

## Reforma agrária na América Latina: o que tem o Brasil a aprender com a Bolívia, o México e o Peru?

Eliana Cardoso\*

Ann Helwege\*\*

O artigo analisa a reforma agrária na Bolívia, no México e no Peru, derivando lições para o caso brasileiro. A seção 2 discute os problemas que a má distribuição da terra acarreta, assim como diferentes modelos de desapropriação e organização da posse da terra depois da reforma. A seção 3 mostra que experiências latino-americanas produziram tanto mudanças organizadas como caóticas interrupções na produção agrícola. Uma lição importante consiste nos custos elevados de reformas bem-sucedidas. A reforma requer financiamento não-inflacionário para o desenvolvimento de uma infraestrutura rural, assim como políticas econômicas coerentes que evitem os problemas descritos no caso peruano.

*1. Questões básicas; 2. Reformas agrárias na América Latina; 3. Lições.*

### 1. Questões básicas

A má distribuição da posse da terra pode acarretar pobreza, agitação política e estagnação econômica. Nesses casos, a reforma agrária pode ser um instrumento de desenvolvimento econômico. Nesta seção discutimos algumas questões básicas e examinamos diferentes modelos de desapropriação e organização da posse da terra depois da reforma.<sup>1</sup>

Na agricultura latino-americana, falhas do mercado resultam da segmentação do mercado de trabalho e do caráter monopsônico do mercado de trabalho rural, decorrente da extrema desigualdade da riqueza e do regime de posse da terra. Assim, até mesmo alguns adeptos do livre mercado se mostram favoráveis à reforma agrária, apesar da ameaça que ela representa para a propriedade privada. As falhas do mercado e a distribuição desigual da renda justificam a intervenção governamental. Stiglitz (1989) afirma que "não há uma separação clara entre eficiência e distribuição. Por exemplo, as economias onde a riqueza é muito mal distribuída estão sujeitas a graves problemas de incentivo. A parceria agrícola pode ser um sistema de ocupação eficiente, dada a grande desigualdade do re-

\* Professora de Economia na Fletcher School, Tufts University.

\*\* Professora assistente no Departamento de Política do Meio Ambiente da Tufts University.

<sup>1</sup> Atkins (1988), Dorner (1972), Janvry (1981), Lipton (1985), Zeitlin e Ratcliff (1988) analisam o porquê e o como de se proceder a uma reforma agrária.

gime de posse da terra; mas a produção nacional seria maior se os trabalhadores recebessem integralmente o seu produto marginal, e não apenas metade ou dois terços” (p. 39-40).

Tabela 1  
Brasil, conflitos rurais

Ano	Conflitos	Número de pessoas envolvidas	Número de mortos
1985	738	566.041	142
1986	744	810.573	137
1987	782	1.363.729	154
1988	621	403.733	n.d.

Fonte: Instituto de Estudos Sócio-econômicos, *Reforma agrária: por quê?* Brasília, 1988.

Entretanto, o impacto de uma reforma agrária é controverso. Não se podem prever os resultados da reforma a partir de estudos econométricos, porque eles dependem da estabilidade das funções de produção, que mudam quando mudam as estruturas institucional, organizacional e de incentivos. Os anti-reformistas prevêem uma queda do produto no caso de uma alteração radical da estrutura de produção. Afirmam que o contexto institucional latino-americano não comporta reformas como as realizadas em Formosa, na Coréia do Sul e no Japão, as quais resultaram num aumento da produtividade. Isso porque, no leste asiático, os arrendatários já tomavam as principais decisões econômicas antes da reforma. A reforma simplesmente cortou os vínculos entre a propriedade e o proprietário. Já na América Latina, são os administradores, os capatazes e os proprietários que tomam as decisões importantes, e os camponeses sem instrução simplesmente obedecem. Pesa também contra a reforma o receio de que a desapropriação de terras venha a desestimular o investimento na agricultura. Os camponeses dispõem de poucos recursos para investir em irrigação, tratores e modernas máquinas de processamento. A irrigação, em especial, é um dos principais determinantes da produtividade agrícola. Se o Estado tiver de fornecer esse capital como parte da reforma agrária, os custos poderão aumentar muito. Além disso, há o receio de que os camponeses venham a substituir os cultivos comerciais – que podem alimentar os trabalhadores urbanos ou gerar recursos para a importação de alimentos – pela agricultura de subsistência. A reforma agrária pode melhorar a situação dos pobres das zonas rurais, mas qual será o custo disso para os trabalhadores urbanos, que têm maior peso político?

Do ponto de vista político, a reforma agrária encerra várias contradições. A história mostra que ela foi politicamente bem-sucedida quando

imposta por governos revolucionários empenhados em abolir o poder da oligarquia rural. As estratégias graduais geralmente malograram quando os donos de terras conseguiram obter isenções ou mudar os regimes. Mas a dificuldade de implementar a reforma agrária não é meramente uma questão de ceder às objeções da aristocracia rural. Os governos temem também uma queda na produção de alimentos para os mercados urbano e exportador.

As pressões no sentido da efetiva implementação de um programa de reforma agrária costumam provir de três fontes distintas: comunidades indígenas ainda intactas que querem ter domínio sobre as suas terras; minifundiários ou pequenos arrendatários que levam uma existência marginal em áreas diminutas; e trabalhadores assalariados que estão descontentes com a distribuição de renda num dado meio rural. Cada movimento a favor da reforma agrária tem sua própria opinião a respeito de como deve operar-se a mudança.

### 1.1 Implementação

O primeiro passo é escolher a área passível de reforma. A “terra ociosa” constitui o alvo mais evidente, mas é raro haver terras inteiramente ociosas – na maioria das vezes, elas servem ao menos de pasto. Frequentemente o critério adotado é o da terra efetivamente usada para cultivo. Nesse critério está implícita a idéia de que os alimentos para consumo humano são mais importantes do que as pastagens para animais.<sup>2</sup> Contudo, a extensão do cultivo não mede necessariamente o uso produtivo da terra. A ameaça de desapropriação leva muitos proprietários a plantar, sem aumentar significativamente a produção.

O critério adotado mais comumente para desapropriar terras em uso é o tamanho da propriedade. As terras que excedem determinado limite são desapropriadas e redistribuídas. Normalmente os proprietários podem ficar com a parte mais produtiva e irrigada de sua propriedade e ceder as terras cujo cultivo é problemático, se não impossível. Além disso, a divisão artificial das terras entre parentes permite ao proprietário escapar à desapropriação com base no tamanho da propriedade. Os próprios camponeses não querem necessariamente as terras desapropriadas por esse critério; não raro, a pressão pela reforma agrária é mais forte nas regiões mais densamente povoadas do país, ao passo que o critério de tamanho se aplica às propriedades maiores e mais remotas.

Mais importante talvez seja o fato de que o critério de tamanho pode pôr em risco fazendas cuja produção é indispensável. Tal critério é arbitrário na medida em que deixa intactas pequenas propriedades ociosas, porém dismantela grandes propriedades produtivas. Criam-se então inúmeras exceções para contornar a situação. Apelando individualmente para

<sup>2</sup> Do ponto de vista da eficiência, talvez seja melhor produzir carne para exportação e importar cereais para consumo local. O problema é que a renda gerada pelas grandes fazendas de criação não é distribuída equitativamente, de modo a permitir que os sem-terra comprem cereais importados.

as autoridades, os proprietários rurais não raro conseguem convencê-las de que existe motivo para uma isenção especial. Esse processo arbitrário gera tensão e corrupção; ele aumenta a insegurança dos proprietários, e assim o efeito perturbador da reforma agrária acaba refletindo-se na produção.

Nenhum proprietário rural tem especial interesse em ceder sua propriedade ao governo. Há um bom motivo para isso: ele quase nunca recebe por suas terras aquilo que elas realmente valem. Os beneficiários da reforma agrária obviamente não adquirem suas terras pelo valor de mercado: se assim fosse, o governo não precisaria promover uma reforma agrária. Os recursos para as indenizações são obtidos principalmente através dos impostos ou do endividamento público. Geralmente os governos tentam evitar uma indenização integral questionando a validade histórica do direito de posse ou acusando o proprietário de burlar o fisco. Mesmo quando o governo parece disposto a aceitar o valor de mercado, a indenização costuma ser sob forma de títulos de longo prazo que se desvalorizam por causa da inflação.

A implementação da reforma agrária toma tempo. O período de transição permite ao proprietário subdividir suas terras e vender lotes comercialmente; isso reduz a concentração de propriedades, porém não atende ao objetivo de transferir terras para os camponeses. O atraso na implementação também permite ao fazendeiro liquidar seus investimentos (por exemplo, abatendo o gado ou vendendo equipamentos) e transferir bens para a sua área de reserva. Quando a transição se arrasta, podem transcorrer vários anos sem que haja investimentos, e assim vai-se deteriorando o capital da propriedade (sistemas de irrigação, prédios, etc.).

A decisão de escolher certas áreas para a reforma agrária costuma ter efeitos secundários nas áreas não atingidas, onde os fazendeiros ficam temerosos de que o programa se estenda às suas terras. Dependendo da situação, isso tanto pode ter efeito benéfico – se os fazendeiros tentarem aumentar sua produtividade para evitar uma desapropriação – como pode também desencorajar novos investimentos nas áreas não atingidas pela reforma. Geralmente os governos tentam incentivar os investimentos a longo prazo nessas áreas garantindo proteção contra a reforma, mas num tal contexto é difícil inspirar confiança.

Mesmo a desapropriação é apenas o começo; uma vez feita, dois tipos de reforma agrária prevalecem: divisão das grandes propriedades em lotes individuais e criação de cooperativas agrícolas. Quando a terra é dividida entre indivíduos, os lotes costumam ser pequenos e os camponeses não dispõem de acesso ao crédito. Isso resulta em produção de subsistência e progresso limitado na modernização da agricultura.<sup>3</sup> As tentativas de estabelecer cooperativas foram prejudicadas por problemas de gerenciamento e impasse entre governo e agricultores no tocante à partilha de lucros e despesas.

<sup>3</sup> Ver Eckstein (1977).

## 1.2 A posse da terra após a reforma: cooperativas ou propriedades individuais?

Na América Latina, a experiência boliviana ilustra a opção pelos lotes individuais, enquanto no Peru deu-se preferência às cooperativas. Nem todos os programas de reforma agrária se enquadram perfeitamente numa dessas categorias. No México, por exemplo, o sistema de *ejidos* originou lotes individuais sob domínio público. Contudo, essa divisão conceptual é útil na análise dos dilemas enfrentados na formulação de novos regimes de posse da terra.

Um fator que pesa muito na decisão de subdividir ou não as terras é a existência de economias de escala. Podem as fazendas pequenas utilizar recursos com a mesma eficiência que as grandes? Isso depende do tipo de cultivo e das características físicas da propriedade. Entre os fatores que se devem levar em conta no exame das economias de escala estão o uso eficiente do equipamento, a comercialização e o acesso ao crédito e à nova tecnologia.

Por exemplo, o cultivo mecanizado da soja e do açúcar é mais fácil em terreno plano e relativamente extenso. O equipamento é caro e não serve para pequenos lotes. Além disso, as despesas com armazenamento, bombas de irrigação e maquinário para beneficiamento local (a cana-de-açúcar, por exemplo, tem de ser moída imediatamente) não aumentam proporcionalmente à capacidade. Teoricamente, é possível contornar esses problemas fazendo com que os agricultores aluguem juntos o equipamento e cultivem simultaneamente os lotes contíguos. Mas quanto mais estreita for a cooperação necessária para tirar proveito do equipamento de grande escala, maior será o estímulo para conceber uma reforma agrária em moldes cooperativos.

As cooperativas permitem ao governo manter a integridade das operações em grande escala e ao mesmo tempo redistribuir a riqueza. As plantações de cana-de-açúcar são particularmente difíceis de dividir, fato que ajuda a explicar por que se adotou o modelo cooperativo na lavoura açucareira em Cuba, na Nicarágua e no Peru. A subdivisão pode não só destruir uma atividade produtiva, como também tornar cada vez menores os lotes, com a partilha da propriedade entre as futuras gerações. E lotes mínimos acabam se tornando ineficientes. A vantagem de uma cooperativa é que ela evita essa fragmentação, embora deixe sem solução o problema da herança.

Os grandes estabelecimentos agrícolas reúnem talvez maiores condições para comercializar sua produção, devido a economias de escala no transporte e na obtenção de informações acerca dos mercados exportadores. É mais fácil divulgar novos métodos agrícolas em propriedades que não foram subdivididas, pois nesse caso há menos pessoas que precisam aprender a lidar com tais técnicas. O fato de os grandes agricultores serem, em geral, os primeiros a utilizar métodos modernos corrobora a idéia de que a absorção de tecnologia é prejudicada pela subdivisão. Por outro lado, sabe-se que os pequenos agricultores assimilam rapidamente as no-

vas técnicas quando elas são proveitosas, mas que se vêem impedidos de adotá-los por não terem acesso ao crédito, que pode ser concedido em função do tamanho da propriedade.

Do ponto de vista do governo, que concede a maior parte do crédito agrícola para a reforma, a subdivisão implica ainda mais coordenação burocrática. É mais simples alocar crédito a um só estabelecimento agrícola do que a vários.

Apesar da importância de economias de escala na modernização da agricultura, existem fortes argumentos a favor da subdivisão das terras. O mais importante deles talvez seja o fato de que os empreendimentos coletivos costumam estar sujeitos ao controle do governo. As cooperativas responsabilizam o governo pelos prejuízos e são, pois, indesejáveis em países com grandes déficits orçamentários e empresas estatais ineficientes. Se o governo rejeita a condição de único supridor de crédito, a propriedade individual tem uma vantagem nos mercados de crédito privados: o título de propriedade serve de penhor e identifica claramente o responsável pelo pagamento dos empréstimos.

Além disso, os argumentos a favor das cooperativas talvez sejam demasiado otimistas quanto à disponibilidade de recursos para a modernização da agricultura. As análises baseadas em taxas cambiais supervalorizadas e em taxas de juros controladas pelo governo subestimam os verdadeiros custos da agricultura de grande escala (com alto coeficiente de capital) em relação à microagricultura de alto coeficiente de mão-de-obra.

As cooperativas exigem muita coordenação: quando se trata de decisões sobre administrações da fazenda, são mais fáceis as iniciativas em lotes particulares do que em cooperativas. Usando a teoria dos jogos, Carter (1987) demonstra que apesar de os membros da cooperativa considerarem que trabalhar muito e manter uma renda alta é melhor do que trabalhar menos e ganhar menos, não é possível manter essa opção; não havendo mecanismos institucionais eficazes para controlar comportamentos oportunistas, os membros da cooperativa escolhem um equilíbrio com pouco trabalho. Já o fato de ser proprietário é um forte incentivo a trabalhar muito, pois a estrutura de retorno é direta.

Do ponto de vista de absorção da força de trabalho rural, o alto coeficiente de mão-de-obra que existe nas pequenas fazendas é "atraso", mas aproveita melhor os abundantes recursos de mão-de-obra. Caso a reforma agrária pretenda ser um sistema de bem-estar para os pobres das áreas rurais, nas propriedades familiares há sempre alguma coisa que as pessoas desempregadas podem fazer para evitar que suas famílias passem fome. Geralmente as cooperativas evitam receber novos membros, preferindo contratar mão-de-obra temporária que ganhe pouco e possa ser dispensada ao término da estação.

O fator de maior peso em favor da subdivisão é o desejo que têm os camponeses de possuir seu próprio lote de terra. Em 1986, 3/4 das cooperativas da costa peruana já haviam sido divididos. No Chile, onde as cooperativas foram criadas com a opção de serem subdivididas entre os membros num prazo de cinco anos, a maioria dos membros preferiu a subdi-

visão. Na Nicarágua, a maioria das cooperativas de grande escala foi desativada em poucos anos.

## 2. Reformas agrárias na América Latina

As reformas agrárias na América Latina produziram tanto mudanças organizadas como caóticas interrupções na produção. A reforma agrária deve, por definição, redistribuir os direitos de posse da terra, transferindo-os dos latifundiários para os trabalhadores rurais. Contudo, as características dessa redistribuição assumiram diversas formas: títulos de propriedade particular (na Bolívia), produção comunitária (no Peru) ou alocação de terras para serem exploradas por famílias rurais em base semipermanente (*ejidos*, no México). As reformas também se diferenciaram pela distribuição de terras improdutivas, públicas ou particulares, pelos vários níveis de indenização das desapropriações e pela diversidade da proteção aos setores não incluídos na reforma.

Na maioria dos casos, foram os militares os revolucionários que fizeram a reforma da propriedade da terra na região. Quando a posse da terra se acha concentrada nas mãos de poucos e as grandes propriedades são exploradas negligentemente, a redistribuição pode, sem dúvida, promover o crescimento econômico. Contudo, os regimes democráticos com pouca base de poder não conseguem implementar as reformas, por duas razões: os latifundiários continuam influenciando o governo e as autoridades temem que as reformas venham a melhorar as condições das zonas rurais em detrimento da produção de alimentos para as cidades e os mercados de exportação. O fato de os regimes militares terem algumas vezes anulado ou impedido a reforma agrária – como no Chile e na Guatemala – mostra a dificuldade de se atingir um consenso sobre os direitos à propriedade rural.

A revolução mexicana redistribuiu 43% das terras cultiváveis do país, e a boliviana, 83%. O regime militar do Peru redistribuiu 40% de sua área rural (ver tabela 2). O exemplo mais recente de reforma radical vem da Nicarágua, logo após a queda da dinastia Somoza, em 1979. O regime sandinista transformou as propriedades da família do ex-presidente (mais de um quinto das terras aráveis do país) em fazendas estatais e deu aos camponeses acesso às terras ociosas.<sup>4</sup>

Durante todo o século XX, os regimes populistas da América Latina utilizaram a questão da reforma agrária como base eleitoral, mas poucos cumpriram suas promessas. Nos anos 60, a Aliança para o Progresso pregou a reforma agrária como uma alternativa à revolução, em parte por temer que a guerrilha rural de Fidel Castro pudesse reproduzir-se em outros lugares.

A reforma do presidente chileno Eduardo Frei foi acelerada quando Salvador Allende tomou posse. Depois de 1973, o regime militar acabou com as desapropriações, devolveu 1/3 das terras aos antigos donos e pri-

<sup>4</sup> Ver Brockett (1988).

**Tabela 2**  
**Reformas agrárias latino-americanas**

País	Ano de início e reestruturação	Beneficiários como percentual das propriedades rurais <sup>a</sup>		Porcentagem de áreas florestais e agrícolas atingidas <sup>b</sup>	Organização da produção <sup>c</sup>
Cuba	1959, 1963	70 (1963)			FE, PP, CO
México	1917, 1971	69 (1971)	42,9 (1970)	43,4 (1970)	<i>Ejid</i> os
Peru	1963, 1969	37 (1975)	30,4 (1982)	39,3	CO e algumas PP
Bolívia	1952	33 (1970)	74,5 (1977)	83,4 (1977)	PP
Nicarágua	1979, 1981	30 (1983)			FE, PP, CO
Chile	1962, 1970	20 (1973)	9,2 (1982)	10,2 (1982)	Assentamentos
Venezuela	1960	17 (1970)	30,6 (1979)	19,3 (1979)	PP, CO
El Salvador	1980	12 (1983)	22,7 (1985)	21,8 (1985)	PP, CO
Colômbia	1961, 1973	10 (1975)			PP, CO
Costa Rica	1961	9 (1975)	5,4 (1980)	7,1 (1980)	PP, CO
Honduras	1962, 1975	8 (1978)			PP, CO
Equador	1964, 1973	7 (1972)	10,4 (1983)	9,0 (1983)	PP, CO
Rep. Dominicana	1962	3 (1970)	8,5 (1983)	14,0 (1983)	PP, CO
Panamá				13,3 (1977)	21,9 (1977) PP

Obs.: <sup>a</sup> Total de beneficiários até o ano entre parênteses dividido pelo número de propriedades rurais naquele ano.

<sup>b</sup> Área atingida até o ano entre parênteses.

<sup>c</sup> FE: Fazendas Estatais; PP: Propriedades Particulares; CO: Cooperativas.

Fontes: Deere (1985) e Thiesenhausen (1989).



vativizou outro terço através de leilões.<sup>5</sup> A maioria dos programas de reforma na América Latina parece ter perdido sua força nos últimos anos.<sup>6</sup> No Peru, as desapropriações foram suspensas em 1975, e a partir de 1981 as cooperativas foram subdivididas em propriedades particulares. Na Colômbia, um acordo entre os partidos liberal e conservador pôs fim às desapropriações de terras e deu início a programas de desenvolvimento rural. Em Honduras, o governo militar vem protelando a implementação da lei de reforma agrária e passou a reprimir as invasões de terras. No Equador, as ligas de camponeses que pressionavam a favor da reforma foram reprimidas, ao passo que se reforçaram os direitos dos latifundiários. Na Venezuela, a reforma agrária gerou pouco conflito, principalmente porque houve poucas restrições econômicas. A redistribuição foi feita sobretudo com terras do governo, férteis porém situadas em regiões remotas e atrasadas. No final dos anos 50, algumas grandes propriedades foram tomadas pelos camponeses e redistribuídas entre eles, mas as tensões entre os donos de terras e os invasores foram atenuadas porque o governo venezuelano pôde indenizar os proprietários. O limite de terra para cada propriedade permanece alto, e as propriedades produtivas raramente são perturbadas. Na verdade, a reforma agrária venezuelana foi antes um programa de colonização. Ela serviu para melhorar as condições dos mais pobres, que, de outro modo, teriam ficado inteiramente à margem do boom do petróleo.

A maioria dos países latino-americanos tem projetos de reforma agrária, mas muito pouco foi feito até agora. Com a rápida urbanização verificada nas três últimas décadas, as promessas de reforma agrária já não são tão importantes para as campanhas políticas da maioria dos países. Para os camponeses que permanecem no campo, a questão não foi resolvida. Mais ou menos 60% dos pobres latino-americanos ainda vivem nas zonas rurais. A reforma agrária pode ser o instrumento mais eficaz para ajudar essas pessoas a sobreviverem, pois distribui bens que independem das políticas governamentais de emprego ou de salários mínimos vulneráveis à inflação. Esta seção analisa as experiências da Bolívia, do México e do Peru.

## 2.1 Bolívia<sup>7</sup>

A reforma agrária na Bolívia deu-se após a revolução de 1952. A organização política urbana do final da década de 40 propagou-se para o campo, onde irromperam revoltas camponesas sob a liderança de sindicatos rurais. Antes da revolução, a maioria das *haciendas* operava de modo ineficiente e semifeudal, envolvendo toda uma comunidade indígena. Parte das terras da *hacienda* era cedida aos camponeses para uso próprio em troca de tra-

<sup>5</sup> Sobre o caso chileno, ver Jarvis (1985, 1989), Brown (1989); Thome (1989) e World Bank (1979).

<sup>6</sup> Ver Janvry e Sadoulet (1989).

<sup>7</sup> Esta seção vale-se de Eckstein et alii (1978), Malloy (1971), Redclift (1986), Mendelberg (1985) e Pacini & Franquemont (1986).

balho na propriedade principal. Na maioria dos casos a capitalização era mínima. Com a revolução, as *haciendas* foram desapropriadas e redistribuídas entre os camponeses. Tentou-se manter parte das terras das propriedades rurais em mãos comunais, lado a lado com minifúndios isolados, mas a produção cooperativa não funcionou por muito tempo. A reforma agrária consistiu sobretudo na distribuição de títulos a camponeses.

A reforma agrária teve impacto importante na distribuição de renda, mas não alterou drasticamente a estrutura da produção agrícola, mas a quantidade de produção agrícola comercial que chegava às áreas urbanas caiu. Livres para consumir o que produziam e desacostumados a transações de mercado, os camponeses dedicaram-se à agricultura de subsistência. Os anos 50 caracterizaram-se por períodos de escassez de alimentos nas áreas urbanas. Esses períodos de escassez também se devem às políticas adotadas pelo governo durante esses anos de hiperinflação. Dez anos mais tarde, já se verificavam grandes ganhos de produção e, em 1970, a produção de batatas, a principal cultura do Altiplano, mais do que triplicara em relação à década de 50. Apesar disso, o setor agrícola da Bolívia ainda está na retaguarda do restante do continente, tal como os outros setores de sua economia.

Por volta de 1970, 80% das terras agrícolas da Bolívia haviam sido afetadas pela reforma, beneficiando 1/3 da população rural (tabela 3). Na verdade, no início dos anos 50 metade da população rural já se beneficiara da reforma agrária, mas o aumento populacional reduziu essa proporção. Além de permitir que os camponeses aumentassem as próprias colheitas ao invés de cumprirem suas obrigações para com os *hacenderos*, a reforma agrária abriu ao campo oportunidades de modernização. A reforma possibilitou introduzir a educação nas comunidades rurais, onde os *hacenderos* a haviam proibido. O título de propriedade constituiu um incentivo para a melhoria da terra que inexistia nos esquemas mais vagos de cessão de terras da *hacienda*.

Tabela 3  
Bolívia – variações na distribuição, por tamanho,  
de propriedades rurais (%)

	Antes da reforma, 1923		Após a reforma, 1970	
	Propriedades (% do total)	Área	Propriedades (% do total)	Área
<b>A. Propriedades privadas</b>				
Menos de 5 ha	60	0,2	14	0,2
5 - 100	26	1,4	6	1
100 - 1.000	7	6,0	1	3
Acima de 1.000	6	92,0	1	65
<b>B. Reforma agrária</b>				
Beneficiados			78	30

Fonte: Eckstein et alii (1978).

O governo boliviano prestou pouca assistência ao setor sob reforma. Na medida em que o governo central direcionou recursos para melhorar a oferta interna de alimentos, o grosso desses recursos foi canalizado para novas propriedades nas planícies tropicais, onde os latifúndios ressurgiram ao mesmo tempo que se expandiam os minifúndios de propriedade dos camponeses.<sup>8</sup>

Um aspecto interessante da reforma agrária na Bolívia é a participação dos camponeses na política da cocaína. Historicamente, a coca era produzida tanto pelas *haciendas* quanto pelos *ayllus* indígenas, embora não nas mesmas proporções. Com a reforma agrária, as plantações de coca das *haciendas* foram redistribuídas entre pequenos agricultores. A cultura nunca se havia beneficiado da produção em grande escala, mas da capacidade do dono da *hacienda* de financiar a construção de terraços para as novas plantações. O comum era o cultivo em pequena escala. A reforma agrária envolveu a distribuição aos camponeses de plantações de coca relativamente pequenas.

Embora o grosso das receitas provenientes da cocaína caiba aos que se encontram no ponto intermediário da cadeia de contrabando, os pequenos produtores de folha de coca ganham mais do que se cultivassem a maioria dos outros produtos agrícolas. Os sindicatos, organizados para dar início às reivindicações pela reforma agrária nos anos 50, já se tornaram centros de ativismo camponês na questão das drogas. Milhares de pequenos produtores protestam contra qualquer tentativa de restringir a produção de coca.

A interação de reforma agrária e produção de cocaína na Bolívia revela que os camponeses optam racionalmente por culturas comercializáveis em detrimento das de subsistência. Quando lhes são dados acesso aos mercados e incentivos financeiros adequados, os camponeses de pouca instrução preferem as culturas comercializáveis às culturas de subsistência. Nos últimos anos, porém, o campesinato boliviano enfrentou uma súbita queda nos preços da folha de coca. Com um excesso de cocaína nos mercados mundiais, os camponeses bolivianos passaram a auferir US\$ 20 por 100 libras-peso de coca em 1988, em comparação aos US\$ 350 de 1984, uma queda de renda superior a 90%.

## 2.2 México<sup>9</sup>

O programa de reforma agrária do México foi o mais amplo da região, e também o mais antigo. A força do movimento de Zapata durante a revolução obrigou os líderes urbanos a introduzir a reforma agrária na Consti-

<sup>8</sup> Embora a reforma agrária tenha reduzido drasticamente o número de latifúndios na Sierra, a medida não desencorajou a concentração de terras no leste. Foram feitas grandes doações de terras nos anos 60 e 70, e, em consequência, em 1981 3% das propriedades na área de Santa Cruz representavam mais da metade das terras tituladas. A frágil ecologia da selva dificulta a manutenção da agricultura sem o uso de fertilizantes. Assim sendo, os novos colonos costumam limpar um lote e vendê-lo normalmente a um proprietário de maior porte.

<sup>9</sup> Esta seção baseia-se em Eckstein et alii (1978), Sanderson (1986), Nguyen & Saldivar (1979) Ridíng (1984), Ireson (1987) e Otero (1989).

tuição de 1917, mas a implementação de uma reforma significativa só ocorreu realmente quando a administração Cardenas assumiu o poder na década de 30. Quase metade das terras agrícolas do país foi atingida pela reforma no governo Cardenas. Após sua administração, o ritmo da reforma agrária cedeu, chegando a sofrer certa reversão nos anos 40. O ativismo camponês incitou uma retomada da reforma agrária no início dos anos 60, e a administração Echeverría tentou por algum tempo revivê-la em meados dos anos 70. Como retórica de campanha, a imagem de um impulso revolucionário no campo ainda parece funcionar.

O sistema mexicano de reforma agrária fundamenta-se no reconhecimento constitucional do direito comunitário à terra. Esse direito foi arrebatado das comunidades indígenas pela Conquista e, mais especificamente, por uma lei de 1856, que deu ensejo a um grande aumento na concentração de terras. A reforma agrária criou os *ejidos*, isto é, direitos de propriedade comunal sobre a terra desapropriada dos latifúndios. Dependendo do decreto governamental, essa terra seria cultivada coletivamente ou por membros da comunidade. Sob hipótese alguma os direitos de propriedade coletiva poderiam ser alienados através da concessão de títulos a um único indivíduo.

No geral, o resultado foi a subdivisão *de facto* das terras desapropriadas entre os membros de um *ejido*. A posse da terra se transmite de geração a geração (os filhos de um ejidatário podem herdar a terra), mas o título de posse permanece com a comunidade. Alguns *ejidos* criados pela administração Cardenas para cultivo coletivo ainda sobrevivem, mas são exceções e não uma regra. Em sua maioria, os lotes são cultivados individualmente. A natureza comunitária da maioria dos *ejidos* ficou limitada a pastagens comuns e a uma ou outra tentativa, por parte dos ejidatários, de juntar recursos para usar os equipamentos.

As terras submetidas à reforma foram no início selecionadas com base em petições da comunidade para que se reconhecesse seu direito histórico às terras situadas num raio de 7 km de suas cidades. Permitiu-se aos donos de *haciendas* que conservassem até 300 hectares de terra cultivável, dependendo do uso, impondo-se um limite de 100 hectares às terras irrigadas. Como, por princípio, a terra não lhes pertencia de direito, os proprietários rurais não foram indenizados, fato que ajuda a explicar o recuo em relação à reforma agrária verificado nos anos 40. Mas mesmo durante a administração Cardenas os proprietários rurais beneficiaram-se pelo menos de generosos subsídios ao crédito, que tinham por fito promover a modernização nos latifúndios.

Com o correr da reforma agrária, tornou-se evidente que as terras desapropriadas nas cercanias de cidades não conseguiriam sustentar grandes populações camponesas. A reforma agrária foi estendida a áreas mais distantes das cidades e se envidaram esforços para incorporar as terras não-cultivadas ao sistema do *ejido*. Os investimentos do governo em irrigação foram particularmente importantes para que novas regiões passassem a produzir, embora nem todas essas terras tenham sido incluídas na reforma.

Especialmente depois que a administração Cardenas deixou o poder, foram criadas leis para facilitar aos grandes proprietários de terras a obtenção de direitos de propriedade. As terras já em uso foram cada vez menos atingidas pela reforma. Assim sendo, salvo onde o governo conseguiu tornar as terras produtivas graças à irrigação, grande parte da terra incorporada ao setor da reforma era de produtividade relativamente baixa. Riding (1984) afirma que entre 1952 e 1982, 85% das terras distribuídas aos camponeses não se prestavam ao cultivo. Isso pode ser um exagero, mas indica que a baixa produtividade no setor da reforma tanto pode ser um problema de qualidade da terra quanto de posse da terra.

A questão de que terras estão sujeitas à reforma está ainda em aberto. Já em 1981, uma nova lei entrou em vigor estipulando o confisco de terras ociosas, embora a definição de terra ociosa não seja muito clara e os *amparos agrários* – dispositivos que adiam indefinidamente a desapropriação – sejam amplamente usados para proteger proprietários de terras com ligações políticas. A mesma lei concedeu imunidade aos pecuaristas no tocante à reforma agrária (embora mais uma vez a terminologia seja um tanto vaga), excluindo-os, mesmo quando a criação de gado representa apenas pequenas parcela de sua atividade. Na prática, houve pouquíssima redistribuição de terras nessa década.

Apesar da desaceleração, há um fato que evidencia a amplitude da reforma agrária: em 1971, 51% da terra produtiva do país pertenciam a *ejidos*, e os ejidatários representavam 2/3 da população rural. A reforma era bem mais ampla do que em qualquer outra região da América Latina.

Tabela 4

México – variações na distribuição, por tamanho, de propriedades rurais (%)

	Antes da reforma 1923		Após a reforma, 1970	
	Propriedades (% do total)	Área	Propriedades (% do total)	Área
<b>A. Propriedades particulares</b>				
Menos de 5 ha	59	1	18	1
5 - 100	32	5	11	6
100 - 1.000	7	12	2	15
Mais de 1.000	2	82	0,3	32
<b>B. Ejidatários</b>	0	0	69	46

Fonte: Eckstein et alii (1978).

Apesar – ou, talvez, por causa – da reforma agrária, é surpreendente o dualismo na agricultura mexicana. As grandes propriedades abrangem cerca da metade das terras irrigadas e produzem 70% dos alimentos comercializados no país. Também respondem por quase toda a exportação agrícola, inclusive a de tomate, morangos, melões e flores. Em contrapartida, o setor formado pelos *ejidos* e demais pequenas lavouras ficou em

atraso. Os ejidatários preferem plantar milho e feijão; cerca de 85% dos lavradores cultivam o milho. Apesar de venderem parte do que colhem, sua alimentação depende diretamente do que produzem.

A política governamental tem contribuído para esse dualismo. A tendência que prevalecia antes da revolução, favorável à agricultura comercial, quase não foi afetada pela reforma agrária nos anos 30, e as políticas governamentais adotadas desde então promoveram uma ativa modernização. Após a II Guerra Mundial, as exportações agrícolas foram consideradas importante fonte de divisas para financiar as indústrias de substituição de importações. Apesar de as políticas macroeconômicas não favorecerem a expansão da agricultura, o investimento público no setor estimulou a produção com vistas à exportação. Os EUA eram um grande mercado para legumes de inverno, produtos cítricos, algodão, soja, sementes oleaginosas e sorgo – todos dependentes de irrigação. A partir de 1946, empreenderam-se grandes esforços em prol da irrigação, conseguindo-se multiplicar por nove as exportações agrícolas, no período de 10 anos. Embora os ejidatários também se tenham beneficiado da irrigação, o baixo preço da água, o crédito governamental e os subsídios favoreceram os grandes agricultores comerciais.

No âmbito dos *ejidos*, diversos fatores impediram um rápido crescimento. Em primeiro lugar, a ausência de titularidade da terra impediu os ejidatários de utilizar o crédito do mercado privado, por não poderem dar uma garantia ao tomarem empréstimos. O governo é a única fonte de crédito para o setor da reforma. Como tal, exerce intensíssimo controle sobre os tipos de produtos cultivados pelos ejidatários. Influencia, ainda, a tecnologia porque favorece mais o crédito para a aquisição de sementes do que o financiamento para melhoria de capital. Embora seja imensa a burocracia que se estabeleceu para o fornecimento de crédito aos ejidatários, os recursos disponíveis não atendem bem às necessidades do setor da reforma. A restrição do crédito evidencia-se no grande número de pessoas cujas solicitações de empréstimo são negadas.

Muitos produtores ejidatários não estão bem integrados ao mercado local, o que contribuiu para diminuir a produtividade de suas terras. Além de terem pouco contato com os fluxos internacionais de comercialização de morangos ou tomates, muitos deles encontram-se bastante isolados dos mercados urbanos. Um estudo demonstrou que o principal empecilho para que os pequenos produtores utilizem o milho híbrido é o fato de não poderem comprar sementes todos os anos. Eles preferem ficar com as espécies tradicionais, que mantêm sua qualidade, e não com variedades híbridas, cujas sementes não são produtivas.

O tamanho do lote também tem influído: a maioria dos *ejidos* tem menos de 10 hectares, e alguns têm apenas um hectare. Esse reduzido tamanho impede investimentos que permitiriam não apenas economizar mão-de-obra, como também aumentar a produtividade. Cooperativas agrícolas provavelmente ajudariam os ejidatários a se beneficiarem de economias de escala, mas essa possibilidade é inviabilizada pela dificuldade de obter crédito. Uma vez que a lei proíbe a venda de lotes de ejidatários, os agri-

cultores comerciais não podem açambarcar o setor da reforma. O arrendamento ilegal de terras é comum entre camponeses que complementam sua renda com trabalhos urbanos, mas isso não levou à efetiva consolidação da propriedade ajidatária.

Embora a produção do setor da reforma tenha crescido lentamente, a reforma agrária foi a pedra fundamental das políticas governamentais de bem-estar. Os subsídios governamentais para a produção do milho transferiram muita renda à comunidade de agricultores.

Acusa-se a reforma agrária mexicana de ter feito pouco mais do que manter os pobres fora das cidades. Entretanto, apenas por ter oferecido a cerca de 2 milhões de camponeses uma opção melhor do que viverem como marginais nas cidades, o programa já os ajudou.

De maneira geral, a reforma agrária não prejudicou o crescimento da agricultura mexicana. Após o auge da reforma nos anos 30, o valor adicionado na agricultura cresceu 4,6% ao ano, entre 1940 e 1960, comparado a uma taxa média de crescimento de 2,7% na América Latina. A desaceleração das taxas de crescimento da agricultura mexicana nas décadas de 1960 e 1970 (3,9% e 3,4%, respectivamente) deve ser creditada mais à política macroeconômica do que a problemas causados pela reforma agrária. Políticas cambiais, alocação de crédito e ênfase do governo na industrialização prejudicaram os produtores agrícolas.

A força política do campesinato e a necessidade de se considerar que cerca de 4 milhões de camponeses mexicanos continuam sem terra obrigam o governo a dizer que pretende expandir a reforma agrária. Porém, dispondo de uma limitada quantidade de terras para distribuir, o governo dificilmente conseguirá satisfazer à demanda dessa crescente população. À medida que a população urbana também cresce, aumenta a pressão para que se modernize o setor da reforma e que se incremente a sua produção de alimentos para o mercado. Por ora, são poucos os recursos disponíveis para a irrigação e o crédito necessário ao aumento da produtividade agrícola.

### 2.3 Peru<sup>10</sup>

A reforma agrária peruana é um exemplo da exploração agrícola coletiva num contexto não-socialista.<sup>11</sup> Implementado em 1969 pelo governo militar de Juan Velasco Alvarado, o programa deu às cooperativas uma ênfase surpreendentemente radical.

Nos 20 anos anteriores à reforma, a tensão era crescente na comunidade camponesa. No campo político, a reforma foi motivada pelo desejo de suprimir um movimento incipiente de guerrilha e reduzir o poder político da oligarquia rural. Do ponto de vista econômico, a reforma foi adotada

<sup>10</sup> Kay (1982) apresenta um levantamento abrangente das reformas agrárias peruanas. Ver também Alberts (1983), Figueroa (1984), Mosley (1985), Brass (1983), Caballero (1984), Lastarria-Cornhiel (1989), Carter & Alvarez (1989), e McClintock (1981).

<sup>11</sup> O outro exemplo duradouro de reorganização no sentido de uma agricultura coletiva é a reforma agrária de Cuba.

para tentar reverter as condições degradantes do setor agrícola: a produção agrícola *per capita* estava caindo a uma taxa de 2% ao ano entre 1962 e 1969, e as exportações agrícolas responsáveis por metade das divisas do país após a II Guerra Mundial, não mais ultrapassavam as importações agrícolas.

O Peru tem o coeficiente *per capita* de terra cultivável mais baixo da América Latina.<sup>12</sup> Caracteriza-se por três regiões geográficas distintas: a Costa, as Montanhas e a Floresta. A reforma agrária afetou as regiões costeiras e montanhosas.<sup>13</sup>

Nas montanhas, que comportavam 3/4 das terras agrícolas do país e 2/3 da população rural, coexistiam as tradicionais *haciendas* e os minifúndios. As *haciendas* tendiam a se concentrar na pecuária ou no cultivo. Predominavam as culturas de batata, cevada, trigo e milho. Era comum haver terras ociosas nas grandes propriedades, ao passo que os minifundiários trabalhavam em excesso suas terras. Dentro das *haciendas*, os trabalhadores tinham acesso à terra ou direito de pastorear o gado de sua propriedade, em troca de trabalho na propriedade principal.

A região costeira, menos povoada, produzia quase a metade do valor adicionado agrícola. Preponderavam as grandes plantações comerciais e a mão-de-obra assalariada. Açúcar, algodão, arroz e milho eram as principais lavouras. A maior parte das terras costeiras era irrigada, e consideráveis investimentos privados foram atraídos para a região.

O governo militar começou desapropriando as plantações comerciais mais lucrativas na região costeira, mostrando assim sua determinação de liquidar com a oligarquia rural. As desapropriações na região montanhosa vieram depois, mas seguiram o mesmo padrão.<sup>14</sup>

Tabela 5  
Metas e realizações da reforma agrária no Peru

	Desapropriação		Adjudicação	
	Área (ha)	Unidades agrícolas	Área (ha)	Famílias
Meta	10.150	14.494	10.150	400.000
Realizado				
Dezembro 1975	7.426	9.740	6.210	254.000
Meados de 1979	10.500	15.826	7.800	337.662

Fonte: Alberts (1983) e Kay (1982).

<sup>12</sup> No início dos anos 70, este coeficiente era de 0,18 hectare *per capita*, em comparação com uma média continental de 0,5 hectare *per capita* (Alberts (1983), p. 18).

<sup>13</sup> A floresta oriental, que recentemente se desenvolveu nos moldes das propriedades comerciais modernas, produzindo café, cacau e frutas, não foi muito atingida pela reforma.

<sup>14</sup> Ver Kay (1982).



A maciça redistribuição de terras que o governo esperava concluir em 1975 ficou um pouco atrasada, mas em meados de 1979 a reforma finalmente completou-se (tabela 5).

Apesar da reforma, a situação da posse de terras em 1972 parecia muito semelhante à de 1961 (tabela 6), por dois motivos: primeiro, as terras desapropriadas não foram subdivididas, e sim reorganizadas em *Cooperativas Agrárias de Produção* (CAPs), funcionando como cooperativas integradas, de grande escala; segundo, eram proibidos o arrendamento e a parceria. Os camponeses que arrendavam terras receberam títulos legais das terras que trabalhavam, mas para fins censitários tais unidades permaneciam intactas.

Tabela 6  
A posse da terra no Peru (%)

Tamanho (ha)	Unidades de produção		Área	
	1961	1972	1961	1972
1	34,7	34,8	0,7	0,8
1-5	48,2	43,2	5,1	5,8
5-20	12,8	16,7	5,0	8,6
20-100	2,9	4,3	5,4	9,3
100	13,0	11,0	60,1	54,3

Fonte: Alberts (1983).

Na região costeira, o governo desapropriou todas as plantações comerciais e cedeu-as aos lavradores para que as administrassem de forma coletiva. As técnicas de produção – determinadas sobretudo pela estrutura de capital existente – permaneceram as mesmas. Os trabalhadores obtiveram o controle nominal da gestão, o que reduziu substancialmente a rígida disciplina que havia antes da reforma. Contudo, a extensão da autogestão é discutível: o Estado desempenhava papel importante porque fornecia supervisão administrativa e, quando necessário, intervinha militarmente para disciplinar trabalhadores grevistas. Além disso, o Estado controlava os preços do açúcar, do algodão e do arroz, e monopolizava sua comercialização. Entre 1969 e 1977, os salários subiram consideravelmente, já que os lavradores auferiam lucros dos cultivos e a produção aumentara. Mas a partir de então as cooperativas ficaram debilitadas, por uma combinação de fatores: secas, má administração e uma queda abrupta nos preços internacionais do açúcar, do algodão e do arroz.

A partir de 1981 as *Cooperativas Agrárias de Produção* (CAPs) da região costeira começaram a subdividir-se em propriedades particulares. Em 1986, esse parcelamento estendera-se a 3/4 das CAPs costeiras (a tabela 7 ilustra esse processo com o caso de dois vales). Carter e Alvarez (1989) fornecem uma análise pormenorizada desse processo de parcelamento, as-

sinalando as mudanças de relevância econômica: incentivos mais nítidos ao trabalho, perda de segurança implícita na propriedade conjunta e uma escala de operações menor que a escala ideal para certos insumos indivisíveis. Segundo esses autores, a avaliação do processo feita pelos membros das CAPs tem sido positiva. A avaliação social é ambígua. Os defensores da mudança alegam que está surgindo um setor agrícola mais produtivo e ainda assim equitativo. Os que se opõem a ela duvidam da viabilidade da agricultura de pequena escala e acham que o processo acabará levando novamente à concentração desigual das terras ou a uma proliferação de minifúndios de baixa produtividade. Por enquanto, o impacto do parcelamento na produtividade e na distribuição de renda ainda é impreciso.

Tabela 7  
Mudança da estrutura agrária com parcelamentos, Peru, 1980-86 (%)

Tamanho das propriedades (ha)	1980		1986	
	Unidades agrícolas	Área	Unidades agrícolas	Área
Vale de Canete				
3	84,2	13,2	63,2	13,2
3-10	11,7	19,2	33,9	63,8
10-50	3,4	15,4	2,5	15,4
50	0,4	7,6	0,3	7,6
CAPs	0,3	44,6	0,0	0,0
Vale de Chincha				
3	86,5	14,0	74,5	14,0
3-10	11,6	17,5	24,0	52,0
10-50	1,4	10,5	1,2	10,5
50	0,3	10,5	0,3	10,5
CAPs	0,2	47,5	0,04	13,0

Fonte: Carter & Alvarez (1989).

Na região montanhosa, a meta a longo prazo era também criar fazendas coletivas, mas na realidade a reforma logo se encaminhou para a subdivisão. Os camponeses não queriam perder os pequenos lotes que haviam cultivado nas fazendas e nos ranchos de gado, e tampouco o direito de possuir individualmente cabeças de gado. Conseqüentemente, tentou-se manter os lotes particulares e o direito de possuir gado, e ao mesmo tempo desenvolver a produção cooperativa nas principais propriedades. Nem assim o sucesso foi dos maiores, embora as cooperativas de gado se saíssem melhor do que as *haciendas* dedicadas à lavoura. Se, por um lado, na região costeira havia economias de escala sustentadas pela produção cooperativa, nas montanhas a centralização oferecia poucos benefícios em termos de eficiência. Qualquer iniciativa em prol das cooperativas na região montanhosa se dava à custa da produtividade do lote de alguém. A di-

vergência entre as metas particulares e comunitárias tornou insustentável a produção coletiva. As taxas de crescimento após a reforma eram consideravelmente mais baixas nas montanhas do que na zona costeira, em parte devido à política governamental, que favorecia o litoral em virtude da produção para exportações e de alimentos para os mercados urbanos, em detrimento da agricultura de subsistência da região serrana.

O desempenho agrícola peruano desde a reforma não pode ser considerado um sucesso. No período pós-reforma, o valor adicionado agrícola continuou crescendo às mesmas taxas baixas que vigoravam anteriormente. Apesar disso, a reforma em si não parece ser responsável pela estagnação: os preços da maioria dos produtos agrícolas estão tão intimamente vinculados às políticas governamentais de fixação de preços que é difícil separar o impacto da reforma agrária de outras políticas agrícolas. O governo militar adotou uma estratégia de substituição de importações que penalizava as exportações agrícolas através da política cambial, e que subsidiando as importações de alimentos reduzia a rentabilidade e o investimento no setor agrícola.

Os efeitos distributivos dessa reforma são interessantes. Os proprietários de terras perderam, sem sombra de dúvida; foram indenizados pelas desapropriações, mas os militares engenhosamente basearam o valor nas avaliações feitas pelos próprios proprietários ao pagarem os impostos territoriais de 1968. A compensação foi feita parte em dinheiro, parte em títulos que perdiam rapidamente seu valor devido à inflação.

Os principais beneficiários foram os membros das cooperativas da região costeira, que perceberam salários mais altos, e os camponeses, que passaram a ter acesso a mais terras na região serrana. Dois grupos de pobres no Peru tiveram pouco a ganhar ou mesmo perderam: os trabalhadores serranos que não eram arrendatários nas fazendas receberam poucas terras; e os trabalhadores temporários da região costeira, porque os membros das cooperativas evitavam pagar mão-de-obra contratada ou então pagavam salários baixos. De fato, os não-beneficiários representaram uma grande proporção da população rural. Cerca de 40% das terras do país foram adjudicados a 35% das famílias agrárias: a reforma agrária não amenizou a pobreza entre os restantes 2/3 da população rural.

### 3. Lições

As experiências de reforma agrária na América Latina não foram um sucesso absoluto. Políticos e pesquisadores logo as consideraram um fracasso ou, pelo menos, ultrapassadas. Essa avaliação é questionável. Em termos econômicos, a reforma agrária foi deficiente. Os agricultores tinham poucos incentivos para aumentar a produção: acesso limitado a crédito e pesquisa, assim como preços desfavoráveis tiravam qualquer estímulo que a posse de terras lhes pudesse dar. Em termos políticos, no entanto, a reforma agrária foi relativamente bem-sucedida. Na Bolívia e no México a reforma agrária pacificou o campo, além de ter contribuído nitidamente para a estabilidade política mexicana. O Peru é a exceção.

O Peru fracassou tanto em termos econômicos como políticos. A reforma agrária não conseguiu estimular a produção nem erradicar a pobreza rural, nem pacificar o campo. Tal fracasso pode ser em parte atribuído a deficiências do programa de reforma, mas reflete principalmente a má política econômica do regime militar e seus sucessores. Também contribuiu para o fraco resultado o modelo cooperativo. As cooperativas de grande escala encontraram oposição por parte dos camponeses; impostas de cima, elas eram encaradas como um entrave por aqueles a quem supostamente deveriam beneficiar. Dar terra a arrendatários e a comunidades camponesas teriam também eliminado uma fonte de conflito rural. Além disso, a experiência peruana nos lembra que a reforma agrária não é suficiente para o desenvolvimento rural na ausência de políticas adequadas de preços, de comercialização e de crédito.

Três lições se destacam na avaliação da reforma agrária. Primeiro, na maioria dos países é pequena a quantidade de terra subutilizada. A realocação da terra em uso tem um custo: é provável que menos alimentos sejam comercializados nas áreas urbanas e que se cultivem menos produtos agrícolas de exportação. Em geral, a reforma agrária foi mais bem-sucedida, do ponto de vista da eficiência, quando envolveu a encampação das tradicionais e ineficientes *haciendas* ou a colonização de terras incultas. Não há muito sacrifício nesse caso, e camponeses ávidos por terra logo se põem a explorá-la. Nos casos em que a terra não era suficientemente explorada pelo proprietário, a reforma acarretou maior eficiência nas áreas reservadas, pois essa era uma maneira de os grandes agricultores justificarem seu direito às terras. A encampação de propriedades agrícolas comerciais é muito problemática: o período de transição é prejudicial devido à descapitalização e é difícil aumentar a eficiência administrativa existente. Mesmo na Nicarágua, onde as condições políticas propiciavam uma reforma agrária radical no início dos anos 80, muitas propriedades agrícolas comerciais não foram atingidas enquanto continuaram operando de maneira eficiente.

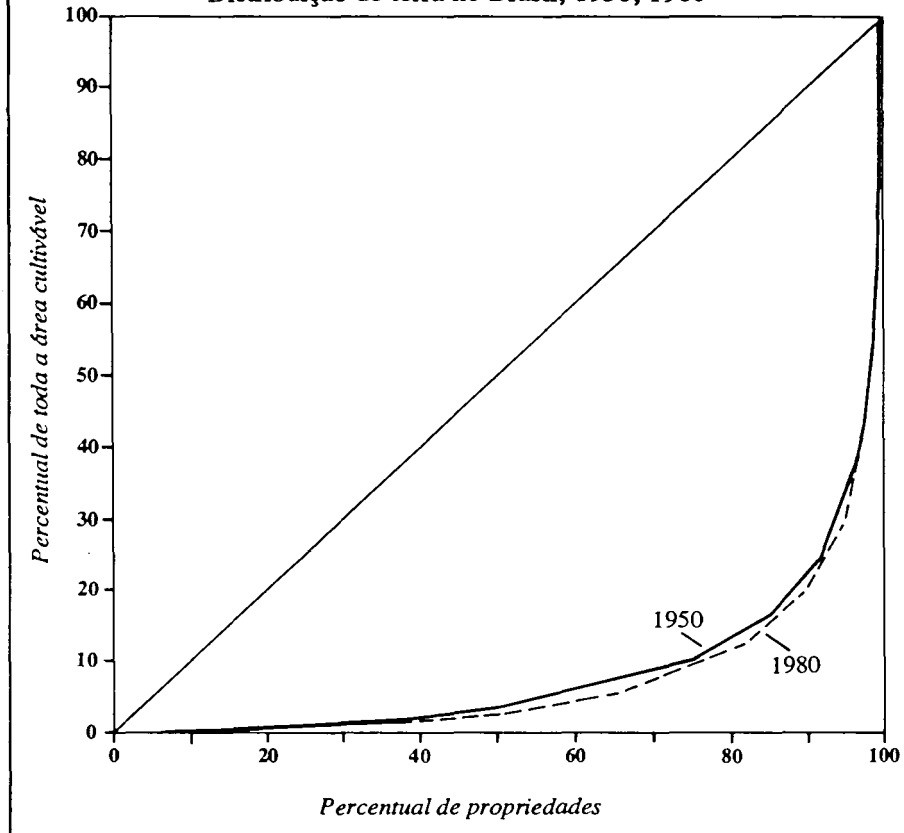
Segundo, a redistribuição de terras tende a beneficiar os que estão em melhor situação entre os pobres. Os menos favorecidos muitas vezes não conseguem obter um lote de terra porque não têm contatos sociais ou então não conseguem tornar-se membros de uma cooperativa porque não estão empregados. Embora a reforma agrária seja motivada pela preocupação com o bem-estar dos pobres do campo (assim como pelo desejo de reprimir o ativismo camponês), os camponeses muito pobres quase nunca são beneficiados. A terra costuma ser distribuída entre os que sabem como lidar com as autoridades e os que têm alguma influência na comunidade. Ao mesmo tempo, no processo de consolidação de suas propriedades os proprietários rurais dispensam os trabalhadores, criando uma classe de desempregados que ficam em uma posição desfavorável para obter terras. Como medida de bem-estar social, a reforma agrária deveria fazer-se acompanhar de programas voltados para os muito pobres.

Por fim, a reforma agrária funciona melhor quando é acompanhada de crédito farto e assistência técnica por parte do governo. Não se trata de

uma solução sem ônus. Muitas vezes, as expectativas com relação à reforma agrária vão bem mais além do que é possível. Os governos podem instituir uma mudança no regime de propriedade a um pequeno custo fiscal (salvo alguma perda de apoio político entre os proprietários de terras), mas o crédito e a assistência técnica indispensáveis ao êxito da reforma agrária custam caro. Experiências anteriores com programas de reforma agrária demonstraram que a capitalização e a estabilidade do mercado são importantes para que os pequenos fazendeiros participem da modernização da agricultura. Sem crédito, sem irrigação adequada, sem redes de transporte e sem mercados confiáveis, o acesso a um pequeno lote de terra pode ser apenas marginalmente melhor do que as alternativas abertas à gente pobre do campo.

Mesmo nas melhores circunstâncias, a reforma agrária não consegue absorver o rápido crescimento da população rural, comum à maioria dos países em desenvolvimento. Uma solução a longo prazo para a pobreza

Figura 1  
Distribuição de terra no Brasil, 1950, 1980



rural deve envolver a expansão das oportunidades de trabalho nas cidades.

E no Brasil? Existe lugar para uma reforma agrária?

Entre 1940 e 1985, o número de propriedades rurais no Brasil passou de 1,9 milhão para 5,8 milhões; no mesmo período, as terras cultiváveis passaram de 197 milhões de hectares para 376 milhões de hectares. Ao longo desse tempo, houve pouquíssima alteração na distribuição, por tamanho, de propriedades rurais (tabela 2.A, no anexo e figura 1). Menos de 10% das propriedades rurais ocupam 77% das áreas rurais brasileiras: há uma extrema desigualdade na posse da terra, em comparação com a Ásia, a Europa e os EUA (figuras de 2 a 5 e tabelas 1.A e 2.A). As curvas de Lorenz representadas nas figuras de 1 a 5 dão uma pequena idéia da desigualdade.

O emprego rural concentra-se maciçamente – e cada vez mais – em mi-

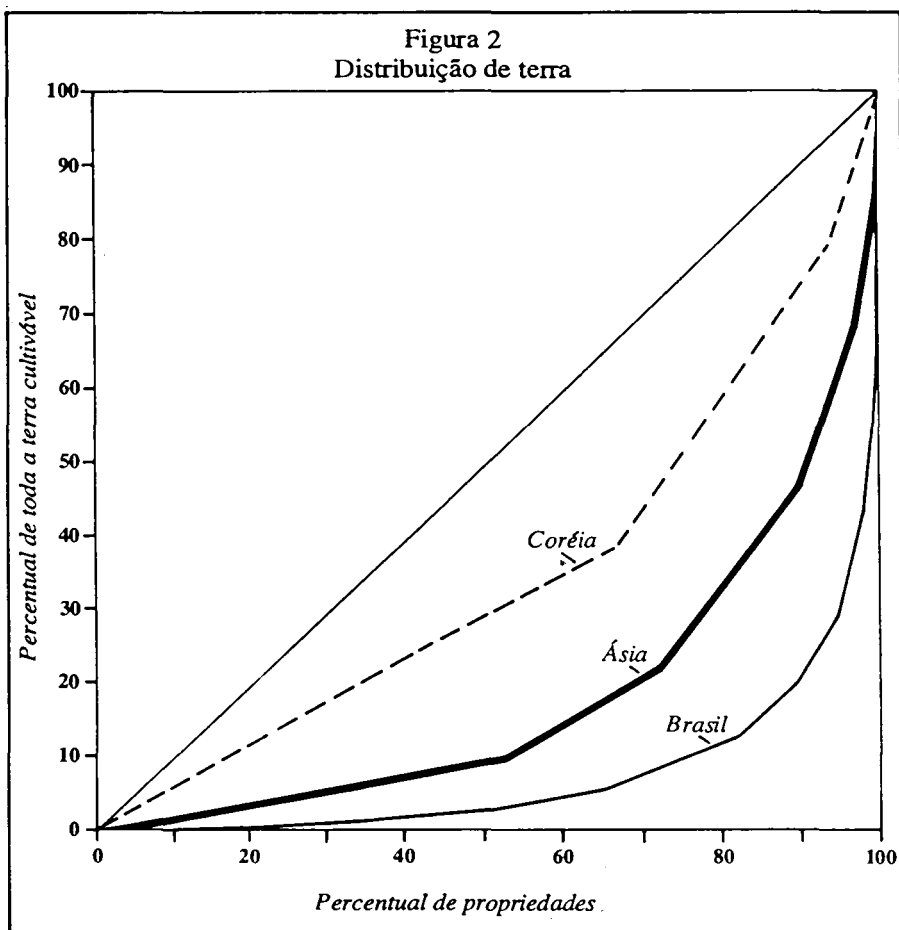
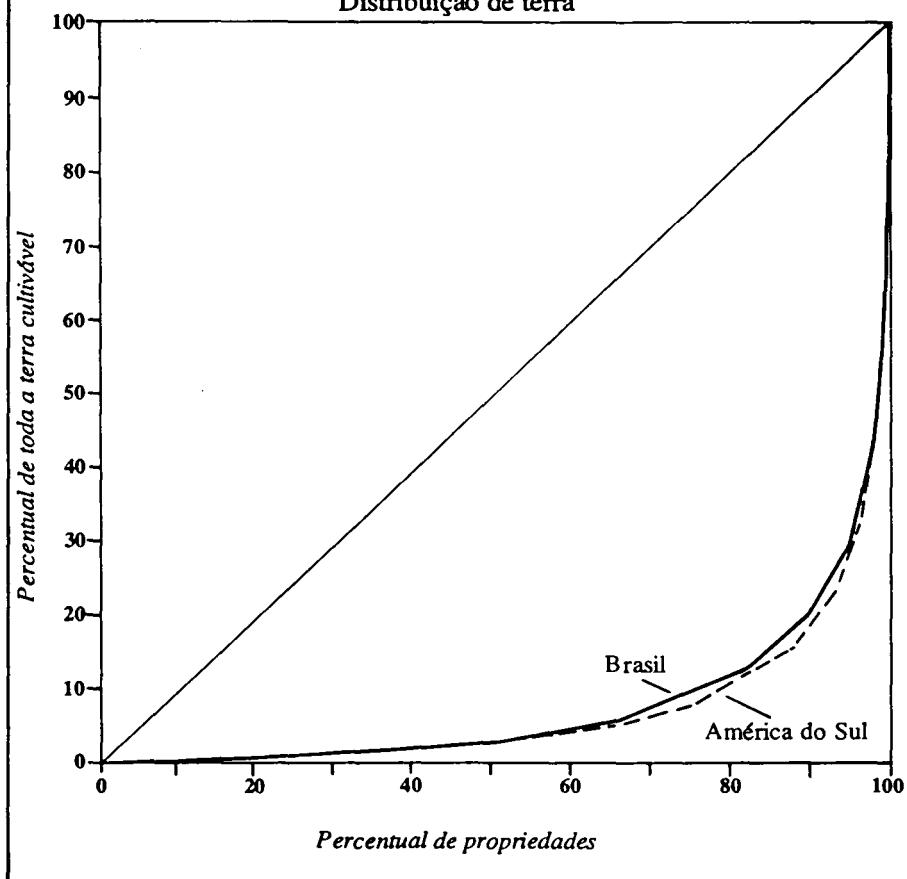


Figura 3  
Distribuição de terra



nifúndios. Como indica a tabela 3.A, as fazendas com menos de 100 hectares representam 79% do emprego rural, embora representem apenas 20% das áreas rurais. No Brasil, o emprego agrícola cresceu 4% entre 1975 e 1980, e 10% entre 1980 e 1985. Entre 1975 e 1980, o emprego caiu em propriedades rurais com menos de 10 hectares; mas aumentou entre 1980 e 1985, criando 64% das novas ocupações no setor rural.<sup>15</sup>

Nos anos 70, a produção agrícola brasileira cresceu 4% ao ano, duas vezes mais depressa que no resto do mundo. Contudo, a concentração da propriedade da terra não constitui característica essencial desse rápido crescimento. O crescimento foi resultado da expansão de terras cultiváveis, mais que do aumento da produtividade.<sup>16</sup> Além disso, o coeficiente

<sup>15</sup> Ver Mueller (1987).

<sup>16</sup> Ver Brandão (1988), Lorena (1989), Mueller (1987), Sampaio (1988) e Teixeira (1985).

brasileiro de produtividade é muito baixo em comparação com o dos países asiáticos e europeus, e relativamente baixo em comparação com o de outros países latino-americanos. Na Coreia, a produção de arroz por hectare é 3,5 vezes maior que no Brasil. A tabela 3.A apresenta características de propriedades em função do tamanho, e a tabela 4.A apresenta indicadores de modernização.

Um dos argumentos mais comuns em favor da reforma agrária é o de que ela pode aumentar a produtividade das terras cultiváveis e fazer com que terras ociosas voltem a ser usadas. A tendência, comum entre os ricos, de possuir terras para se protegerem da inflação, assim como a utilização para pastoreio de terras que poderiam ser usadas para cultivo, são fatos que dão mais credibilidade à idéia de que a produção aumentaria caso houvesse uma redistribuição das terras. Se a terra estiver ociosa, evidentemente qualquer tipo de uso agrícola aumentaria a produção. A tabela

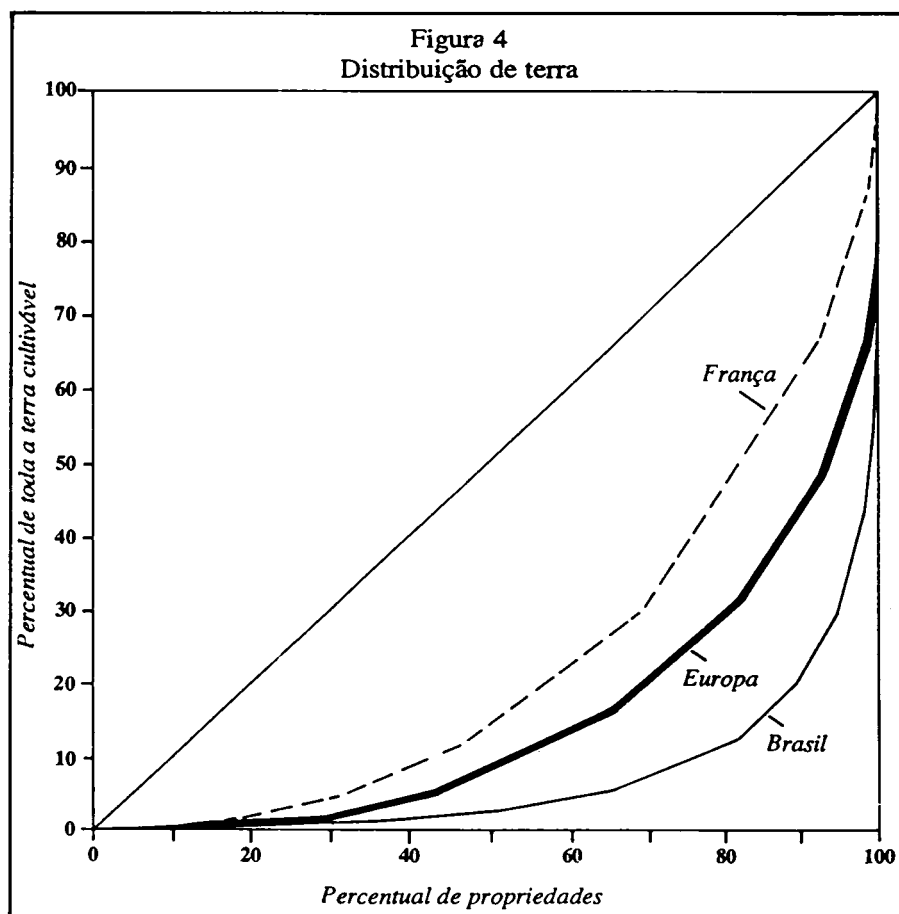
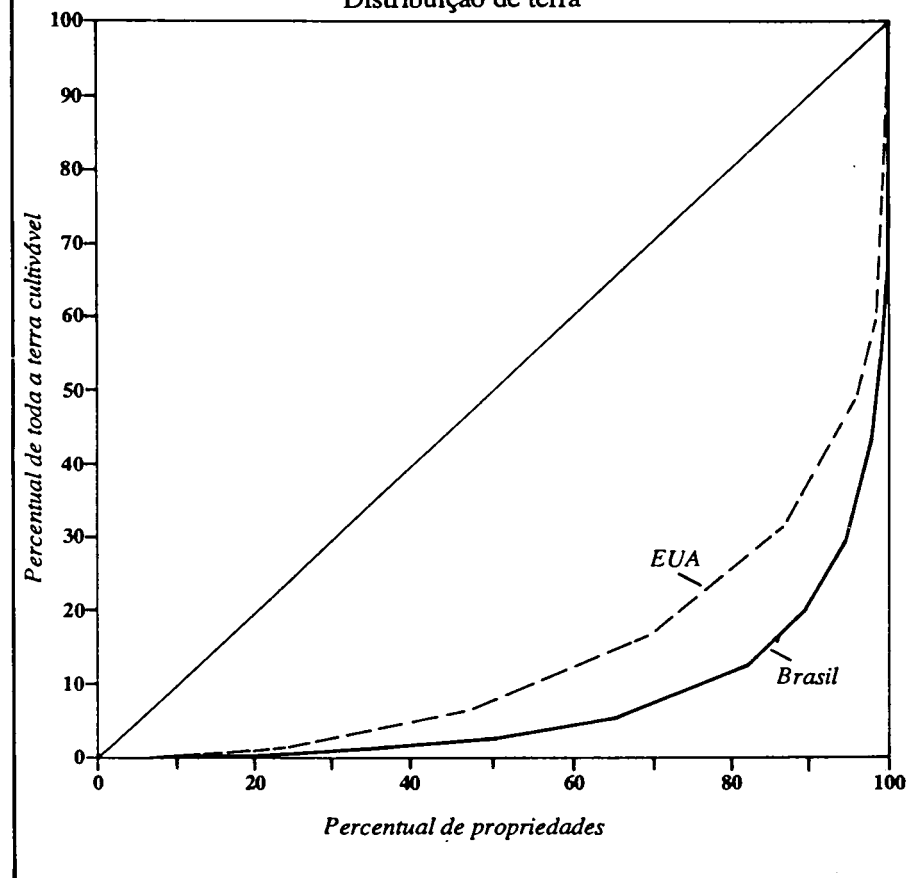




Figura 5  
Distribuição de terra



5.A mostra que não estão em uso 59% das terras cultiváveis do Brasil. Segundo cálculos de Albuquerque (1987), 30% das terras cultiváveis poderiam passar a ser usadas. No caso de serem preservadas todas as áreas florestais, esse percentual cairia para cerca de 10, o que ainda representa uma área bastante grande.

No caso de terra já em uso, argumenta-se que existe uma relação inversa entre o tamanho da propriedade e a produtividade: nas economias com excedente de mão-de-obra as propriedades pequenas utilizam mais trabalhadores por hectare do que as grandes.<sup>17</sup> Thiesenhausen (1989) argumenta que os minifundiários utilizam trabalho familiar não-remunerado, usam para produção todas as terras cultiváveis, servem-se de insumos produzi-

<sup>17</sup> Ver Cornia (1985).

dos na própria fazenda, para reduzir os custos, e colhem o maior número possível de safras por ano.<sup>18</sup>

A tabela 6.A confirma a hipótese de que nos minifúndios brasileiros o uso da terra é mais intensivo e se emprega mais mão-de-obra e menos capital, em comparação com os latifúndios. Não há evidência, porém, de que os minifundiários brasileiros obtenham maior produção por hectare. Cline (1970) e Berry e Cline (1979) sustentam que a redistribuição da terra aumentaria a eficiência da produção no Brasil; esses autores confirmam uma relação inversa entre o tamanho da propriedade e a produtividade que conflita com pesquisas mais recentes. Com base em dados do censo de 1975, Castro (1982) mostra que propriedades com mais de 10 hectares apresentam produtividade maior. Hoffmann e Silva (1986) observam que em 1980 a relação entre produtividade e área plantada é positiva no caso de 10 diferentes cultivos, negativa no caso de quatro cultivos e não clara no caso de cinco cultivos. Os dados de Albuquerque indicam também uma relação pouco clara entre a produtividade e o tamanho da propriedade, dependendo do tipo de cultivo (ver tabela 7.A). Lotes muito pequenos (com menos de 10 hectares) levam desvantagem no caso da maioria dos cultivos; fazendas que têm de 10 a 100 hectares mostram um desempenho bem melhor. Mas é difícil dizer até que ponto isso se deve mais a uma verdadeira economia de escala do que ao acesso à tecnologia e ao crédito.

Que papel pode ter a reforma agrária no Brasil? A história mostra que uma reforma agrária ampla só é viável em períodos de grande convulsão social. Uma discussão realista sobre reforma agrária no Brasil deve pressupor que seu alcance corre o risco de ser pequeno. Mas até mesmo uma reforma agrária limitada pode ser um importante instrumento para diminuir a pobreza rural. Em favor da reforma agrária no Brasil, não se argumenta que ela aumentaria a produção ou evitaria uma revolução iminente, mas sim que ela contribuiria para maior justiça social e bem-estar econômico num país que nos últimos 30 anos pouco progrediu no sentido de acabar com a pobreza. Como a pobreza (tabela 9.A) concentra-se nas áreas rurais e a distribuição da propriedade é extremamente desigual, a reforma agrária é importante.

A reforma agrária promovida pelo governo Sarney<sup>19</sup> pretendia desapropriar 67,2 milhões de acres entre 1985 e 1988, no intuito de beneficiar 900 mil famílias. Só foram desapropriados 4,7 milhões de acres, em benefício de 40.395 famílias. Em 1988, o órgão encarregado da reforma foi fechado. A Constituição de 1988 dificultou ainda mais a reforma agrária exigindo o pagamento integral em títulos com valor protegido da inflação

<sup>18</sup> Ver Thiesenhausen (1989), p. 19-20. A revolução verde veio complicar a argumentação. Na revolução verde, os cultivos precisam de mais fertilizantes, mais variedades híbridas, mais água e acesso à tecnologia moderna. Há talvez uma certa desvantagem para os pequenos agricultores, caso o crédito se restrinja a altas quantias para produtores ricos; caso a irrigação demande uma infra-estrutura cara e o uso da água seja controlado por uma minoria; e caso seja preciso usar máquinas para preparar com precisão os terrenos a semear.

<sup>19</sup> Ver Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (Mirad) e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) (1985). Para o exame da reforma agrária brasileira, ver Sampaio (1988), Albuquerque David (1989), Castro *et alii.* (1988) e Ribeiro (1987).

e limitando as desapropriações a terras “não-produtivas”. Definir o que seja terra produtiva caberá à futura legislação.

Qual o modelo que poderia ser adotado para uma reforma agrária no Brasil? O estudo do caso peruano mostra que as cooperativas revelaram-se de difícil controle, apesar de suas vantagens teóricas. A subdivisão proporciona ganhos que são mais viáveis a longo prazo. A concessão de títulos de posse a particulares ajuda a estabelecer uma divisão mais estável de responsabilidade e direitos entre o Estado e o camponês. Como vimos, a reforma agrária não traz necessariamente uma estagnação agrícola a longo prazo. Mas para que os beneficiários participem da modernização, precisam ter acesso ao crédito e aos mercados. Um programa de reforma agrária bem-sucedido necessita de recursos tanto para a indenização inicial dos proprietários rurais quanto para provisão de crédito e assistência a longo prazo aos beneficiários. De onde virá o dinheiro, dada a atual situação econômica do Brasil? As agências internacionais empenhadas em combater a pobreza podem talvez usar os mecanismos de conversão da dívida em proteção ambiental como modelo para a conversão da dívida em terras para a reforma. Mas são os próprios brasileiros que precisam assumir a responsabilidade pela maior parte dos custos. Em um país onde se fizeram poucos esforços para redistribuir a renda, tanto em tempos de fartura quanto em tempos de escassez, algum avanço na reforma agrária não é pedir muito. Mesmo uma reforma agrária limitada poderia diminuir a pobreza, 70% da qual se concentram no campo.

Com certeza é preciso regulamentar a ocupação da frente agrícola, limitando-se o tamanho das terras que futuramente o governo venha a vender a empresas privadas. Uma administração melhor faria vigorar efetivamente a tributação da terra; os sonegadores sofreriam punições que poderiam mesmo chegar à suspensão do crédito bancário e ao encarceramento. Além disso, os benefícios sociais de que os trabalhadores urbanos já dispõem podem ser estendidos à mão-de-obra rural.

Anexo 1

**Tabela 1A**  
Distribuição percentual de propriedades e área de propriedades  
por tamanho de área total – Ásia e América Latina, 1970

	Ásia (nove países)*	América do Sul (sete países)**	Coréia	Brasil	Colômbia	El Salvador
Abaixo de 1 ha						
% de propriedades	52,6	15,7	66,9	8,0	22,9	56,6
% de área	9,9	0,2	53,1	0,1	0,4	4,8
1-10						
% de propriedades	43,9	46,7	33,1	43,3	50,2	37,1
% de área	58,3	3,8	46,9	3,0	6,8	22,3
10-50						
% de propriedades	3,4	25,3		32,4	18,5	5,0
% de área	25,8	11,7		12,4	15,1	23,6
50-100						
% de propriedades	0,1	5,3		7,0	4,1	0,6
% de área	4,4	7,7		7,9	10,3	10,6
100-1.000						
% de propriedades	-	6,3		8,4	4,0	0,6
% de área	0,6	34,3		37,0	37,0	30,2
Acima de 1.000						
% de propriedades	-	0,6		0,9	0,3	-
% de área	1,0	42,3		39,6	30,4	8,5

*Fonte:* Food and Agriculture Organization of the United Nations. *1970 World Census of Agriculture*, Rome, 1981.

\* Ásia: Índia, Indonésia, Iraque, Israel, Japão, Coréia, Paquistão, Filipinas, Sri Lanka.

\*\* América do Sul: Brasil, Colômbia, Equador, Peru, Suriname, Uruguai, Venezuela.

**Tabela 2A**  
Brasil, distribuição de propriedades rurais por tamanho  
(%)

	1940		1950		1960		1970		1980	
	Pro- prie- dades	Áreas	Pro- prie- dades	Áreas	Pro- prie- dades	Áreas	Pro- prie- dades	Áreas	Pro- prie- dades	Áreas
Abaixo de 5 ha	21,8	0,6	22,2	0,5	30,8	0,9	36,6	1,3	36,7	1,1
5 - 10	12,6	0,9	12,2	0,8	14,0	1,4	14,7	1,8	13,8	1,3
10 - 100	51,3	16,7	51,0	15,3	44,7	19,0	39,4	20,4	39,1	17,4
100 - 1.000	12,8	33,5	12,9	32,5	9,4	34,4	8,4	37,0	9,5	34,3
Acima de 1.000	1,5	48,3	1,6	50,9	1,2	44,2	0,9	39,6	0,9	45,8
Coefficiente Gini		0,83		0,84		0,84		0,84		0,85

*Fonte:* Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Fibge).

**Tabela 3A**  
**Brasil, 1980**

Área	Percentual de propriedades	Percentual de área total	Percentual de produção agrícola	Percentual de crédito rural	Percentual de emprego rural
< 100 ha	90	20	51	37	79
100-1.000	9	35	33	42	17
> 1.000	1	45	16	21	4

*Fonte:* Lorena (1989).

**Tabela 4A**  
**Insumos agrícolas: Brasil, 1980**

Área	Porcentagem de propriedades usando				
	Fertilizantes químicos	Arados de tração animal	Arados mecânicos	Tratores	Crédito
0 - 10 ha	15,7	12,6	0,8	1,0	9,6
10 - 20	38,4	38,2	4,7	5,6	29,2
20 - 50	38,7	34,1	10,1	11,4	33,1
50 - 100	34,0	27,5	12,8	13,4	35,6
> 100	32,7	20,9	21,7	25,0	35,1
Total	26,1	21,9	6,1	7,0	21,0

*Fonte:* IBGE, *Censo agropecuário*.

**Tabela 5A**  
**Brasil, uso de terras agricultáveis**

Área	Porcentagem de área		
	Cultivada	De pasto	Sem uso
< 10 ha	64,6	25,0	10,4
10-100	29,3	20,0	50,7
100-1.000	13,3	38,2	48,5
> 1.000	4,5	23,0	72,5
Total	13,3	27,7	59,0

*Fonte:* Albuquerque (1987).

**Tabela 6A**  
**Brasil, medidas de produtividade agrícola parcial, 1980**

Área	Renda por ha	Renda por trator (milhares de cruzeiros)	Renda por trabalhador	Trabalha- dores/ha*	Trabalhado- res/tratores
< 10 ha	19,32	5.530	19,74	0,98	281
10-100	14,58	2.030	53,37	0,26	37
100-1.000	7,44	2.470	134,97	0,06	19
> 1.000	5,42	2.390	279,16	0,02	11

Fonte: Albuquerque (1987).

\* Medidas corrigidas por Albuquerque (1987).

**Tabela 7A**  
**Brasil, toneladas de produto por hectare, 1980**

Área	Al- godão	Arroz	Açú- car	Fei- jão	Milho	Soja	Café	Man- dioca	Laran- jas*	Trigo	Taba- co	Cacau
< 10 ha	0,90	1,24	33,12	0,38	1,15	1,38	0,76	7,04	59,39	0,96	1,17	0,62
10-100	1,21	1,32	44,12	0,40	1,53	1,62	0,84	8,13	78,48	0,94	1,25	0,77
100-1.000	1,26	1,44	50,93	0,34	1,53	1,65	0,93	6,68	86,22	0,88	0,72	0,69
> 1.000	1,23	1,34	58,76	0,33	1,52	1,57	1,02	5,72	86,58	0,80	0,23	0,61

Fonte: Albuquerque (1987).

\* Milhares de laranjas.

**Tabela 8A**  
**Percentagem de famílias sem terra no total de famílias na população**

	Cenários pré-revolucionários	Cenários contemporâneos
> 50	México, Bolívia, Vietnã do Sul	
40-50	Rússia, Etiópia, Irã	Bangladesh
30-40	China, Egito, Cuba, El Salvador, Nicarágua	Índia, Paquistão, Honduras, Nordeste do Brasil
20-30	Espanha	Iraque
10-20	Zimbábue	Brasil, Costa Rica, Bolívia, México,
5-10		Espanha, Zaire, Argentina, Peru, Coréia, Colômbia, Uruguai, Itália
< 5		Austrália, Bélgica, Canadá, China, Dinamarca, Finlândia, França, Grã-Bretanha, Alemanha, Grécia, Hungria, Japão, Países Baixos, Noruega, Arábia Saudita, Suécia, Formosa, EUA, Venezuela

Fonte: Prosterman & Riedinger (1987, p. 26-7).



———. Política agrária e política agrícola na nova Constituição. In: *Perspectivas da economia brasileira*. Rio de Janeiro, Inpes/Ipea, 1989.

Albuquerque, Marcos Cavalcanti. Estrutura fundiária e reforma agrária no Brasil. *Revista de Economia Política*, 7(3), 99-134, 1987.

Atkins, Fiona. Land reform: a failure of neoclassical theorization? *World Development*, 16(8), 935-46, 1988.

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e social. Pesquisa sobre cooperativas de pequenos produtores. Estudos da Questão Social n. 1, mimeogr. Rio de Janeiro, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e social, out. 1989a.

———. Assentamentos de bóias-frias. Relatório de avaliação n. 9, mimeogr. Rio de Janeiro, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, fev. 1989b.

Berry, Albert & Cline, William. *Agrarian structure and productivity in developing countries*. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1979.

Brandão, Antonio Salazar, ed. *Os principais problemas da agricultura brasileira: análise e sugestões*. Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa Econômica e Social, 1988.

Brass, Tom. Agrarian reform and the struggle for labor power: a Peruvian case study. *Journal of Development Studies*, 368-89, Apr. 1983.

Brockett, Charles. *Land, power, and poverty*. Boston, Unwin Hyman, 1988.

Brown, Marion. Radical reformism in Chile: 1964-1973. In: Thiesenhausen, ed. *Searching for agrarian reform in Latin America*, Boston Unwin Hyman, 1989.

Bunker, S. Policy implementation in an authoritarian state: *colonization along Brazil's transamazon highway*. *Latin American Research Review*, n. 1, 1983.

Caballero, José Maria. Agriculture and the peasantry under industrialization pressures: lessons from the Peruvian experience. *Latin American Research Review*, 19(2): 3-43, 1984.

Carter, Michael. Incentives and risk sharing in the decollectivization of agriculture. *Oxford Economic Papers*, 39: 577-95, 1987.

———. Alvarez, Elena. Changing paths: the decollectivization of agrarian reform agriculture in coastal Peru. In: Thiesenhausen, ed. *Searching for agrarian reform in Latin America*. Boston, Unwin Hyman, 1989.



Castro, Paulo Rabelo de. *Barões e bóias-frias: repensando a questão agrária no Brasil*. São Paulo, APEC, 1982.

Castro, Marcio; Carvalho, Monica de & Velasco, Luciano. Reforma agrária: um estudo preliminar. *Boletim da Associação Brasileira de Reforma Agrária*. p. 5-37, abr./jul. 1988.

Cline, William. *Economic consequences of a land reform in Brazil*. Amsterdam, North Holland, 1970.

Cornia, Giovanni Andrea. Farm size, land yields and the agricultural production function: an analysis of fifteen developing countries. *World Development*, 13(4):513-34, 1985.

Deere, Carmen Diana. Rural women and state policy: the Latin American agrarian reform experience. *World Development*, 13(9): 1.037-53, 1985.

Dias, Guilherme & Castro, M. *A colonização oficial no Brasil: erros e acertos na fronteira agrícola*. São Paulo, IPE/USP, 1986.

Dorner, Peter. *Land reform and economic development*. Kingsport, Tennessee, Penguin Books, 1972.

Eckstein, Shlomo; Donald, Gordon; Horton, Douglas & Carroll, Thomas. Land reform in Latin America: Bolivia, Chile, Mexico, Peru and Venezuela. *Staff Working Paper n. 275*, Washington, D.C., World Bank, 1978.

Figueroa, Adolfo. *Capitalist development and the peasant economy in Peru*. Cambridge, Cambridge University Press, 1984.

Hoffmann, Rodolfo. Evolução da desigualdade da distribuição da posse da terra no Brasil no Período 1960-80. *Boletim da Associação Brasileira de Reforma Agrária*, 12(6): 17-34, 1982.

———. & Silva, L. Contribuição ao estudo da concentração da produção agropecuária no Brasil em 1975 e 1980. *Revista de Economia Rural*, 24(2): 145-60, abr./jun. 1986.

Ireson, W. Randall. Landholding, agricultural modernization, and income concentration: a Mexican example. *Economic Development and Cultural Change*, 35(1): 351-66, Jan. 1987.

Janvry, Alain. *The agrarian question and reformism in Latin America*. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1981.

———. & Sadoulet, Elizabeth. A study in resistance to institutional change: the lost game of Latin American land reform. *World Development*, 17(9): 1.397-1.407, 1989.

Jarvis, Lovell. *Chilean agriculture under military rule*. Berkeley, University of California 1985.

———. The unraveling of Chile's agrarian reform, 1973-1986. In: Thiesenhausen, ed. *Searching for agrarian reform in Latin America*. Boston, Unwin Hyman, 1989.

Kay, Cristobal. Achievements and contradictions of the Peruvian agrarian reform. *Journal of Development Studies*, 141-70, 1982.

Lastarria-Cornhiel, Susana. Agrarian reforms of the 1960s and 1970s in Peru. In Thiesenhausen ed. *Searching for agrarian reform in Latin America*. Boston, Unwin Hyman, 1989.

Lipton, Michael. *Land assets and rural poverty*. Washington, D. C., World Bank, 1985.

Lorena, Carlos. Aspectos da estrutura agrária brasileira. *Boletim da Associação Brasileira de Reforma Agrária*, (3): 39-59, 1989.

Mahar, D. *Frontier development policy in Brazil: a study of Amazonia*. Praeger Press, 1979.

Malloy, James & Thorn, Richard. *Beyond the revolution: Bolivia since 1952*. Pittsburgh, University of Pittsburgh, 1971.

McClintock, C. *Peasant cooperatives and political change in Peru*. Princeton University Press, 1981.

Mendelberg, U. The impact of the Bolivian agrarian reform on class formation. *Latin American Perspectives*, Summer, 1985.

Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (Mirad) e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). *Proposta para a Elaboração do 1º Plano Nacional de Reforma Agrária da Nova República (PNRA)*, Brasília, maio 1985.

Mosley, Paul. Achievements and contradiction of the Peruvian agrarian reform: a regional perspective. *Journal of Development Studies*, p. 440-61, Apr. 1985.

Mueller, Charles. Censos agropecuários. *Agroanalysis*, Fundação Getulio Vargas, 11(6) 8-21, 1987.

Nguyen, D.T. & Saldivar, M. L. Martinez. The effects of land reform on employment and income distribution: a statistical study of Mexican states. *Economic Journal*, 89: 624-35, 1979.

Oberai, A. S. Land settlement policies and population redistribution in developing countries: performance, problems and prospects. *International Labor Review*, 125(2): 141-61, 1986.

Otero, Gerardo. Agrarian reform in Mexico: capitalism and the state. In: Thiesenhausen, ed. *Searching for agrarian reform in Latin America*. Boston, Unwin Hyman, 1989.

Pacini, D. & Franquemont, C. ed. *Coca and cocaine*. Cultural Survival, 1986.

Prosterman, Roy & Riedinger, Jeffrey. . *Land reform and democratic development*. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1987.

Redclift, Michael. Sustainability and the market: survival strategies on the Bolivian frontier. *Journal of Development Studies*, 93-105, oct. 1986.

Ribeiro, Ivan de Otero. *Agricultura, democracia e socialismo*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1987.

Riding, Alan. *Distant neighbors*. New York, Vintage Press, 1984.

Sampaio, Yoni de Sá Barreto. A questão agrária no Brasil e o plano de reforma agrária do Mirad. In: Brandão, Antonio Salazar, ed. *Os principais problemas da agricultura brasileira: análise e sugestões*. Rio de Janeiro Instituto de Pesquisa Econômica e Social, 1988.

Sanderson, Steven. *The transformation of Mexican agriculture*. Princeton, Princeton University Press, 1986.

Stiglitz, Joseph. *The economic role of the state*. Oxford, Basil Blackwell, 1989.

Teixeira, Ib. Revolução verde ou reforma agrária? *Conjuntura Econômica*, 39 (3): 195-8, 1985.

Thiesenhausen, William, ed. *Searching for agrarian reform in Latin America*. Boston, Unwin Hyman, 1989.

Thome, Joseph. Law, conflict and change: Frei's law and Allende's agrarian reform. In: Thiesenhausen, ed. *Searching for agrarian reform in Latin America*. Boston, Unwin Hyman, 1989.

World Bank. *Chile: an economy in transition*. Washington, D.C., World Bank Country Study, 1979.

Zeitlin, Maurice & Ratcliff, Richard. *Landlords and capitalists*. Princeton, Princeton University Press, 1988.