

## **PROGRAMA CÉDULA DA TERRA: MUDANÇA INSTITUCIONAL DO RURAL BRASILEIRO?**

Patrícia Andrade de Oliveira e Silva<sup>1</sup>

**RESUMO:** Desde a década de 1990, no Brasil, novas propostas de reordenamento fundiário começaram a modificar o cenário do meio rural (através da concessão de crédito para famílias sem ou com pouca terra) através de alterações nas relações institucionais no campo, com a desburocratização dos processos e maior autonomia por parte dos beneficiários e associações. A primeira das iniciativas implementadas foi o Projeto Cédula da Terra (PCT), em quatro estados do Nordeste e no Norte de Minas Gerais e, em 2003, tal programa foi expandido e incluído ao Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF). O objetivo do artigo é avaliar se tal mudança institucional se concretizou, tendo como metodologia de análise os diversos estudos publicados sobre o tema a partir do arcabouço teórico relacionado à teoria institucional. Segundo os resultados, ainda há muitos desafios a serem enfrentados para que o PCT possa ser considerado um projeto de êxito e que realizou uma efetiva modificação no bem estar das famílias. Portanto, frente à sua expansão, está evidente a necessidade de uma análise criteriosa sobre os projetos, em especial dos condicionantes, das falhas institucionais e organizacionais.

Palavras Chave: Instituições; Crédito Fundiário; Meio Rural.

**ABSTRACT:** Since the decade of 1990, in Brazil, new proposals for rural development have been change the landscape of these communities (by market-led land reform) through change in institutional relations, with reducing bureaucracy of processes and increase autonomy of beneficiaries and associations. The first of the initiatives was the “Projeto Cédula da Terra” (PCT) in five states of Brazil and, in 2003, this program was included at “Programa Nacional de Crédito Fundiário” (PNCF). The objective of this paper is confirm if institutional change is real, through the various published studies on the theme with view on institutional theory. According to the results, still persist many challenges for PCT be considered a successful project. Therefore, because of their expansion, it is necessary a stronger analysis on the projects, especially the constraints, institutional and organizational failures.

Key Words: Institutions; Market-led Land Reform; Rural Areas.

---

<sup>1</sup> Doutoranda em Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente pela Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP. E-mail: [pandrade.eco@gmail.com](mailto:pandrade.eco@gmail.com)

Recebido em: 25/04/2013

Aceito em: 08/06/2013

## **1. INTRODUÇÃO**

De acordo com a visão institucionalista, a dinâmica econômica estaria determinada pelas interações entre as instituições, organizações e seus efeitos sobre as diversas redes existentes. Assim, as instituições (caracterizadas como as regras do jogo) e as organizações (sendo os diversos jogadores, ou *players*) estariam constantemente influenciando o comportamento da sociedade. Dessa forma, não seria possível aceitar a hipótese que os indivíduos possuem uma racionalidade substantiva (conforme a teoria ortodoxa), uma vez que os mesmos seriam influenciados pelas mudanças tanto de ordem institucional como organizacional, que refletem a própria mudança natural (ligada a fatores sociais, políticos e econômicos) a qual estão submetidos os indivíduos e as sociedades.

Assim, ao trazer esses conceitos para a ótica do desenvolvimento rural e, em especial do combate à pobreza no campo, temos que a Reforma Agrária apresenta-se como uma importante mudança institucional sobre os direitos de propriedade, que terá reflexos sobre o comportamento das organizações, dos indivíduos e da região onde os projetos são alocados. Além disso, no caso brasileiro, temos a emergência de novas políticas de reordenamento fundiário na década de 1990 (baseadas na concessão de crédito fundiário) com o apoio de organismos multilaterais, tais como o Banco Mundial.

A hipótese dos formuladores era promover uma Reforma Agrária através do mercado de terras, diminuindo os conflitos no campo, desburocratizando o processo e, por consequência, diminuindo seu custo e elevando sua eficiência. Partindo desse princípio, e após quase dez anos da implementação do primeiro projeto de Reforma Agrária via mercado no norte de Minas Gerais e em cinco estados da região Nordeste (através do Projeto Cédula da Terra, o PCT), esse trabalho se propõe a discutir se houve uma real mudança institucional através dos resultados obtidos em pesquisas de campo realizadas no ano de 2006 pela equipe de Silveira et. al. (2007) e demais estudos publicados sobre o tema.

Para tanto, o artigo está subdividido em cinco seções além dessa introdução: na primeira, serão elucidados os conceitos acerca da teoria institucional e sua relação com a Reforma Agrária, a segunda apresentará o PCT e sua proposta de mudança institucional para as políticas agrárias brasileiras, a terceira mostrará seus resultados e limitações e, na quarta e quinta seções estarão, respectivamente, as considerações finais e as referências bibliográficas.

## **2. MUDANÇA INSTITUCIONAL: DO QUE ESTAMOS TRATANDO?**

O arcabouço teórico referente às instituições está relacionado à crítica da teoria ortodoxa (como por exemplo, a teoria walrasiana) que despreza esse fator para o entendimento da dinâmica socioeconômica. Nesse sentido, Lambais (2010) mostra que provavelmente Karl Marx foi o primeiro economista político a destacar a interação entre as relações de direitos de propriedades (como analogia as instituições), e o nível correspondente de desenvolvimento das forças de produção.

Entretanto, o cerne da teoria institucionalista está presente na chamada escola de Coase e, dentre os diversos autores, destaca-se o estudo de North (2000), onde as instituições são caracterizadas como um conjunto de regras que coordenam a ação humana caracterizando-se como formais (as leis) ou informais (os códigos de conduta), e seriam as interações entre as duas formas que elevariam a eficiência e a produtividade da economia, gerando impactos relevantes sobre o desenvolvimento econômico. Ainda segundo o mesmo autor, se as instituições são as regras que irão coordenar as ações, as organizações existentes serão os “players” (ou os jogadores) que seguindo as regras colocadas pelas instituições irão alocar os recursos que obtém de forma a gerenciá-los para obter a maior satisfação possível.

Para complementar essa análise, segundo Lambais (2010, p. 27), Williamson (2000) abandona os conceitos ligados à racionalidade perfeita dos agentes quando inicia “a utilização da racionalidade-limitada na análise de transação de ativos, sendo mais importante a análise dos contratos incompletos e ramificações organizacionais resultantes da limitação cognitiva dos agentes e dos custos de transação”.

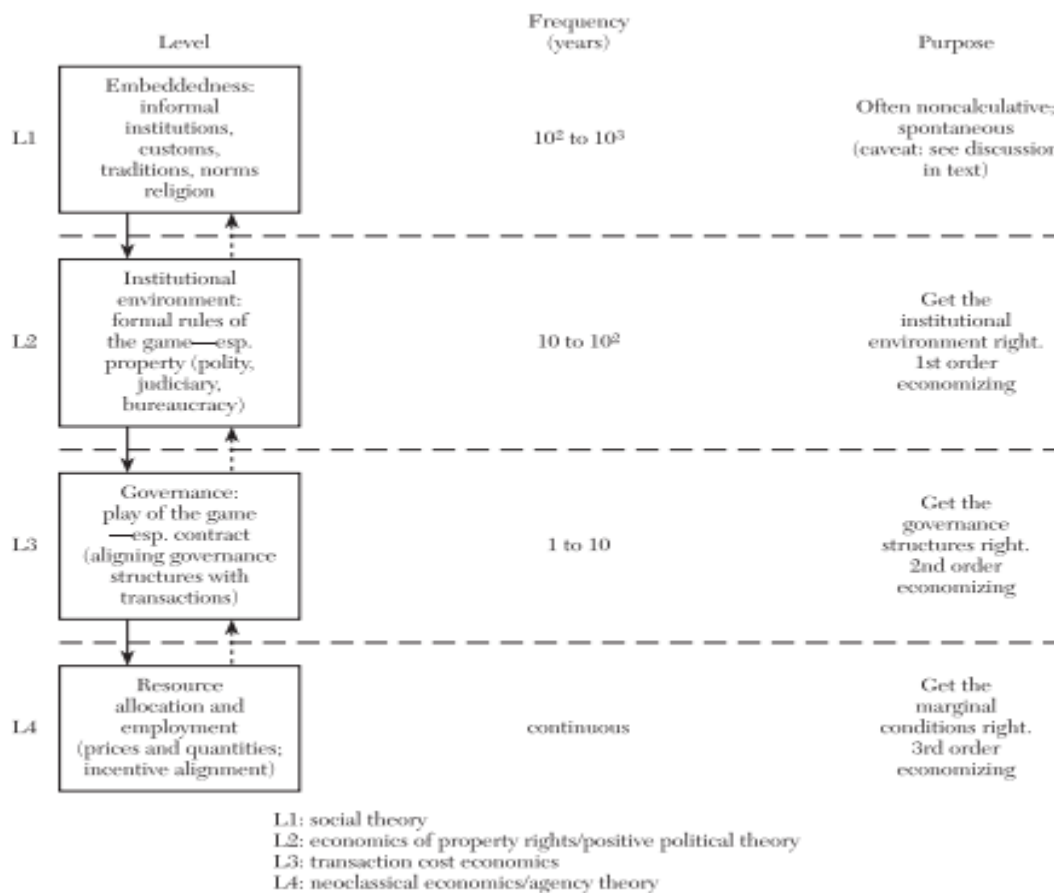
Desse ponto de vista e partindo do princípio que há custos de transação em quase todas as operações econômicas, fica clara a importância das instituições no sentido de coordenar as ações para diminuir os custos envolvidos e elevar a produtividade. Assim, conforme destaca Demsetz (2000), as instituições servem como um “filtro” que irá determinar quais são as melhores oportunidades para que o mercado funcione de forma mais eficiente. Portanto, a economia institucional está baseada em uma crítica a teoria neoclássica por desconsiderar a racionalidade econômica dos agentes, rejeitando a concepção da economia que tende automaticamente ao equilíbrio.

Entretanto, Demsetz (2000, p. 1336) afirma que:

a teoria institucionalista não é homogênea e não representa somente uma visão acerca do conhecimento. Enquanto está baseada, fundamentalmente, em um instrumental microeconômico ela inclui diversas perspectivas de análise, cada uma delas com suas vantagens e desvantagens para analisar as instituições. (tradução minha)<sup>2</sup>.

Para simplificar a análise, Williamson (2000) desenvolveu um esquema analítico demonstrando como a economia institucional está organizada, através da interação entre as instituições e organizações. No quadro abaixo, percebe-se que a economia institucional estaria organizada da seguinte maneira: as regras informais (ligadas a questões culturais, tradições e religiões) influenciam e são influenciadas pelas regras formais (as regras do “jogo”, como por exemplo, a legislação) que, por sua vez, irão afetar e ser afetadas pelos “jogadores”, ou seja, pelas organizações (através da estrutura de governança), que irão afetar sistematicamente a alocação dos recursos na sociedade.

**Tabela 1:** A Economia das Instituições



Fonte: Williamson (2000), apud Lambais (2010).

<sup>2</sup> “The NIE is not, however, a homogeneous and monolithic body of knowledge. While it is essentially microeconomic in perspective, it includes various approaches, each with its own techniques and concepts and advantages and disadvantages, for analyzing institutions.”

No entanto, esse modelo não é estático e as instituições estarão constantemente propensas a mudanças, obviamente porque as sociedades também estão constantemente se modificando, o que afeta diretamente as relações socioeconômicas.

No que diz respeito às mudanças institucionais, é preciso, em um primeiro momento, ter clareza acerca do seu funcionamento a partir de uma abordagem de construção de redes sociais. Dessa forma, segundo Wilkinson (2008), a sociologia destacou-se na análise das instituições e organizações através do conceito de “enraizamento” (proposto originalmente como “*embeddeness*” por Granovetter, 1985).

Para compreender a origem de tal processo, tal conceito parte do princípio que a economia encontra-se “enraizada” politicamente, socialmente, culturalmente e cientificamente e, portanto, a ação econômica sempre esteve pautada a partir da sua inserção dentro de redes sociais. Segundo Wilkinson (2008, p. 90), “o homem, em maior ou menor grau, sempre elaborou seus cálculos econômicos a partir de sua inserção em redes sociais. A natureza dessas redes sociais e a posição do ator nessas redes deveriam ser, portanto, os pontos de partida para a análise da vida econômica”.

Utilizando desse conceito, Fligstein (1996) demonstra que o processo de formação das redes será marcado por três fases: emergência, estabilidade e crise. Na primeira fase - o período mais fluído - temos a estruturação da rede e as organizações maiores obtêm poder para criar e recriar as condições de controle sobre as demais, sendo que tal capacidade será revertida através de possíveis ações de controle pelas instituições. Durante o período de estabilidade, as regras de coordenação entre os integrantes estão consolidadas e se solidifica a concepção de hierarquia entre os grupos, inclusive através dos mecanismos de controle e institucionalização criados pelo governo para enfrentar períodos de crise econômica. O período de crise provém de falhas no sistema organizacional e/ou institucional, onde organizações que dominavam anteriormente não conseguem se reproduzir, resultante de uma queda na demanda ou invasão de novos entrantes, provocando transformações sobre os mercados.

North (1995) realizou uma síntese desse processo, afirmando que as mudanças institucionais estão ligadas a cinco fatores fundamentais, sendo eles: a contínua interação entre as instituições e organizações; a própria dinâmica competitiva (forçando as organizações a investirem cada vez mais em “*know-how*” para sobreviver); o quadro institucional (fornecendo os incentivos que promovem os conhecimentos e a habilidade necessária em cada caso, influenciando as percepções dos distintos atores envolvidos) e,

por último, as economias de escala, escopo e as externalidades de toda a matriz institucional que criam e recriam as diversas trajetórias.

Portanto, se as instituições existem para diminuir as incertezas elas são somente uma extensão do comportamento dos diversos agentes envolvidos. Assim, mudanças no comportamento individual irão refletir, por consequência, em alterações de ordem institucional para se adequar às necessidades de cada momento, gerando uma atmosfera cíclica de desenvolvimento das forças de mercado, institucionais e organizacionais.

## **2.1. Mudanças Institucionais e Reforma Agrária**

Saindo do campo conceitual e partindo para uma análise das mudanças institucionais no contexto da Reforma Agrária, percebe-se que com a redistribuição fundiária, o rearranjo dos direitos de propriedade causará mudanças significativas tanto no contexto institucional quanto no de governança e, conseqüentemente, na condição de vida das famílias.

Nesse sentido, o estudo de Silva (2012) mostra que os principais impactos esperados de tais projetos são (além da elevação na qualidade de vida dos beneficiários): a regularização fundiária, maior articulação política e a elevação na produção e na variedade de alimentos. Do ponto de vista da regularização fundiária (promovida através de uma mudança institucional sobre os direitos de propriedade), segundo Lambais (2010), a redistribuição de ativos para os trabalhadores interessados promoverá incentivos ao investimento de longo prazo o que afetará o nível de produção e a disponibilidade de alimentos.

Para comprovar tais alterações, a pesquisa de campo realizada por Leite (2000), mostra que a instalação e reprodução das famílias beneficiadas geram novas relações econômicas e sociais, dando origem a novas e antigas demandas, constituindo ou alterando os parâmetros e as regras daquela sociedade. Os impactos desse novo contexto sobre a produção são incontentáveis, pois os projetos tenderão a seguir a lógica da empresa rural ao adequar-se no padrão imposto pela modernização agrícola, com muitos produtores se especializando em determinados cultivos.

Em relação a maior articulação política e melhor acesso aos bens públicos, são perceptíveis algumas mudanças na configuração do poder local, destacando-se a alteração dos custos de transação pela diminuição das falhas no mercado de terras e menor seleção adversa e assimetria de informações (uma vez que se eleva a qualidade das estruturas de governança). Como exemplo, temos o município de Sumaré (localizado no interior do

estado de São Paulo) onde a participação política é significativa devido aos elos entre os assentamentos, partidos políticos, o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) e a Comissão Pastoral da Terra (CPT). Entretanto, é preciso salientar que na região já havia anteriormente uma articulação entre esses assentados e a população da região. (Silva, 2012). Assim:

Em suma, toda literatura que se apóia na quebra do “paradigma walrasiano” apresenta teoricamente e empiricamente a existência da possibilidade de redistribuições de ativos que geram ganhos de eficiência alocativa na redistribuição de recursos e conseqüentemente maior potencial produtivo para a economia em geral. (LAMBALIS, 2010, p. 33).

Entretanto, após a década de 1990, emerge uma proposta de combate à pobreza rural chamada Reforma Agrária pela “via do mercado”, tendo como aspectos indutores: a conscientização por parte de organismos multilaterais (tais como o Banco Mundial) da importância dessa estratégia como política de combate à pobreza nos países subdesenvolvidos e a questão dos elevados custos e a intensa burocracia do modelo de Reforma Agrária baseado na desapropriação, demonstrando possíveis falhas institucionais na execução da política realizada pelo Estado.

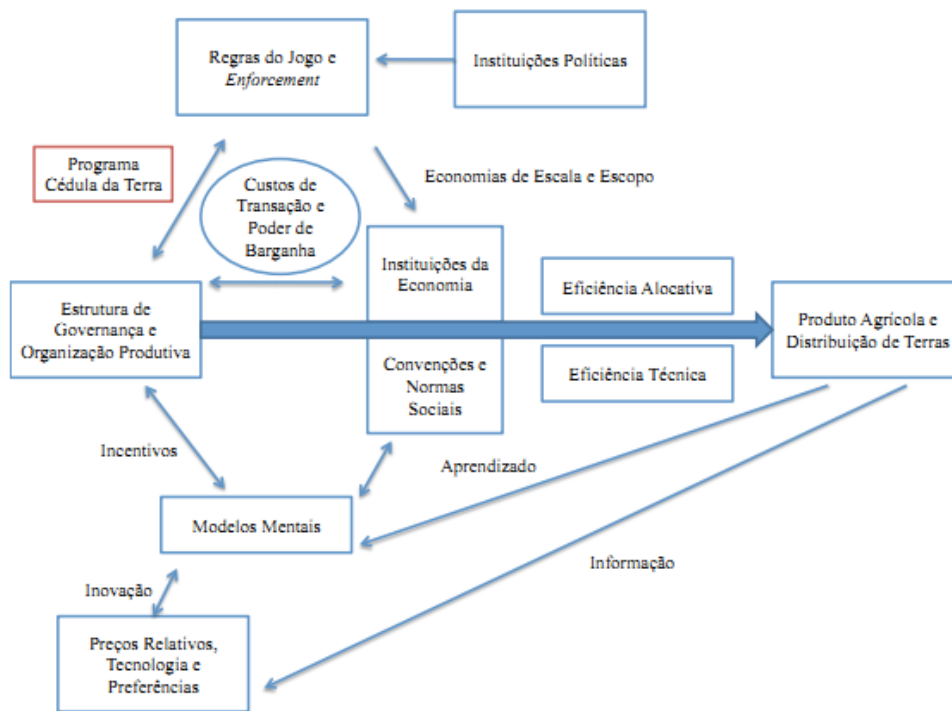
No Brasil, especialmente no período entre 1996 e 2002, os projetos de desenvolvimento rural se consolidaram em um projeto articulado em duas vias principais: a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e a descentralização da Reforma Agrária através da via pelo mercado, onde os beneficiários (através da concessão de crédito fundiário) poderiam adquirir seus próprios lotes. Com isso, essa nova modalidade pretendia desburocratizar o processo e torná-lo mais eficiente, uma vez que os próprios interessados deveriam montar uma associação para ter acesso ao programa, o que automaticamente selecionaria somente os indivíduos dispostos a trabalhar, incentivaria a ação coletiva, diminuiria os custos com desapropriação e, por consequência, tornaria essa modalidade mais eficiente<sup>3</sup>.

Do ponto de vista institucional, assim como a Reforma Agrária tradicional (via desapropriação), a via pelo mercado pretende modificar os fatores institucionais, realocando as estruturas de governança a partir da reorganização fundiária e garantindo a melhor alocação dos ativos. Assim, para sintetizar a análise Lambais (2010) apresenta um esquema analítico das mudanças institucionais promovidas pela Reforma Agrária no país:

---

<sup>3</sup> Silva (2012) enfatiza que a proposta de Reforma Agrária pela via do mercado, e sem a necessidade de desapropriação, pode ser considerada como complementar à forma tradicional, realizada pelo Estado.

**Gráfico 1: Reforma Agrária e Mudança Institucional.**



Fonte: Lambais (2010).

De forma simplificada, o gráfico demonstra: em um primeiro momento as regras do “jogo” (ou seja, as instituições) afetando as estruturas de governança que, por sua vez, afetarão os custos de transação, as convenções e normas sociais, perpassando pela eficiência alocativa e técnica, obtendo a realocação fundiária e o produto agrícola originado da produção dos beneficiados.

Durante esse percurso, também se percebe o efeito do aprendizado e a mudança dos preços relativos (no uso da tecnologia e nas preferências dos agricultores). Portanto, é nítido que a Reforma Agrária gera uma mudança institucional significativa que, por sua vez, afetará os mecanismos de governança e impactará diretamente sobre o funcionamento de toda a dinâmica da economia rural.

### **3. A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA: O CASO DO PROGRAMA CÉDULA DA TERRA (PCT).**

Após demonstrar a relação existente entre a Reforma Agrária (seja ela pela via tradicional ou pela concepção do mercado) e as mudanças institucionais derivadas da alteração no direito de propriedade, cabe examinar com detalhes o projeto de Reforma



Agrária pela via do mercado, uma vez que o mesmo se coloca como uma alternativa eficiente à via tradicional.

Segundo Magalhães (2011), a característica fundamental do primeiro projeto elaborado e incorporado em 2003 ao PNCF<sup>4</sup>, diz respeito à compra da terra pelo beneficiário, através da liberação de crédito fundiário pelo Estado com a participação de órgãos internacionais, tais como o Banco Mundial.

O primeiro programa a ser desenvolvido no país foi o Projeto Cédula da Terra (PCT), em 1996, e tal iniciativa foi colocada em prática em cinco estados do Nordeste brasileiro e o Norte de Minas Gerais, sendo eles: Ceará, Maranhão, Bahia e Pernambuco. As características básicas do PCT são: o ativo “terra” não é distribuído, mas sim vendido através da liberalização de crédito fundiário (a ser complementado por outras fontes de financiamento), negociada entre uma associação beneficiária e os agentes financeiros do programa; as instituições responsáveis atuam como órgãos de coordenação e articulação das instâncias estaduais e municipais, assim como as empresas e órgãos de assistência técnica e extensão rural, prefeituras e instituições financeiras; o público potencial do programa diz respeito aos trabalhadores rurais sem terra (assalariados, posseiros ou arrendatários), assim como produtores rurais que não possuam terra suficiente para garantir a sobrevivência da família. (Silveira *et. al.*, 2007).

Em relação aos componentes destinados ao financiamento, os mesmos estão divididos em duas categorias fundamentais: a primeira diz respeito ao financiamento para a aquisição das terras, através das associações, o chamado Subprojeto de Aquisição de Terras (SAT). Além disso, também são financiados os recursos para os investimentos em infraestrutura, na produção e sociais, através do Subprojeto de Investimentos Comunitários (SIC). O objetivo fundamental das duas linhas de financiamento é: “[...] promover a melhoria imediata das condições de vida da comunidade” (Silveira *et. al.*, 2007, p. 18).

Outro autor que detalha os mecanismos de funcionamento do PCT é Magalhães (2011) ao afirmar que: a) o PCT foi um programa descentralizado em nível estadual, diferentemente da forma tradicional de Reforma Agrária; b) para participar era necessário, obrigatoriamente, uma associação de beneficiários e o atendimento era realizado de acordo com a ordem de entrada do interessado; c) o público alvo do programa diz respeito aos trabalhadores rurais sem terra e/ou produtores rurais com terra insuficiente para assegurar a

---

<sup>4</sup> “O Programa Nacional de Crédito Fundiário, criado em 2003, incorpora concepção e estrutura semelhante ao Programa Cédula da Terra ampliando linhas e financiamento, público alvo, parcerias institucionais e extensão nacional do programa.” (SILVEIRA *et al.*, 2007, p. 19).

subsistência da família; d) os agentes financeiros do programa eram compostos pelo Banco do Brasil e o Banco do Nordeste; e) o valor máximo do financiamento por família correspondia a US\$ 11.200 constituído de quatro componentes: o Subprojeto de Aquisição de Terras (SAT), correspondente ao crédito para aquisição das terras; o Subprojeto de Investimento Comunitário (SIC); o Subsídio (SS) e US\$ 1.300 para a instalação das famílias nos lotes e f) os componentes do financiamento estavam articulados por um mecanismo de governança que definia qual seria a parcela do montante destinada às comunidades e/ou incorporada à dívida, além de definir o montante do subsídio. O mecanismo é composto pela fórmula  $SS=6.900-0,5*SAT-1.300$ , onde SS representa o valor do subsídio e o SAT o valor da propriedade a ser comprada e, portanto, se a terra fosse doada o valor mínimo do subsídio seria de US\$ 5.600.

É nítida a profunda transformação institucional e organizacional a qual estavam submetidos os beneficiários, especialmente em comparação com a via tradicional, onde os assentamentos são consolidados através da ação estatal (pela desapropriação, indicando as famílias a serem contempladas com um lote e, a partir disso, liberando os recursos necessários para o financiamento e a assistência técnica).

Portanto, o PCT tem como característica fundamental a alteração institucional do direito sobre a terra através do uso do mercado de terras e, como consequência, maior agilidade e menor custo, uma vez que as estruturas de governança do programa estão articuladas de forma a selecionar somente os indivíduos interessados, priorizando a ação coletiva e criando mecanismos eficientes de fomento a produção.

Entretanto, essas eram as hipóteses a respeito dos impactos do projeto no momento em que ele foi elaborado e, após mais de uma década de implementação, será possível afirmar que esse novo arranjo institucional da política agrária brasileira mostrou-se realmente eficiente? Esse é o desafio que será apresentado na próxima seção, a partir da análise dos resultados do programa.

#### **4. RESULTADOS E LIMITAÇÕES**

Segundo os resultados encontrados na pesquisa realizada por Silveira *et. al.* (2007) - onde foram coletadas informações acerca de 104 projetos em 2006 e a distribuição da amostra por municípios envolveu 12 municípios no Maranhão, 17 em Pernambuco, 28 no Ceará, 15 na Bahia e 16 na região do norte de Minas Gerais, que totalizam 30.263 pessoas na população, em 6.157 domicílios - as condições de moradia, acesso à serviços de saúde,

rendimentos, segurança alimentar, iluminação elétrica e patrimônio melhoraram expressivamente em relação a entrada no projeto. Entretanto, sérios problemas foram encontrados no acesso ao saneamento básico, que permaneceu praticamente estável em comparação ao momento anterior da entrada no projeto, pois segundo os dados somente 43% dos projetos tinham acesso ao esgoto canalizado em 2006, contra 40% anteriormente.

Outro ponto positivo constatado foi o baixo custo apresentado, pois, ainda segundo Silva (2012), o mesmo foi metade do custo comparado com os assentamentos realizados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), uma vez que o custo médio para a instalação dos assentamentos foi de R\$ 30.000/cada, em 2005, e o mesmo custo para o PCT, em 2006, foi de R\$ 15.000/cada. Além disso, também é perceptível a agilidade nas negociações, o que antecipou a entrega dos lotes e, por consequência, a entrada das famílias.

Apesar do rendimento médio das famílias terem alcançado, em 2006, cerca de R\$ 7.900/ano (em contraste com cerca de R\$ 2.400/ano antes de entrar no PCT) e o valor médio do patrimônio ter passado de R\$ 4.500/ano para R\$ 9.500/ano, em contrapartida, o nível de endividamento também estava consideravelmente alto, pois 30% da renda bruta e 24% do patrimônio dos beneficiários estavam comprometidos em 2006.

Ao serem questionados sobre qual é a principal fonte de rendimento para o pagamento da dívida, cerca de 40% afirmou que a principal fonte provém dos rendimentos agropecuários, enquanto que a renda em sociedade (relativa à atividade associativa) contribuiu com apenas 18%. (SILVA, 2012, p. 111).

Percebe-se que as famílias beneficiadas encontram dificuldades para saldar as suas dívidas e tais fatores podem ser explicados: pela dificuldade de atuação das associações (apesar da melhora na mobilização dos associados, os mesmos não conseguem pressionar o poder público e tais dificuldades podem ser explicadas pelo fato da maioria das associações terem sido criadas exclusivamente para ter acesso ao crédito rural, configurando uma população extremamente heterogênea e nem sempre interessada em atuar coletivamente); problemas no acesso ao crédito e assistência técnica (somente 21% dos entrevistados afirmaram que recebiam assistência com frequência e 19% conseguiram ter acesso a alguma linha de crédito); o baixo valor liberado pelo SIC para o financiamento e a alta proporção da produção destinada para a subsistência da família.

De acordo com os resultados apresentados, é nítido que apesar do PCT apresentar uma mudança institucional relevante para as políticas de reordenamento fundiário, o mesmo apresenta falhas que comprometem o desempenho da produção, diminuindo a

capacidade de pagamento da dívida, elevando o endividamento das famílias e impossibilitando o sucesso dos projetos.

Nesse sentido, Magalhães (2011) ao comparar a eficiência da produção entre os assentados e os beneficiários do PCT (fazendo um comparativo entre as duas vias possíveis), demonstra que no caso do PCT os parâmetros estimados para a eficiência (segundo os rendimentos externos e a produção destinada ao consumo) indicam que apesar da atividade agropecuária ser a principal fonte de renda, a mesma não está no centro da atenção familiar no que diz respeito a sua comercialização, ou seja, as famílias obtêm alta preferência pela subsistência. Dessa maneira:

Na produção agrícola são priorizados produtos alimentares, como feijão, mandioca e milho (para os animais de trabalho), leite e derivados, em volume suficiente para atendimento das necessidades da família. Os excedentes destinados à venda, não são prioridade do sistema produtivo, portanto a composição de produtos ficaria limitada aos produtos originalmente selecionados para a subsistência da família, o que restringiria a lógica de maximização da receita. (MAGALHÃES, 2011, p. 124).

Ao buscar uma comparação entre as duas formas de realização da Reforma Agrária no país, Silva (2012) mostra que apesar do PCT apresentar menor custo e maior agilidade no processo de consolidação dos projetos, existem muitos problemas que inviabilizam os projetos e, dentre os mais graves, é possível citar o alto grau de endividamento, limitações ao financiamento e a baixa participação associativa.

Conforme demonstrado nas seções anteriores, se a hipótese principal está fundamentada nas mudanças institucionais que promovem maior eficiência alocativa, percebe-se que no caso específico do PCT, tal mudança ainda não ocorreu, uma vez que as famílias persistem em uma espécie de “armadilha da pobreza”.

Esse fenômeno ocorre porque existem problemas institucionais e organizacionais que impedem o desenvolvimento dos projetos e, entre esses problemas, deve-se destacar:

- a) Deficiências Institucionais: conforme salientado anteriormente o limite máximo para o financiamento dos projetos era de US\$ 11.220, cerca de R\$ 20.000, para que os beneficiários comprem a terra, tratem do terreno e do financiamento da produção. Ainda que se suponha que o preço da terra possa estar mais baixo no ato da compra, esse valor ainda será insuficiente para cobrir todas as necessidades. Outro ponto diz respeito à criação das associações: a sua obrigatoriedade (sem nenhum tipo de mediação ou conhecimento prévio entre os interessados) para que

as famílias tenham acesso ao programa incentivou a criação de grupos heterogêneos, que pouco se interessam pela atividade associativa.

- b) Deficiências Organizacionais: falta de acesso ao crédito e a assistência técnica de qualidade, pois segundo Silveira *et. al.* (2007) muitos dos beneficiários não conseguem acesso ao crédito do Pronaf por obterem dívidas (inclusive as oriundas da compra da terra) e, além disso, apesar de 61% dos beneficiários afirmarem que a assistência técnica é de boa qualidade, somente 21% tem acesso regular e na época correta do plantio e/ou colheita.

Portanto, percebe-se que apesar da proposta do PCT ser inovadora do ponto de vista institucional, as deficiências apontadas limitaram o alcance e o sucesso do programa. Sendo assim, são necessárias análises mais profundas que identifiquem os possíveis conflitos que ocorram nessas áreas para que mudanças institucionais e organizacionais sejam colocadas em prática para elevar a qualidade de vida dessas famílias. Segundo a análise aqui realizada, é nítida a necessidade de mudanças no valor do financiamento concedido as famílias (sendo necessário elevar o “teto” máximo concedido), na criação e consolidação das associações (com maior integração entre os envolvidos) e melhorar a articulação dos mecanismos de apoio à produção e comercialização.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Segundo a visão acerca da economia institucional, foi demonstrado que a Reforma Agrária pode ser considerada uma mudança institucional relevante para o meio rural, uma vez que tem como proposta fundamental a reorganização dos direitos de propriedade, fazendo com que se eleve o acesso à terra no país. A partir de sua implementação, é esperado que esse novo arranjo institucional influencie na forma como os diversos atores irão se comportar, ampliando a interação entre os diversos agentes que compõem determinada região.

A partir da constituição de um projeto, nota-se que a dinâmica econômica e social daquele ambiente é modificada, uma vez que novos indivíduos passarão a conviver naquela sociedade e, segundo diversas pesquisas realizadas sobre assentamentos no país, os principais efeitos registrados foram: a elevação na qualidade de vida dos assentados (em relação ao período anterior), maior articulação política e elevação da disponibilidade e

variedade de alimentos na região, o que comprova a hipótese acerca da mudança institucional e seus efeitos econômicos, sociais e políticos.

No entanto, desde a década de 1990, percebendo a importância das políticas de reordenamento fundiário o Banco Mundial propôs um novo modelo de desenvolvimento para as áreas rurais de países subdesenvolvidos, tendo como objetivo principal a realização da Reforma Agrária via mercado de terras, através da concessão de crédito fundiário.

Segundo o desenho institucional do programa, para as famílias terem acesso ao crédito era necessário, obrigatoriamente, a constituição de uma associação que gerenciaria os empréstimos e a produção das áreas coletivas. A partir disso, seriam destinados no máximo US\$ 11.200/por família tanto para a compra da terra como para as benfeitorias necessárias. A hipótese dos formuladores supunha que o programa seria uma alternativa viável para o desenvolvimento do meio rural e o combate à pobreza, uma vez que devido as suas características o mesmo seria mais ágil e apresentaria menor custo comparado com as desapropriações, além de menor rejeição pela sociedade (por não apresentar conflito com os proprietários de terras).

Segundo os estudos realizados acerca dos impactos do PCT, nota-se que houve uma elevação na qualidade de vida dos beneficiários, maior agilidade nos processos e menor custo de implementação. No entanto, permanece elevado o nível de endividamento dos beneficiários, sendo a principal fonte de renda as atividades agrícolas que estão voltadas especialmente para a subsistência da família, o que prejudica a comercialização da produção, os ganhos monetários e o pagamento da dívida.

A dificuldade em realizar uma produção em escala e apta para abastecer o mercado local pode estar relacionada com as dificuldades em obter crédito e assistência técnica com frequência. Além disso, o baixo valor do financiamento concedido às famílias impede que as mesmas adotem novas tecnologias no plantio, prejudicando a produtividade dos projetos.

Portanto, apesar de ser considerada uma alteração institucional no que diz respeito às políticas agrárias do país, fica claro que ainda são muitos os desafios a serem enfrentados (tanto do ponto de vista institucional, como organizacional) para que os projetos que utilizam mecanismos de acesso ao crédito fundiário sejam efetivamente bem sucedidos.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

DEMSETZ, H. Dogs and Tails in the Economic Development Story. In:\_\_\_\_\_. **Institutions Contracts and Organizations – Perspectives from New Institutional Economics**. Cheltenham: Edward Elgar, 2000, p. 69-87.

FLIGSTEIN, N. Markets as Politics: A Political-Cultural Approach to Market Institutions. In: **American Sociological Review**, vol. 61, 1996, p.65-90.

GRANOVETTER, M. Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness. In: **The American Journal of Sociology**, vol. 91, no. 3, 1985, p. 481-510.

GREIF, A. Institutions and Endogenous Institutional Change: Historical Institutional Analysis. **Anais.. II Seminário Brasileiro de Economia Institucional**, 2002.

LAMBAIS, G. B. R. **Reforma Agrária, Eficiência e Mudança Institucional no Campo: Análise Teórica e de Fronteira Estocástica com Dados em Painel (1998 – 2006)**. Monografia (Conclusão de Curso em Ciências Econômicas). Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2010.

LEITE, S. Impactos regionais da reforma agrária no Brasil: aspectos políticos, econômicos e sociais. In: PEIXOTO, A. *et al.* (Org.). **Reforma agrária e desenvolvimento sustentável**. Brasília, MDA, 2000, p. 37–54.

LIPTON, M. Output, Efficiency and Growth Goals: Beyond the Inverse Relationship. In: \_\_\_\_\_. **Land Reform in Developing Countries: Property Rights and Property Wrongs**. British Library. 2009.

MAGALHÃES, M. M. **Eficiência de Produção Segundo Diferentes Mecanismos de Acesso à Terra na Reforma Agrária Brasileira**. Tese (Doutorado em Agronomia). Universidade Estadual “Júlio de Mesquita Filho”, Botucatu. 2011.

MAGALHÃES, M. M.; SOUZA FILHO, H. M.; SOUSA, M. R.; SILVEIRA, J. M. J.; BUAINAIN, A. M. Land Reform in NE Brazil: A Stochastic Frontier Production Efficiency Evaluation. In: **Revista de Economia e Sociologia Rural**. vol. 49. nº 1. Brasília. 2011.

NORTH, D. C. Five Propositions about Institutional Change. In:\_\_\_\_\_. **Explaining Social Institutions**. Ann Arbor: Michigan University Press, 1995, p. 15-26.

NORTH, D. C. Understanding Institutions. In: \_\_\_\_\_. **Institutions Contracts and Organizations – Perspectives from New Institutional Economics**. Cheltenham: Edward Elgar, 2000, p. 50-130.

SILVA, P. A. O. **O Debate em Torno da Reforma Agrária no Brasil: Uma Análise da Literatura Pertinente e a Busca de Comparação das Duas Vias em Execução**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico). Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2012.

SILVEIRA, J. M. J. da; MAIA, A. G.; MORIZOT, A; GUANZIROLI, C.; NEDER, H. D.; SOUZA-FILHO, H. M.; MAGALHÃES, M. M. **Estudo de Avaliação de Impacto do**

**Projeto Cédula da Terra (PCT) em 2006.** Convênio FECAMP e IE/Unicamp. Relatório final, Campinas, 2007.

SPAROVEK, G. **A Qualidade dos Assentamentos da Reforma Agrária Brasileira.** Convênio USP/MDA/FAO. São Paulo. 2003.

WILKINSON, J. Sociologia Econômica e Funcionamento dos Mercados: inputs para analisar os micro e pequenos empreendimentos agroindustriais no Brasil. In: \_\_\_\_\_. **Mercados, Redes e Valores.** Editora da UFRGS. Porto Alegre. 2008. p. 70-130.

WILLIAMSON, O. E. The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead. In: **Journal of Economic Literature**, vol. XXXVIII, 2000, p. 595–613.