

## SEGURANÇA ALIMENTAR NA AMÉRICA LATINA: ANÁLISE DA POLÍTICA AGRÍCOLA DO BANCO MUNDIAL

### FOOD SECURITY IN LATIN AMERICA: ANALYSIS OF THE AGRICULTURAL POLICY OF THE WORLD BANK

**JOSÉ ANSELMO CURADO FLEURY**

*Mestrando em Direito agrário pela Universidade Federal de Goiás. Especialista em direito civil e processual civil. Bacharel em direito pela Universidade Federal de Goiás. Advogado inscrito na OAB-GO.*

**RABAH BELAIDI**

*É graduado em Direito, com especialização em Direito Privado, pela Faculdade de Direito da Universidade Jean Monnet (Saint-Etienne, França), título revalidado pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Possui mestrado em Direito do Trabalho da Universidade de Paris II (Panthéon-Assas- França) e Doutorado em Direito Privado pela mesma Universidade, tendo defendido tese em Direito Comparado (doutorado revalidado pela Universidade de São Paulo). Foi professor titular nas Faculdades Alves Faria na graduação do curso de direito e no Mestrado em Desenvolvimento Regional e professor convidado na PUC-Goiás (Faculdade de Direito e Faculdade de Relações Internacionais).*

#### RESUMO

O presente artigo estabeleceu uma análise da política agrícola do Banco Mundial a partir de um enfoque sobre o desenvolvimento. Através da metodologia de análise comparativa, buscou-se investigar o discurso do Banco Mundial, contrapondo-o às diretrizes expostas na Resolução 41/128 da Assembleia Geral da ONU sobre o Direito ao Desenvolvimento. Pretendeu-se apontar contradições que revelam um conteúdo liberal não expressamente reconhecido no momento de formulação dessa política. A proposta do artigo foi procurar demonstrar que a segurança alimentar e a redução da pobreza, apesar de lastrearem todo o discurso a respeito da política agrícola do banco, não constituem o foco principal desta. Trata-se efetivamente da dissimulação de uma política liberalizante que visa a transformação da terra em mercadoria, propiciando as bases para a livre circulação de capital na zona rural.

**Palavras-chave:** Banco Mundial; política agrária; direito ao desenvolvimento;

#### ABSTRACT

This article has established an analysis of the Bank's agricultural policy from a focus on development. Through a comparative analysis methodology, we sought to investigate the Bank's speech, contrasting it to the guidelines set out in Resolution 41/128 of the UN General Assembly on the Right to Development. It was intended to point out contradictions that reveal a liberal content not expressly recognized at the time of formulation of this policy. The purpose of the article was seeking to establish food security and poverty reduction, although substantiate entire speech about the agricultural policy of the bank, are not the main focus of this. It is effectively concealment of a liberalizing policy designed to transform the land into a commodity, providing the basis for the free movement of capital in the countryside.

**Keywords:** World Bank; agricultural policy; right to development

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO; 1 DIREITO AO DESENVOLVIMENTO; 2 DIREITOS DE PROPRIEDADE SOBRE A TERRA; 2.1 PAPEL DOS DIREITOS DE PROPRIEDADE NO DESENVOLVIMENTO; CONCLUSÃO; REFERÊNCIAS.

## INTRODUÇÃO

O Banco Mundial (BM) é uma instituição financeira de âmbito global que possui programas de investimentos e empréstimos destinados a países em desenvolvimento. Entre as várias modalidades de programas existentes, destaca-se o programa para a agricultura do Banco Mundial, concretizado através de Planos de Ações Trienais, estando atualmente em vigência o Plano de Ação na Agricultura 2013-2015.

O Plano de Ação na Agricultura delinea a política agrícola adotada pelo BM em suas ações desenvolvidas em todo o planeta e estabelece diretrizes regulatórias a serem adotadas por cada país na perspectiva de facilitar o desenvolvimento agrícola das comunidades, contribuindo para a promoção do desenvolvimento, da segurança alimentar e redução da pobreza e das desigualdades sociais (FLEURY, 2014).

Segundo os dados presentes nesse plano, a agricultura possui potencial para reduzir a pobreza em 75%, promovendo o desenvolvimento econômico e social e garantindo a segurança alimentar da população. Ainda segundo o Banco Mundial, o principal objetivo dessa política agrária é promover a redução da pobreza em países em desenvolvimento, através do financiamento a projetos agrícolas locais que possam fomentar o desenvolvimento dessas comunidades (BANCO MUNDIAL, 2013, pag 30).

Entre as propostas estabelecidas pelo Banco para promoção do desenvolvimento estão as políticas de redução da pobreza no campo através da reforma agrária. Ainda segundo o Banco, a terra é a base para o desenvolvimento de atividades econômicas e para o funcionamento do mercado, de maneira a promover a segurança alimentar da população.

Para isto, o Banco Mundial adota em sua política agrícola o discurso da redução da pobreza, com o objetivo declarado de permitir que agricultores pobres se beneficiem dos projetos agrícolas e tenham acesso a financiamentos e capacitação, além de facilitar o registro de terras em nome próprio.

Dentro dessa política de redução da pobreza por meio da agricultura, o Banco Mundial produz variados documentos que definem os termos de atuação do Banco e delineiam os aspectos políticos e ideológicos que norteiam sua atuação.

Em meio à literatura produzida pelo Banco Mundial sobre o tema, se destaca o documento *Land Policies for growth and poverty reduction; A World Bank policy research report* (BANCO MUNDIAL, 2003), por meio do qual se revelam as diretrizes políticas e estratégias que servem de fundamento para a execução dos projetos agrícolas do Banco nesta área.

O objetivo deste artigo é, através principalmente da análise desse documento à luz do Direito ao Desenvolvimento, procurar identificar o tipo de desenvolvimento proposto pela política agrícola do Banco Mundial, revelando assim qual o modelo agrícola que se pretende construir através dos projetos e atividades desenvolvidas pelo Banco.

A Assembleia Geral das Nações Unidas, através da Resolução 41/128, proclamou a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, na qual definiu-se que:

O Direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável, em virtude do qual toda pessoa e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, a ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados.<sup>1</sup>

Na análise do documento objeto desta pesquisa adotou-se o conceito de Direito ao Desenvolvimento presente na Declaração citada, com o objetivo de compará-la com a concepção adotada pelo BM, valendo-se de uma metodologia de análise comparativa, de maneira a verificar se essa política de desenvolvimento se ajusta ao conceito exposto na Declaração. Pretendeu-se também averiguar se a política agrícola do Banco Mundial tem como foco a criação de condições favoráveis ao desenvolvimento dos povos e indivíduos, na maneira definida pela Resolução 41/128.

O presente trabalho pode ser definido como uma pesquisa teórica na qual buscou-se elaborar uma análise do discurso do Banco Mundial a partir de um levantamento bibliográfico da

<sup>1</sup> ONU. Assembleia Geral. Resolução 41/128, de 04 dezembro de 1986. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/bmestar/dec86.htm>>. Acesso em 18 set. 2014.

literatura do banco, especificamente o documento *Land Policies for growth and poverty reduction; A World Bank policy research report*.<sup>2</sup> Procurou-se, partir do viés do desenvolvimento, estabelecer uma comparação entre os conceitos de desenvolvimento do BM e o conceito definido na Resolução 41/128 (Declaração da ONU sobre o Direito ao Desenvolvimento).

De acordo com a exposição de motivos presente nessa Resolução, o desenvolvimento é um processo econômico, social, cultural e político que visa o constante melhoramento do bem estar da população com base na sua participação ativa no processo de desenvolvimento e na justa distribuição dos benefícios resultantes.

Dessa maneira, busca-se a reorientação de uma concepção centrada na renda per capita para outra, centrada no ser humano, agente necessário e imprescindível no processo de desenvolvimento, de maneira a definir melhor as prioridades nas políticas públicas, que passam a ter como principal objetivo a eliminação da pobreza através da participação do indivíduo em todo esse processo.

Este artigo buscou, respeitados os limites de tempo, desvelar a política agrícola do Banco Mundial a partir da perspectiva do Direito ao Desenvolvimento, procurando identificar qual a contribuição dessa política para a melhoria do bem estar do indivíduo no campo da agricultura, considerando o conceito presente na Resolução 41/128 da Assembleia Geral das Nações Unidas.

## 1 DIREITO AO DESENVOLVIMENTO

O Direito ao Desenvolvimento, embora reconhecido pela Resolução 41/128 da Assembleia Geral das Nações Unidas, ainda carece de maior respaldo no Direito Internacional, uma vez que somente o reconhecimento via resolução ainda não é suficiente para que tal direito seja plenamente observado pelos países membros em suas relações internacionais.

Os fundamentos sobre os quais se sustenta o direito ao desenvolvimento são decorrentes da filosofia, ética, moral e também da religião, e refletem valores mundialmente aceitos e praticados no âmbito da comunidade internacional, tais como solidariedade, interdependência

<sup>2</sup> Disponível no site do Banco Mundial ([www.worldbank.org.com](http://www.worldbank.org.com)).

---

moral e econômica, manutenção da paz e também o direito à reparação que possuem os países que passaram por processos de colonização penosos e exploratórios (ISA, 2003, pag 40).

Embora haja consenso em relação à existência do dever moral de contribuir com o desenvolvimento dos países pobres, ainda há bastante resistência das potências do norte em transformar esse dever em direito, positivando-o por meio do Direito Internacional.

Ainda não existe no âmbito global nenhum tratado internacional que reconheça expressamente o direito ao desenvolvimento, salvo a honrosa exceção da Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, cujo artigo 22 define que “todos os povos têm direito ao seu desenvolvimento econômico, social e cultural, no estrito respeito da sua liberdade e da sua identidade, e ao gozo igual do patrimônio comum da humanidade”, estabelecendo ainda que é dever dos estados, separadamente ou em cooperação, assegurar o exercício do direito ao desenvolvimento.<sup>3</sup>

Pressuposto indispensável do Direito ao Desenvolvimento é a participação e o envolvimento da comunidade e dos povos. Cada população possui a autodeterminação e a capacidade de decidir seu próprio destino, cabendo à comunidade internacional auxiliar e propiciar as bases para que tal escolha seja feita com a maior liberdade possível. Uma política de caráter emancipatório, que vise ao desenvolvimento de uma comunidade deve necessariamente respeitar a vontade política dessa comunidade, dando-lhe oportunidade de construir o próprio futuro.

A Resolução 41/128, logo em seu artigo 1º, estabelece que o direito humano ao desenvolvimento implica na plena realização do direito dos povos à livre determinação, o que inclui a soberania plena sobre todas suas riquezas e recursos naturais. Portanto não será capaz de promover o desenvolvimento nenhum projeto que desconsidere a capacidade de escolha dos povos, ou que atente contra a sua soberania e suas riquezas.

## 2 DIREITOS DE PROPRIEDADE SOBRE A TERRA

Logo em seu início, o documento *Land Policies for growth and poverty reduction* ressalta a importância do direito de propriedade para o crescimento econômico. Segundo a

---

<sup>3</sup> Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos, de 26 de junho de 1981.

análise do BM, a segurança a respeito dos direitos de propriedade sobre a terra resulta em maiores incentivos para que as famílias e os indivíduos realizem investimentos e tenham melhor acesso ao crédito.

Assim, quando os direitos de propriedade não são definidos de maneira clara os indivíduos e empreendedores dispensariam esforços na defesa da propriedade de sua terra, utilizando recursos que poderiam ser direcionados para investimento na produção. A segurança sobre a posse da terra permitiria a transferência da terra a baixo custo, fomentando a distribuição da terra ao mesmo tempo em que apóia o desenvolvimento dos mercados financeiros.

Ainda segundo o BM, a regulação dos mercados feita através de uma burocracia corrupta seria o principal empecilho para o acesso à terra por parte de pessoas pobres, devido ao alto custo da transferência no mercado de terras e à dificuldade no acesso ao crédito, o que inibiria o desenvolvimento do setor privado, conforme se expõe no trecho abaixo:

Tais intervenções não só limitam o acesso a terra pelos sem-terra e pobres em áreas rurais e urbanas do mundo em desenvolvimento como também, ao desencorajar o arrendamento da terra por proprietários incapazes de fazer um uso mais produtivo da terra, acabam por reduzir a produtividade e o investimento.<sup>4</sup>

Apesar de adotar como objetivo declarado a “redução da pobreza” com vistas ao desenvolvimento, o Banco Mundial foca sua análise sobre o acesso à terra na questão do direito de propriedade. A relação do indivíduo com a terra é ignorada, prevalecendo uma concepção liberal em que a terra é vista como mercadoria, e como tal deve estar livre de amarras legais ou burocráticas que criem empecilhos para sua livre circulação no mercado.

---

<sup>4</sup>Such interventions not only limit access to land by the landless and poor in rural and urban areas of the developing world, but by discouraging renting out by landlords who are thus unable to make the most productive use of their land, they also reduce productivity and investment.

BANCO MUNDIAL. **Land Policies for growth and poverty reduction**; A world Bank policy research report. Washington D.C: Banco Mundial, 2003. Pag 05. Disponível em: <<http://info.worldbank.org/etools/docs/library/34919/landpoliciesexecsummary.pdf>>. Acesso em: 18 set. 2014.



---

Segundo Abramovay, a transformação da terra em equivalente de mercadoria é uma das características básicas da formação de uma agricultura capitalista. Essa constatação indica que, apesar de atuar declaradamente em favor do “desenvolvimento e da redução da pobreza”, o Banco Mundial estabelece uma política agrícola de viés marcadamente capitalista. (ABRAMOVAY, 1998, pag 124)

O discurso adotado pelo BM induz que a regulação do mercado de terras seria o grande obstáculo para que pessoas pobres viessem a adquirir terras. O que se observa no entanto é que a desregulamentação do mercado de terras pouco ou em nada contribui para uma distribuição equitativa das glebas rurais.

A terra não é e nunca poderá ser considerada uma mercadoria como qualquer outra, pois não é produzida por mãos humanas, sendo um recurso natural e a propriedade privada impõe um monopólio sobre este recurso. Abramovay faz essa ressalva ao lembrar que mesmo nos países capitalistas mais avançados há uma interferência do Estado que impede que se fale em um livre mercado de terras. (ABRAMOVAY, 1998, pag 124)

A livre circulação de capital na agricultura determina o tipo de uso que se fará da terra e o que será produzido. É o próprio capital que decide qual o tipo de produção agrícola será desenvolvida e neste processo de decisão raramente são consideradas as necessidades do pequeno agricultor, dos indígenas ou dos quilombolas.

Pelo contrário, opta-se por aquela produção que irá gerar mais lucro, não importando quais as consequências dessa escolha para o meio ambiente, para a qualidade de vida ou para o custo dos alimentos. Além da terra, o trabalho do pequeno agricultor também é transformado em mercadoria. Daí a importância, para o capitalismo, de que esses indivíduos sejam privados do acesso à terra. Cria-se a partir daí um contingente de mão de obra que será utilizado pelo mercado.

Se cada agricultor tivesse acesso à terra, optaria por cultivar sua própria gleba em lugar de trabalhar como assalariado. Tal realidade encareceria a mão de obra, tornando mais difícil o processo de acumulação de capital. Assim, é importante para a economia capitalista que sejam erguidas barreiras para o livre acesso à terra, evitando-se a dispersão da população. Essa barreira é justamente a propriedade privada.

Ao transformar a terra em propriedade, o capitalismo rompe com o paradigma da terra como direito comum, adotando a racionalidade da propriedade privada, como monopólio de uso

---

exclusivo de um recurso natural. O Banco Mundial, ao enfatizar a importância da propriedade privada da terra para o desenvolvimento da produção, filia-se a essa concepção mercadológica, em que a terra é vista como mercadoria que deve circular livremente, destituída de amarras legais ou burocracias estatais.

Tal constatação resulta em contradições difíceis de serem superadas, uma vez que ainda persiste, principalmente na sociedade brasileira, diversos contingentes populacionais ainda não incorporados definitivamente à economia capitalista, dos quais são exemplos os pequenos agricultores, os indígenas e os quilombolas.

A ênfase na propriedade privada não é capaz de apresentar soluções para esses grupos específicos, uma vez que a relação deles com a terra é bastante diferenciada, envolvendo aspectos culturais, étnicos e sociais que não são considerados no momento de elaboração da política agrária do BM. Tome-se como exemplo os povos indígenas: a sua relação com a terra envolve uma simbiose entre seres humanos e natureza, diferenciando-se radicalmente do modelo adotado pela civilização ocidental, que encara os recursos naturais como propriedade privada, fonte de bens inesgotáveis e sujeito ao poder e a vontade humana.

Como se vê, a relação de certas comunidades com a terra é permeada por diversos fatores, bastante diversificados entre si, sendo temerário se estabelecer uma política agrícola de caráter global que uniformize as inúmeras sociedades agrícolas sob a lógica de uma economia de mercado.

Ao estabelecer uma política agrária de viés liberal e com o objetivo declarado de inserir o indivíduo na economia capitalista, dotando-o de capacidade técnica e recursos financeiros para enfrentar a concorrência do mercado, o Banco Mundial ignora a realidade específica de cada população, obrigando-a de maneira arbitrária a se submeter à economia de mercado.

A segurança alimentar não pode ser considerada apenas num aspecto de produção de alimentos, mas deve ser vislumbrada de um ponto de vista que abranja a saúde, nutrição e também a cultura dos povos, pois cada população possui um tipo de alimentação adequado à sua região, aos seus hábitos e costumes.

A dinâmica do mercado obriga o agricultor a seguir aquilo que as regras do livre comércio impõem. Assim o agricultor não é livre para decidir como irá utilizar a terra e nem qual alimento deve produzir, devendo seguir a lógica prevalecente, o que leva a existência de um grande volume de terras destinadas à monocultura de exportação, por ser essa a destinação



---

mais lucrativa da terra, em prejuízo da alimentação e da cultura dos povos que não vivem sob esta lógica.

Exemplo desse fenômeno são as grandes extensões de plantação de soja que ocupam imensa parcela da zona rural nos países do Mercosul. A produção de soja é amplamente voltada para o mercado externo, enquanto a produção de alimentos é relegada ao segundo plano, o que pode resultar em um aumento de preços com conseqüências negativas para a segurança alimentar.

Não há na política proposta pelo BM nenhum mecanismo de aferição da vontade das pessoas beneficiadas com os projetos agrícolas desenvolvidos pela instituição. A solução para a redução da pobreza é apresentada pronta e acabada, sem que os cidadãos envolvidos possam opinar sobre o seu próprio destino. Esta política fere frontalmente os princípios democráticos e de inclusão expressos na Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento.

O conceito de desenvolvimento expresso na Declaração não envolve apenas o aspecto econômico, sendo contemplada também a questão da qualidade de vida, cultura e outros elementos básicos que caracterizam a liberdade do indivíduo. Esse desenvolvimento não se resume apenas a aferição de renda, mas a garantia de que a dignidade da pessoa humana seja respeitada em sua plenitude, alcançando um padrão de desenvolvimento no qual o indivíduo possa se tornar senhor de sua própria vida.

A partir dessa comparação, constata-se que a política agrícola do Banco Mundial se distancia do conceito de desenvolvimento da Resolução 41/128 da Assembleia Geral, muita embora o BM seja um órgão pertencente ao organismo da ONU e portanto deve obediência aos princípios e diretrizes dessa Organização.

Apesar de reconhecer a existência da exclusão social, o BM defende uma política agrícola de caráter paliativo, baseada na inserção dos indivíduos no mercado agrícola, estabelecendo medidas específicas e pontuais no sentido de dar oportunidades para que estes participem da economia de mercado. Estabelece-se um ponto de vista sobre o desenvolvimento a partir de uma perspectiva capitalista, em que os problemas enfrentados por pequenos agricultores podem ser amenizados ou superados pela sua inserção no mercado, revelando assim o viés liberalizante de sua política agrícola.

Não é levado em conta nessa política agrícola o aspecto cultural, fundamental para a qualidade de vida dos beneficiários de projetos agrícolas financiados pelo BM. Ninguém conhece

---

melhor os problemas e necessidades do cidadão do que ele próprio, então qualquer política agrícola que se pretenda minimamente emancipatória deve promover, em sua elaboração, a participação dos indivíduos a serem beneficiados, pois somente assim se poderá garantir a estes indivíduos o direito ao desenvolvimento pleno, conforme pretendido pela Resolução 41/128.

O Direito ao Desenvolvimento deve contemplar a capacidade de fazer suas próprias escolhas, a autonomia pessoal, estando aí incluídas a independência financeira e autodeterminação. A solução apresentada na política agrícola do BM já se apresenta pronta e acabada, resumindo-se na inserção dos indivíduos no mercado, propiciando condições para que possam competir em nível de igualdade com os grandes produtores. Para o Banco Mundial, a simples incorporação à economia capitalista, em condições de competitividade, seria suficiente para que os pequenos agricultores deixem a condição de desigualdade em que vivem, sendo a partir daí capazes de prover sua própria subsistência e promover seu desenvolvimento.

## 2.1 Papel dos direitos de propriedade no desenvolvimento

Segundo o Banco Mundial, para a maior parte dos pobres que vivem em países em desenvolvimento, a terra é um requisito primário para gerar o sustento dessas pessoas e também é o principal veículo para se investir, acumular riqueza e transferi-la ao longo das diferentes gerações.

A terra possui um papel determinante no acesso a oportunidades econômicas, motivo pelo qual a certeza a respeito dos direitos de propriedade poderia dar às famílias e aos empreendedores a possibilidade de: melhorar suas habilidades para a produção de subsistência e a produção de mercado; incentivá-los ao investimento na terra e seu uso sustentável; garantir o acesso ao mercado financeiro (BANCO MUNDIAL, 2003, pag 06).

Segundo o discurso do BM, é importante que os direitos de propriedade sobre a terra sejam bem definidos e delimitados pois sem essa garantia as famílias e os empreendedores serão forçados a despender recursos para a defesa de sua propriedade, o que seria um desperdício social e colocaria os indivíduos pobres em desvantagem, uma vez que os mesmos não teriam recursos suficientes para essas despesas.

A certeza a respeito do direito de propriedade sobre a terra teria o condão de atrair capitais, aumentando o potencial de investimento da zona rural, o qual ainda é menor em

---

comparação com as áreas urbanas. Também facilitaria o mercado de terras, diminuindo o custo das transações e o custo dos marcos físicos de identificação da propriedade, conforme se expõe no trecho abaixo, extraído do documento em análise:

Direitos de propriedade sobre a terra devem ser definidos de uma forma que facilite a identificação e o intercâmbio a um custo que é baixo quando comparado com o valor do terreno em questão. Com valores de terra limitados, mecanismos de identificação a baixo custo, tais como marcas físicas (rios e árvores) reconhecíveis pela comunidade são geralmente suficientes, enquanto os recursos de maior custo irão exigir meios mais precisos e dispendiosos de demarcação. Da mesma forma, onde a terra é relativamente abundante e as transações são pouco frequentes, mecanismos de baixo custo, tais como o testemunho de anciãos da comunidade, são adequados. Mais mecanismos formais serão adotados normalmente uma vez que as transações se tornem mais frequentes e comecem a se estender para além da comunidade e das fronteiras tradicionais.<sup>5</sup>

Como se vê, apesar de declarar a redução da pobreza como objetivo principal de sua política agrícola, o BM foca sua atuação na questão do direito de propriedade e sua importância para o mercado de terras. A garantia do direito de propriedade seria também a garantia de acesso à terra por parte do indivíduo pobre, uma vez que os custos de acesso à terra seriam diminuídos, propiciando-lhe a compra de uma gleba para seu próprio uso.

Mais uma vez, a política agrícola do Banco Mundial afasta-se do conceito de desenvolvimento presente na Resolução 41/128, pois a abordagem é feita sobre a coisa (o direito de propriedade e o mercado de terras) relegando ao segundo plano o indivíduo e sua qualidade de vida. Uma política que vise ao desenvolvimento dos povos e do indivíduo deve centrar sua atuação no aspecto humano, para garantir ao indivíduo as capacidades básicas que necessita para promover sua própria autonomia, conforme prevê o artigo 2 da Resolução:

---

<sup>5</sup>Property rights to land should be defined in a way that makes them easy to identify and exchange at a cost that is low compared with the value of the underlying land. With limited land values, low-cost mechanisms of identifying boundaries, such as physical marks (hedges, rivers, and trees) that are recognized by the community, will generally suffice, while higher-value resources will require more precise and costly means of demarcation. Similarly, where land is relatively plentiful and transactions are infrequent, low-cost mechanisms to record transactions, such as witnessing by community elders, will be appropriate. More formal mechanisms will normally be adopted once transactions become more frequent and start to extend beyond traditional community and kinship boundaries.

BANCO MUNDIAL. **Land Policies for growth and poverty reduction**; A world Bank policy research report. Washington D.C: Banco Mundial, 2003. Pag 09. Disponível em: <<http://info.worldbank.org/etools/docs/library/34919/landpoliciesexecsummary.pdf>>. Acesso em: 18 set. 2014.

A pessoa humana é o sujeito central do desenvolvimento e deveria ser participante ativo e beneficiário do direito ao desenvolvimento. Todos os seres humanos têm responsabilidade pelo desenvolvimento, individual e coletivamente, levando-se em conta a necessidade de pleno respeito aos seus direitos humanos e liberdades fundamentais, bem como seus deveres para com a comunidade, que sozinhos podem assegurar a realização livre e completa do ser humano e deveriam por isso promover e proteger uma ordem política, social e econômica apropriada para o desenvolvimento.<sup>6</sup>

A simples análise a partir de conceitos de renda e acesso a recursos financeiros é insuficiente para se averiguar o grau de emancipação de determinado indivíduo. Consta-se que, a partir da ideia de direito ao Desenvolvimento contida na Resolução 41/108, a política agrícola proposta pelo Banco Mundial é criticável no ponto em que deixa de considerar as diversidades regionais e locais de cada grupo social para colocá-los na vala comum de uma política genérica de inserção no mercado.

As diversidades humanas são substituídas por um discurso de viés liberal que defende a economia de mercado como solução para a redução da pobreza, quando se sabe que as origens desse problema possuem raízes muito mais profundas que o limitado alcance dessa política.

O fortalecimento dos direitos de propriedade como medida de diminuição dos custos de transação a fim de facilitar o acesso à terra por agricultores pobres, como propõe o Banco Mundial, pode ter um efeito contrário ao que se pretende. Essa medida desconsidera o fator especulativo que age sobre o preço da terra no modelo agrário vigente atualmente, baseado principalmente na exportação de commodities.

Nesse sentido, Guilherme Delgado destaca a importância da política fundiária do Estado no desempenho do papel de regulação do mercado de terras nacional, que traz consequências diretas para o preço da terra:

O preço das mercadorias produzidas ou produzíveis na terra e as demais condições susceptíveis de gerar renda fundiária afetam os preços da terra e arrendamentos [...] Isto posto, ocorrendo uma mudança cíclica de demanda por commodities, os preços da terra e dos arrendamentos deverão refletir essa

<sup>6</sup>ONU. Assembleia Geral. Resolução 41/128, de 04 dezembro de 1986. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/bmestar/dec86.htm>>. Acesso em 18 set. 2014.

mudança, propiciando incorporação de novas terras e melhor utilização daquelas já incorporadas ao mercado. Em ambos os casos, haverá elevação da renda fundiária macroeconômica e do preço das terras rurais em geral.<sup>7</sup>

Como se vê, a livre circulação de terras no mercado não tem o condão de, por si só, garantir uma diminuição no preço da terra pois a expansão de commodities pode gerar uma pressão sobre o valor da terra, inviabilizando qualquer acesso por parte de agricultores pobres e ainda dificultando a manutenção da terra por parte daqueles que já a possuem, e terão que resistir ao assédio do capital especulativo.

Ao considerar a regulação dos mercados um empecilho para o desenvolvimento do setor privado, o BM desconsidera a capacidade de exclusão do capital especulativo, que livre de amarras legais, poderá definir, segundo os interesses do mercado financeiro, o tipo de produção a ser desenvolvida na terra, em prejuízo da segurança alimentar, dos direitos trabalhistas e da qualidade de vida da população que ali vive, e em contraposição direta às ideias de autodeterminação e participação contidas na Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento.

## CONCLUSÃO

A partir da análise da política agrícola proposta pelo Banco Mundial através do documento *Land Policies for growth and poverty reduction; A World Bank policy research report*, constata-se que o beneficiário dessa política, no caso o agricultor pobre, ainda é visto como instrumento e não protagonista dessa política, fato esse inconcebível para uma política que pretenda promover o desenvolvimento.

O diagnóstico de desigualdade peca ao considerar a inclusão dessas pessoas no mercado como medida por si só suficiente para retirá-los da condição de pobreza e inseri-las no ciclo de desenvolvimento, desconsiderando a atuação de outros fatores tais como o capital especulativo, que determina o tipo de uso e o tipo de produção que se fará na terra, gerando um modelo

<sup>7</sup>DELGADO, Guilherme Costa. Do capital financeiro na agricultura à economia do agronegócio; mudanças cíclicas em meio século (1965-2012). Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2012. pag 99.

---

excludente que ignora as necessidades humanas básicas e impede o indivíduo de exercer plenamente sua liberdade enquanto cidadão e sujeito ativo de sua própria vida.

Em relação ao plano jurídico, ao enfatizar o problema da desigualdade a partir da perspectiva do direito de propriedade, o Banco Mundial expõe uma visão dogmática do Direito. Não obstante adote um discurso de redução da pobreza, demonstra-se que sua atuação está muito mais centrada na mudança da legislação e na defesa do direito de propriedade do que na concretização do desenvolvimento enquanto pressuposto da dignidade da pessoa humana.

O Direito ao Desenvolvimento não pode ser realizado sem um olhar específico para as particularidades locais de cada população, principalmente em um continente plurinacional como a América Latina. Devem ser considerados não apenas os aspectos econômicos mas também questões sócio-culturais e até mesmo geográficas, que podem determinar o sucesso ou fracasso das políticas agrícolas.

Há em nosso continente uma imensa pluralidade étnica, com presença de povos de origem africana, indígena, européia e asiática. Essa riqueza deve ser considerada, pois uma política genérica, que tente abarcar todas as especificidades da população sob um único viés, terá poucas chances de sucesso.

A proposta contida no documento explicita uma política de caráter paliativo, incapaz de atacar as verdadeiras causas do problema do subdesenvolvimento, servindo antes a um interesse de expansão do capital privado no meio rural, através do fortalecimento do direito de propriedade e da transformação da terra em mercadoria, cumprindo a cartilha da política neoliberal.

Da maneira como é formulada, a política agrícola do Banco Mundial dificilmente promoverá o desenvolvimento, tampouco contribuirá para a segurança alimentar da população, pois em sua gênese não são consideradas as contribuições dos movimentos sociais, tampouco ocorre a participação das populações dos locais onde se desenvolvem os projetos agrícolas financiados pelo banco.

Essa constatação vai de encontro à ideia de “participação ativa”, incentivada pela Resolução 41/128, que implica na contribuição significativa e livre que todos os indivíduos devem dar em prol do desenvolvimento de suas comunidades. Ao fechar-se em sua tecnocracia burocrática, o Banco Mundial ignora as reais necessidades do cidadão enquanto indivíduo,



cedendo espaço para uma política de caráter liberal que pouco ou nada acrescenta em termos de melhoria do bem-estar das populações envolvidas.

Em síntese, constata-se que a política agrícola proposta pelo Banco Mundial carece de um caráter participativo, pois desconsidera pontos cruciais em qualquer política de redução de pobreza, que são a autonomia do indivíduo, sua participação na elaboração das políticas e os fatores culturais e étnicos que delineiam a relação do indivíduo com a terra, especialmente no contexto sócio-cultural da América Latina.

Grande parte do trabalho desenvolvido através do *Research Report* envolve medidas paliativas de conteúdo liberal, que atendem mais a interesses do grande capital do que realmente contribuem para a realização do Direito ao Desenvolvimento.

O Banco Mundial possui importante influência sobre as políticas e legislações dos países em desenvolvimento que recebem seus projetos agrícolas. O que se constata é que atualmente há desperdício de tempo e recursos com projetos que não resolvem diretamente o problema da pobreza rural.

Para isto, será necessária uma política agrícola que apresente como objetivo máximo o bem-estar da pessoa humana, inserindo-a na sua elaboração, a partir da participação dos movimentos sociais, bem como da população envolvida. A persistir essa política desoxigenada, elaborada em gabinetes fechados por tecnocratas oriundos de países desenvolvidos, o Banco Mundial pouco contribuirá para a realização plena do Direito ao Desenvolvimento.

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. São Paulo: Unicamp, 1998.

BANCO MUNDIAL. **Land Policies for growth and poverty reduction**; A world Bank policy research report. Washington D.C: Banco Mundial, 2003. Disponível em: <<http://info.worldbank.org/etools/docs/library/34919/landpoliciesexecsummary.pdf>>. Acesso em: 18 set. 2014.

BANCO MUNDIAL. **Plano de Ação na Agricultura 2013-2015**. Washington D.C: Banco Mundial, 2013. Disponível em: <[http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2013/05/23/000333037\\_2013](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2013/05/23/000333037_2013)>

---

0523100445/Rendered/PDF/779110WP0Ag0Ac0than0the0Board0paper.pdf>. Acesso em: 24 mai. 2014.

DELGADO, Guilherme Costa. **Do capital financeiro na agricultura à economia do agronegócio: mudanças cíclicas em meio século (1965-2012)**. Porto Alegre: UFRGS, 2012.

FLEURY, J. A. C. ; BELAIDI, Rabah . A Política Agrícola do Banco Mundial e a Desigualdade de Gênero. **Direitos, Gênero e Movimentos Sociais - Conpedi**, Florianópolis, 01ed, 2014.

ISA, Felipe Gómez. El Derecho al desarrollo: entre La justicia y La solidariedad. **Cuadernos Deusto de Derechos Humanos**, Bilbao, n° 1, 2003.

ONU. Assembleia Geral. Resolução 41/128, de 04 dezembro de 1986. Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento. Disponível em:  
<<http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/bmestar/dec86.htm>>. Acesso em 18 set. 2014.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

Recebido em: 08-09-2015/ Aprovado em: 23-12-2015