco Mundial autorizou uma série de empréstimos direcionados à desregulação financeira ampla. A reunião denominada Consenso de Washington, realizada após a Guerra Fria, foi caracterizada como paradigma político transnacional, focado na liberalização e privatização, considerada a solução para os problemas globais. (Pereira, 2017; 2018). Naquele período, na América Latina, a disputa por poder viabilizou a ascensão de governos alinhados a esta agenda neoliberal em países como: Venezuela, México, Argentina, Peru e Brasil.

Em meio ao elevado endividamento externo pelas economias latino-americanas e de ascensão e consolidação do neoliberalismo, promovida pelos governos Thatcher, na Inglaterra, e Reagan, nos Estados Unidos, naquele período, a saída que os países latino-americanos encontraram para promover o crescimento econômico foi a liberalização das economias nacionais, instituindo o ajuste estrutural por meio de empréstimos concedidos pelo Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), com o objetivo de implementar políticas nos países acometidos pela dívida externa. Para Pereira (2017, p. 396), “[...] A gestão da dívida rapidamente converteu-se em mecanismo para disciplinar em série as políticas econômicas dos países devedores, conforme o credo neoliberal emergente”.

A partir de levantamento de dados presentes nos relatórios anuais recentes do Banco Mundial, apresenta-se na tabela 1 os compromissos financeiros (em milhões de dólares) por região, entre os anos de 2017 a 2021, por região.

**Figura 1** – Compromissos financeiros do Banco Mundial (BIRD) – 1990-2014 (em bilhões de dólares).



**Fonte:** Relatórios Anuais do Banco Mundial (1990 a 2014). Org.: PEREIRA, 2017.

A partir de levantamento de dados presentes nos relatórios anuais recentes do Banco Mundial, apresenta-se na tabela 1 os compromissos financeiros (em milhões de dólares) por região, entre os anos de 2017 a 2021, por região.

**Tabela 1** – Compromissos do BIRD por Região nos exercícios financeiros de 2017 a 2021 (em milhões de dólares)

REGIÃO	2017	2018	2019	2020	2021
ÁFRICA OCIDENTAL E CENTRAL	567	650	505	9	500
ÁFRICA ORIENTAL E AUSTRAL	596	470	315	1.716	1.525
AMÉRICA LATINA E CARIBE	5.373	3.898	5.709	6.798	9.464
EUROPA E ÁSIA CENTRAL	4.569	3.550	3.749	5.699	4.559
LESTE ASIÁTICO E PACÍFICO	4.404	3.981	4.030	4.770	6.753
ORIENTE MÉDIO E NORTE DA ÁFRICA	4.869	5.945	4.872	3.419	3.976
SUL DA ÁSIA	2.233	4.508	4.011	5.565	3.746
<b>TOTAL</b>	<b>22.611</b>	<b>23.002</b>	<b>23.191</b>	<b>27.976</b>	<b>30.523</b>

**Fonte:** Relatório Anual do Banco Mundial (2021). Organização dos autores (2023).

Com base nos dados presentes na tabela 1, os compromissos financeiros do BIRD, em geral, permaneceram elevados nos últimos cinco anos (2017 a 2021), totalizando US\$ 30,5 bilhões (Trinta bilhões e meio de dólares) especialmente com a América Latina, em comparação às outras regiões do mundo, receptoras de empréstimos desta agência multilateral.

Os contratos dos empréstimos concedidos pelo Banco Mundial apresentam algumas exigências para os governos dos Estados, em relação às políticas econômicas e políticas públicas sociais dos respectivos países (PEREIRA, 2018). No âmbito estatal e na esfera das políticas sociais, o denominado “ajuste” objetivou reduzir o orçamento destinado ao custeio da máquina administrativa e ao custo per capita dos programas e reorientou as políticas sociais para a saúde, educação e políticas agrárias, implementando ações focalizadas de combate à pobreza.

A implementação da contrarreforma neoliberal ocorreu de forma desigual entre os países da América Latina e sofreu adaptações no decorrer da década de 1990. Segundo Pereira (2018), a primeira adaptação realizada pelo Banco Mundial diz respeito à internalização do combate à pobreza na agenda dominante. A proposta do Banco Mundial foi criar programas de compensação focalizados no curto prazo, somente concretizados mediante a efetivação de políticas neoliberais. Neste cenário, os conflitos sociais em torno da apropriação e distribuição da riqueza foram desconsiderados pelo Banco Mundial, permitindo, desta forma, que o alívio da pobreza dependeria da distribuição de partes do crescimento econômico. Desta forma, o discurso de combate à pobreza ajustou-se à liberalização econômica (Pereira, 2018).

Para Souza (2012), os “programas de combate à pobreza”, recomendados pelo Banco Mundial, surgiram como condição de pagamento da dívida externa e apresentavam duas direções: a construção do aparato ideológico com potencialidade de distorcer e manipular os dados referentes à pobreza mundial e



a outra direção correspondia ao desenvolvimento de políticas públicas sociais de renda mínima direcionada aos mais pobres (Souza, 2012).

O desenvolvimento e expansão dessas políticas aconteceram combinadas à mercantilização de serviços públicos básicos, como em setores da saúde, da previdência, da educação e nas políticas para o campo. A expansão de políticas públicas sociais para a população pauperizada ocultou os seus verdadeiros sentidos, ou seja, constituíam-se em ações para a abertura de novos mercados de atuação do capital privado, servindo para legitimar o avanço do capital sobre os serviços públicos por meio de contrarreformas.

A partir da década de 1990, na América Latina, sob contexto de baixo crescimento econômico, aumento da pobreza e aumento dos conflitos sociais, o Banco Mundial, na figura do BIRD, implementou a segunda fase de contrarreformas estruturais centradas no Estado. A expressão desta agenda aparece no Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial, de 1997. (Pereira, 2017; 2018). Nos 20 anos posteriores, essa agenda direcionaria as ações do Banco Mundial, também pautada no programa neoliberal.

As contrarreformas neoliberais não requeriam a minimização do Estado, mas sim a reorientação de suas ações em favor dos interesses de agentes financeiros em detrimento dos direitos sociais e trabalhistas da população (Pereira, 2018). Essa reorientação dos Estados nacionais provocou a reconfiguração de suas políticas públicas sociais no sentido facilitar os fluxos do capital no contexto de desenvolvimento desigual e combinado do capitalismo (Behring, 2008).

Os Estados latino-americanos, subordinados ao ajuste macroeconômico, promoveram a reconfiguração nas políticas públicas sociais por meio de três mudanças, elencadas por Pereira (2018): 1) a política social, pensada como insumo necessário ao investimento privado, tornou-se gasto, dando lugar à concepção de

compensação social; 2) a política social direcionada à população pauperizada no sentido de promover aumento de emprego e renda, assumiu o perfil assistencialista; 3) a política social assumiu o caráter transitório e foi orientada para aliviar os problemas sociais decorrentes das contrarreformas empreendidas pelo ajuste econômico.

Neste período, a agenda de combate à pobreza do Banco Mundial, nos países da América Latina, concentrou-se na implementação de programas considerados mecanismos auxiliares do mercado, combinando as políticas sociais ao movimento de acumulação de capital (Pereira, 2018). Estas políticas assumiram caráter paliativo e focalizado da pobreza, sobretudo, em locais em que os conflitos sociais se apresentavam em ascensão, sem ao menos promover a alteração na estrutura da sociedade.

A implementação de políticas sociais destinadas à reprodução da população pauperizada por meio do mercado, fomentou a apropriação de parte do fundo público pelos donos do capital portador de juros. Tal apropriação pode ser auferida pela transferência de recursos sociais para o mercado financeiro, seja por meio das contrarreformas das políticas sociais, pelo repasse de recursos do fundo público para o pagamento da dívida ou pelos programas de transferência de renda (Souza, 2012), e, também, por meio de financiamentos concedidos à população pelo Estado, os quais alimentaram o capital portador de juros, reiterando a focalização das políticas sociais em detrimento de conquistas com caráter universal, como, por exemplo, a Reforma Agrária.

## O BANCO MUNDIAL E A POLÍTICA AGRÁRIA PARA A AMÉRICA LATINA

Dentre a implementação de políticas sociais financiadas pelo Banco Mundial nos países da América Latina, a instituição implementou, por meio dos Estados nacionais, programas fundiários, sendo que dois foram realizados em

países onde ocorreram significativas reformas agrárias, como o México e a Guatemala, e em dois países onde a reforma agrária ainda não aconteceu de forma significativa, como a Colômbia e o Brasil. Segundo Pereira e Fajardo (2015), os programas de crédito fundiário foram direcionados a países com significativa concentração fundiária e conflitos fundiários, como meio de substituição da política de Reforma Agrária redistributiva, seja baseada na expropriação (em que não ocorre pagamento de indenização), ou na desapropriação (que gera indenização ao proprietário da terra abaixo do valor do mercado) (Pereira & Farjado, 2015), sem qualquer debate com as famílias camponesas.

A política agrária criada pelo Banco Mundial, segundo Pereira e Fajardo (2015), promoveu a mercadorização da terra, por meio do estímulo às relações comerciais de compra e venda de terras, acelerou o processo de privatização de direitos de propriedade em terras públicas e assegurou a titulação privada. E não atuou com o objetivo de estabelecer condições de permanência às famílias que acessassem à política.

No caso brasileiro, a implementação desta política, no ano de 1996, durante o Governo de Fernando Henrique Cardoso, além de ser caracterizada pelo Banco como uma política de redução da pobreza rural por proporcionar o acesso à terra por meio do crédito, foi criada com o objetivo de operar a abertura de um “espaço” de valorização do capital que veio garantir a lógica de reprodução do capital por meio do saque do fundo público e, por conseguinte, alimentar o capital portador de juros, assim como permitir a realização da renda capitalizada da terra para os proprietários fundiários rentistas, pela venda voluntária de suas terras. O Estado, além de comprar essas terras, oferece o crédito às famílias camponesas por meio do Banco do Brasil ou Caixa Econômica Federal (a depender da região do país). Aos camponeses restaram o acesso à política, juntamente ao ônus de todo o processo, tais como o acesso precário à terra e o endividamento.

Conforme apontam os autores Ramos Filho (2008), Sauer (2004), Pereira (2017; 2018), Luiz (2020), de acordo com a cartilha “Armadilha do Crédito Fundiário do Banco Mundial” (2006), elaborada pelos movimentos sociais ligados à Via Campesina, junto à Rede Social de Justiça e Direitos Humanos, muitas das terras colocadas à venda pelos proprietários são de baixa qualidade, longínquas dos mercados e com preço inflacionado, lembrando que diversas terras adquiridas por meio do crédito fundiário poderiam ser passíveis de desapropriação, justamente por não cumprirem a função social.

Na Colômbia, o programa de oferta de acesso à terra por meio do crédito, criado no ano de 1994, foi concedido o primeiro empréstimo do Banco Mundial em 1996, denominado “crédito de indução”, totalizando 820 milhões de dólares destinados ao financiamento de experiências iniciais, assim como a criação de uma Unidade Técnica responsável pela preparação do conjunto de projetos que operacionalizasse a política, como ressalta Mondragón (2004). Ainda segundo autor, o programa foi muito bem anunciado na Colômbia e apresentado como mecanismo de garantia de os camponeses acessarem à propriedade da terra mediante a eliminação de interferências burocráticas do Estado. A respeito da política criada pelo Banco Mundial na Colômbia, afirma Mondragón (2004), houve crise no âmbito do programa devido às altas taxas de juros, à demora do pagamento das parcelas pelas famílias e à redução de recursos orçamentários do Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora).

Assim como no Brasil, por meio deste programa de financiamento de terras, os proprietários oferecem suas terras à venda ao programa de crédito fundiário. Como afirma Mondragón (2004), em geral, os proprietários “arruinados” por crise econômica vendem suas terras, com médias entre 180 e 223 hectares, ou seja, os grandes proprietários de terras são pouco atingidos pelas crises e não as disponibilizam à venda, permanecendo, dessa forma, a concentração de terras.

Os camponeses recebem de crédito 70% do preço do imóvel como forma de subsídio e se comprometem a pagar 30%, referente ao crédito cujas taxas de juros são variáveis. Devido às taxas de juros superiores à rentabilidade proporcionar pelas atividades nos imóveis, os camponeses não conseguem arcar com as dívidas antes do período de carência. De acordo com Mondragón (2004): “o subsídio não cumpre seu papel: garantir que a rentabilidade do imóvel permita pagá-lo” (Mondragón, 2004, p. 94). Ainda sobre os problemas relacionados ao programa, o subsídio oferecido não cobre o excedente de preço, correspondente a 30% da terra, e não proporciona recursos destinados à moradia e à produção.

Segundo Pereira e Fajardo (2015), as organizações camponesas exerceram pouca influência na aprovação da Lei 160/1994 que instituiu o mercado subsidiado de terras na Colômbia. Segundo os autores, ainda que as organizações colombianas fossem contra a política de acesso à terra por meio do crédito, e defendessem uma reforma agrária redistributiva sob incumbência do Estado, diferentes organizações camponesas atuaram intermediando as transações de terras, como o caso da Asociación Nacional de Usuarios Campesinos.

Apesar de os proprietários de terras e o Estado conseguirem efetivar a operacionalização desta política na Colômbia, segundo Pereira e Fajardo (2015), os resultados obtidos contrariam as expectativas desses proponentes, pois, do ponto de vista da escala de alcance da política, a princípio, entre 1995 e 2001, ocorreu o financiamento a 19.397 famílias, acessando 286.939 hectares. A quantidade de famílias que acessaram à política foi muito inferior à quantidade de famílias demandantes por terra naquele período, cerca de 721 mil, para pouca oferta de terras, segundo os autores. Outro elemento contrário às expectativas dos proponentes dessa política fundiária criada pelo Banco Mundial, corresponde à inadimplência que atingiu as famílias ingressantes, ainda que houvesse alta taxa de subsídio destinada à aquisição da terra.

Em decorrência dessas e outras constatações empíricas (Mondargón, 2004; Pereira e Fajardo, 2015) a respeito dos desdobramentos decorrentes da política em questão, o projeto findou no ano de 2003 e o Banco Mundial enfraqueceu os seus argumentos de defesa com relação à política operacionalizada na Colômbia, mas defendeu o mercado como meio de acesso à terra por camponeses empobrecidos, em detrimento da Reforma Agrária clássica.

No contexto de concentração fundiária da Guatemala e de pressões pelo acesso à terra no país, entre 1984 e 1990, a Agência Estadunidense para o Desenvolvimento Internacional implementou o programa Fundación del Centavo, adquirindo 28 propriedades e as dividiu 1.400 lotes com títulos coletivos. Segundo Tanaka e Wittman (2004), até 1988, somente dezoito propriedades foram compradas e divididas em dezesseis mil famílias em lotes de 0,61 hectare cada. Em 1994, o Instituto Nacional para Transformação Agrária criou o FONTIERRA, a agência governamental cujo principal objetivo consistiu em alavancar o mercado de terras. O Fundo é composto por dois programas, um correspondia ao financiamento público para aquisição de terras e promoção de mercado fundiário, promovendo a compra e “transferia” terras via empréstimos a baixas taxas de juros, e o outro programa correspondia à destinação de subsídios e assistência técnica para iniciar projetos produtivos (Tanaka & Wittman, 2004).

A implementação dos programas, no entanto, aconteceu de forma lenta. Até outubro de 2000, havia beneficiado menos de 4 mil famílias. O próprio Banco Mundial, financiador do projeto, não prosseguiu com a destinação de recursos que financiassem esse mecanismo de acesso à terra. Segundo Tanaka e Wittman (2004, p. 112), entre os obstáculos encontrados pelo Banco Mundial, com relação à operacionalização desses programas inseridos no mercado de terras, destacam-se o receio dos latifundiários de que as vendas pudessem aumentar a demanda por terra e, conseqüentemente, as ocupações. Soma-se ao fato de que a maior

parte das famílias sem-terra, ou com pouca terra, não dispunha de recursos suficientes para estabelecer negociação efetiva no mercado de terras.

Na Guatemala, um grupo de movimentos sociais, organizações religiosas e de direitos humanos, e institutos de pesquisas, incluindo a Coordenação Nacional das Organizações Camponesas e Indígenas, a Associação para o Avanço das Ciências Sociais, o Centro para Direitos Humanos Legais e a Agência Interdiocesana para Questões Agrárias, desenvolveram conjuntamente uma proposta denominada "Abrindo Brecha, Proposta de Plataforma para o Desenvolvimento Rural" (Tanaka & Wittman, 2004), cujo princípio consiste em apoiar investimentos que facilitem os meios de vida na terra, e que não sejam limitados pelo mercado.

O FONTIERRAS não funcionou na Guatemala justamente por causa da concentração de terras e falta de recursos e programas disponíveis que facilitassem a comercialização dos produtos dos pequenos agricultores. A Confederación Guatemalteca de Cooperativas/Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas realizou uma pesquisa em que são propostas maior participação do Estado na retomada de terras usurpadas durante a ditadura militar e a na distribuição de terras no país.

A pesquisa realizada também constatou os principais fatores que impedem o acesso à terra no país, entre as constatações realizadas estão: a permanência do Registro de Terras definido durante o período colonial, o orçamento de acesso ao crédito destinado às áreas rurais é muito inferior ao crédito destinado às áreas urbanas, representando 95% do orçamento, e ausência de assistência técnica (Tanaka & Wittman, 2004). Esses, entre outros fatores, demonstram a pouca capacidade de operacionalização da política implementada pelo Banco Mundial, assim como demonstra a pouca capacidade de promover desconcentração

fundiária e redução da pobreza rural, os principais objetivos propalados pelo Banco por meio dessas políticas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considera-se, portanto, a partir da expansão geográfica do capital (Harvey, 2005b), que o capital promove a abertura de novos mercados com o objetivo de possibilitar a continuidade de sua reprodução, sobretudo, em contexto de crise. Compreende-se, que aliança estabelecida entre os Estados nacionais e o Banco Mundial, promoveu a reorientação das políticas públicas sociais e efetivou a política agrária que oferece crédito às famílias, eliminou a desapropriação de terras e possibilitou a reprodução dos proprietários de terra, e da lógica de mercantilização da terra, promovendo inúmeros camponeses endividados a partir da implementação desta política.

A operacionalização da política agrária do Banco Mundial aconteceu de formas diferentes nos países da América Latina, em que a política foi implementada, uma vez que os Estados nacionais apresentam suas particularidades e diferentes correlações de forças políticas e econômicas.

Apesar dessas diferenças, a política agrária do Banco Mundial, subordinou a política agrária às diretrizes neoliberais, provocou privatizações e ajustes fiscais nos países latino-americanos que contraíram os seus empréstimos e instituiu políticas focalizadas de cunho compensatório, sem promover qualquer alteração estrutural, como a desconcentração fundiária. Além disso, provocou desdobramentos semelhantes para o campesinato desses países.

A partir da análise realizada por esses(as) pesquisadores(as), infere-se que, no contexto da questão agrária de Brasil, Colômbia e Guatemala, a implementação de políticas fundiárias, com base no crédito, evidencia, por meio



do endividamento e das condições precárias de acesso e permanência na terra, o caráter contraditório inerente à política que fornece crédito fundiário.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANCO MUNDIAL. Relatório Anual 2021. **Da crise à recuperação verde, resiliente e inclusiva**. Washington, DC.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em Contra-reforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

MARTINS, Mônica Dias. Aprendendo a participar. In: MARTINS, Mônica Dias. (Org.). **O Banco Mundial e a Terra**. São Paulo: Editora Viramundo, 2004, 61-74.

MONDRAGÓN, Héctor. Colômbia: mercado de terras ou reforma agrária, eis a questão. In: MARTINS, Mônica Dias. (Org.). **O Banco Mundial e a Terra**. São Paulo: Editora Viramundo, 2004, 83-100.

NARDOQUE, Sedeval. A expansão geográfica do capital e reforma agrária em Mato Grosso do Sul no governos FHC e Lula. In: COELHO, Fabiano; CAMACHO, Rodrigo Simão (Orgs.). **O campo no Brasil contemporâneo: do governo FHC aos governos petistas**. 1ªed. Curitiba: CRV Editora, 2018, v. I, p. 243-272.

PEREIRA, João Márcio Mendes; SAUER, Sérgio. A "Reforma Agrária assistida pelo mercado" do Banco Mundial no Brasil: dimensões políticas, implantação e resultados. **Sociedade e Estado** (UnB. Impresso), v. 26, p. 587-612, 2011.

PEREIRA, João Márcio Mendes. Banco Mundial, reforma dos Estados e ajuste das políticas sociais na América Latina. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 23, p. 2187-2196, 2018.

PEREIRA, João M. M.; FAJARDO, D. A 'reforma agrária assistida pelo mercado' do Banco Mundial na Colômbia e no Brasil (1994-2002). **Revista Brasileira de História** (Online), v. 35, p. 1-24, 2015.

ROSSET, Peter. O bom, o mau e o feio: a política fundiária do Banco Mundial. In: MARTINS, Mônica Dias. (Org.). **O Banco Mundial e a Terra**. São Paulo: Editora Viramundo, 2004, 16-24.

RAMOS FILHO, Eraldo da Silva. A crise do contrato social da modernidade: o caso da Reforma Agrária do Banco Mundial. **Formação** (Presidente Prudente), Presidente Prudente, v. 1, n.12, p. 01-358, 2005.

RAMOS FILHO, Eraldo da Silva. **Questão agrária atual**: Sergipe como referência para um estudo confrontativo das políticas de Reforma Agrária e Reforma

Agrária de mercado (2003 - 2006). Presidente Prudente: 2008. 428 f. Tese (Doutorado) Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente. 2008.

REZENDE, Marcelo; MENDONÇA, Maria Luisa. A Contra-Reforma Agrária no Brasil. In: Mônica Dias Martins. (Org.). **O Banco Mundial e a terra: Ofensiva e resistência na América Latina, África e Ásia**. São Paulo: Viramundo, 2004, p. 75-79.

SAUER, Sérgio. A terra por uma cédula: estudo sobre a "Reforma Agrária de mercado". In: Mônica Dias Martins. (Org.). **O Banco Mundial e a terra: Ofensiva e resistência na América Latina, África e Ásia**. São Paulo: Viramundo, 2004, p. 40-60.

SAUER, Sérgio. Estado, Banco Mundial e protagonismo popular: o caso da Reforma Agrária de mercado no Brasil. In: SAUER, Sérgio; PEREIRA, João Márcio Mendes (Org.) **Capturando a Terra: Banco Mundial, políticas fundiárias neoliberais e Reforma Agrária de Mercado**. 1e. São Paulo: Expressão Popular, 2006.

SAUER, Sérgio. Reforma Agrária de mercado no Brasil: um sonho que se tornou dívida. In: **Revista Estudos Sociedade e Agricultura**. Rio de Janeiro, v. 18, n.1. 2010, pp. 98-126.

SOUZA, Giselle. Transferências de renda e monetarização das políticas sociais: estratégia de captura do fundo público pelo capital portador de juros. In: SALVADOR, Evilasio. [et al.] (Orgs.). **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012.

TANAKA, Laura Saldívar; WITTMAN, Hannah. Acordo de paz e fundo de terras na Guatemala. In: MARTINS, Mônica Dias. (Org.). **O Banco Mundial e a Terra**. São Paulo: Editora Viramundo, 2004, 101-121.

TANAKA, Laura Saldívar. A reforma agrária mexicana: do *ejido* à privatização. In: MARTINS, Mônica Dias. (Org.). **O Banco Mundial e a Terra**. São Paulo: Editora Viramundo, 2004, 121-144.

Submetido em: 30 de abril de 2023.

Aprovado em: 23 de novembro de 2023.

Publicado em 23 de janeiro de 2024.