

**Elementos para análise da experiência
brasileira recente para reorganização
fundiária, estímulo à cooperação e
combate à pobreza rural**

José Maria da Silveira
Antonio M. Buianain
Marcelo Magalhães

Texto para Discussão. IE/UNICAMP
n. 103, nov. 2001.

Elementos para análise da experiência brasileira recente para reorganização fundiária, estímulo à cooperação e combate à pobreza rural¹

José Maria da Silveira²
Antonio M. Buianain²
Marcelo Magalhães³

Resumo

O presente texto discute a relação entre diferentes políticas de intervenção fundiária e os critérios de avaliação de seus possíveis efeitos sobre o bem-estar. O texto toma alguns exemplos encontrados na literatura em que a formulação das políticas parte da identificação de falhas de mercado e propõe mecanismos que causam a melhoria da situação dos beneficiários da política, sem todavia, resultar em um retorno ao nível de bem-estar correspondente à ausência da falha de mercado. Mostra também como é possível se utilizar critérios mais amplos para a formulação de políticas que resultam em melhoria da qualidade dos projetos escolhidos pelos agentes, com um aumento sistêmico de produtividade e sem resultar em uma situação Pareto ótima. Utilizando o caso do Programa Cédula da Terra, o texto mostra que este programa baseado em um conjunto encadeado de mecanismos de governança, de forma seqüencial, em que negociação, arbitragem e certas regras de repartição de ganhos são fundamentais para que ocorra uma melhoria no bem-estar dos beneficiários, ou seja para constituir uma melhor estrutura de governança entre aquelas factíveis, derivadas ou não de políticas de redistribuição de ativos.

Palavras-chave: Estrutura de *governance*; Bem-estar; Redistribuição fundiária.

Abstract

The paper discusses the relationship between different land policies interventions and alternative criteria to assess its welfare effects. The paper focus on examples of policies whose rationale takes into account market failure problems. It suggests policy mechanisms that may lead to some welfare gains, without necessarily leading to Pareto optimum welfare position. It takes the *Cedula da Terra* Program as a complex set of interrelated governance mechanisms, composed by the following steps: self selection processes of beneficiaries, arbitrated land acquisition, (partial) cooperative decisions of productive allocation and the creation of rules of distribution of the results amongst stakeholders. The paper shows how important is the coordination process to create a better governance structure amongst the feasible ones and to improve welfare conditions of beneficiaries.

Key words: Governance structure; Welfare; Land reform.

(1) Versão aperfeiçoada do trabalho apresentado no II Seminário de Nova Economia Institucional. Campinas: Unicamp. IE, 21 mar. 2001 (CD Rom).

(2) Professores do Instituto de Economia da Unicamp/Pesquisadores do Núcleo de Economia Agrícola – NEA/IE-Unicamp e do GEOPI/IG-Unicamp. Email jmsilv@eco.unicamp.br. Fone: (019xx3788-5716). Fax: (019xx3788-5752).

(3) Pesquisador do IICA-NEAD.

Introdução

O presente trabalho visa analisar os mecanismos delineados pelo Programa Cédula da Terra à luz de algumas considerações da relação existente entre desigualdade, restrições quanto à dotação de riqueza dos agentes e a promoção de um desempenho sustentável.

A escolha do Programa Cédula da Terra deve-se ao fato de configurar uma estrutura de governança distinta daquela que ampara os programas de redistribuição de ativos considerados tradicionais. Também se deve ao fato de que existem estudos de avaliação do Programa Cédula da Terra (PCT) apresentados em Buainain et al (2000), Souza et al. (2000), e Silveira et al. (2000) que permitem fazer um paralelo entre as duas alternativas.

O trabalho não visa um aprofundamento da análise de alternativas, principalmente aquela relacionada a programas tradicionais de reforma agrária, concretizadas em projetos de assentamento do INCRA e sim mostrar que há um nexos entre elas que remete à discussão de critérios de avaliação das melhores escolhas factíveis. Utilizaremos, portanto, de esquemas mínimos requeridos à compreensão dos mecanismos envolvidos em cada um dos projetos. Recomendamos aos leitores interessados em aprofundar nesses temas, consultar a literatura específica que citaremos ao longo do texto.

Infelizmente, no espaço disponível do texto, não se discute a alternativa denominada Banco da Terra, que pode ser considerada uma alternativa simplificada, em termos de governança, do primeiro programa. Tem-se claro que essa alternativa deveria ser considerada no "rol" das alternativas factíveis, o que deverá ser encarado como uma limitação do trabalho.

O segundo item do texto visa apresentar um referencial analítico preliminar para a discussão das alternativas. O item 2 introduz um conjunto de argumentos baseados em modelos com mecanismos mais simplificados do que aqueles que envolvem as alternativas em questão, mas que já fornecem evidências em favor da redistribuição de ativos e da estrutura associativa engendrada pelos programas.

O fato é que a situação enfrentada por pequenos agricultores pobres (e por trabalhadores sem terra, desprovidos de ativos produtivos) encontraria pleno apoio na conclusão de que ações redistributivas e associativas são promotoras de melhor desempenho do sistema. Todavia, como fazê-lo, quais os mecanismos de governança envolvidos, ainda seria um limite à análise. O item 3 estabelece uma

comparação entre alternativas à luz do conceito de estrutura de governança. As observações finais, apresentadas no item 4 permitem uma comparação sintética das alternativas e apontar as limitações práticas a sua implantação da forma com que foram idealizados.

2 Desigualdade, riqueza e a melhoria do desempenho rural

2.1 Um exemplo simples de intervenção na política fundiária

Começaremos esse item não pela argumentação teórica e abstrata e sim pela análise de uma intervenção de política determinada por um processo histórico bem delineado, em uma sociedade cuja mobilidade social é limitada institucionalmente. A intenção é mostrar que a política resultante desse processo foi aquela melhor possível, diante das alternativas existentes e que buscou ser uma política promotora de eficiência. A forma particular com que se alterou os direitos de propriedade dos agentes envolvidos em contratos de arrendamento é ilustrativa da importância das contingências na análise de eficiência de processos que buscam mais igualdade e justiça.

O exemplo que vamos tratar refere-se à titulação de parceiros e arrendatários com o objetivo de reduzir a ameaça de expulsão feita pelo proprietário (com seus efeitos negativos, até certo ponto, sobre a alocação do esforço pelo arrendatário) em uma região da Índia politicamente dominada pelo partido comunista. nos anos 70 (para os detalhes, ver Banerjee & Gathak, 1998).

A ação conduzida pelo governo local baseou-se na idéia de que uma melhor definição dos direitos de propriedade deveria ter um efeito favorável sobre a riqueza dos titulados, aumentando o poder de barganha do ex-arrendatário e/ou parceiro, eliminando parte dos problemas de informação e produzindo efeitos positivos sobre a produtividade do trabalho e sobre o salário, criando assim um círculo virtuoso de acumulação de riqueza.

O alcance deste processo foi limitado aos arrendatários e parceiros, os quais, na situação brasileira, não mais representam a camada mais numerosa dos pobres rurais e dos beneficiários potenciais de ações de reestruturação fundiária. Não se busca uma lição em termos comparativos e sim analisar quais seriam os elementos envolvidos na alternativa implementada pelo governo provincial da época naquela região da Índia.

Em primeiro lugar, tratou-se de uma alternativa que privilegiou a simplicidade do processo de intervenção. Tem-se um claro diagnóstico de uma situação injusta e de suas conseqüências, uma delas, de que acarretaria uma situação também menos eficiente. Dois fatores seriam responsáveis pela baixa eficiência:

a) o uso inadequado dos recursos naturais (que poderiam ser potencializados por investimentos) por parte do arrendatário;

b) a alocação de esforço abaixo do ocorreria caso a família tivesse o poder de comando sobre os resultados dessa decisão que não pudessem ser especificados em contratos, o que a literatura chamada de direito residuais (*residual claimancy*).

Em linhas gerais, a família teria sua decisão afetada pela impossibilidade de se especificar em contrato o nível de esforço compatível com o nível de risco que ela estaria incorrendo ao decidir a produção agrícola. Caso não existisse o risco associado à produção, seria possível estabelecer em contrato um nível fixo de contribuição para o dono da terra que seria resultante da decisão de produção que maximizasse o retorno líquido esperado sobre a produção. Em outras palavras, caso fosse possível conhecer *ex-ante* o esforço compatível com o risco produtivo alocado pelo arrendatário, o problema estaria resolvido contratualmente. Os arrendatários, os principais interessados no processo, teriam pleno acesso aos direitos residuais. Sappington (1983) fez um bom resumo do tratamento dado a esse tipo de problema pela teoria da agência.

Como se pode perceber, as restrições impostas à possibilidade contratual de correção das falhas de mercado indica as linhas de possível solução do problema. É isso que Hoff (1998), citando Stiglitz, enfatiza como sendo a importância de considerar as falhas de mercado como parte constituinte de um mundo em que decisões não são apenas individuais, envolvem decisões de política e mecanismos de governança.

No caso desse problema específico, uma solução seria propor que o proprietário assumisse algum tipo de monitoramento. Poderia inclusive, buscar no monitoramento dos pares, uma forma de obter a informação necessária para definir o esforço real que seria alocado por uma típica família, como parte da definição de um certo nível de risco oriundo da produção. Parte dos direitos residuais estaria sendo reclamada pelo proprietário.

Todavia, caso assumir custos de monitoramento não fosse adequado (os custos seriam superiores aos ganhos obtidos com a ação) a solução poderia envolver a atribuição de direitos de propriedade de forma a obter um melhor impacto sobre o

sistema. No caso concreto que estamos analisando, a ação desenvolvida pelo partido comunista, tal como relatam Banerjee & Gathak (1998), envolveu primordialmente a introdução de mudanças institucionais referentes ao processo de titulação dos arrendatários daquela região da Índia, com base em dois mecanismos:

- a) criação de um cadastro de arrendatários;
- b) a atribuição de direitos de exploração hereditários por parte dos arrendatários.

O segundo mecanismo visou reduzir o poder de barganha do proprietário sobre os arrendatários, situação que era responsável pelas falhas alocativas apontadas acima. Esse maior poder de barganha contou com o auxílio do poder local, pela via do *empowerment* dos agentes responsáveis pela titulação dos beneficiários da política.

Para resumir, quais foram os elementos envolvidos no processo:

- a) a definição do nível de risco a ser assumido pelo arrendatário no processo produtivo, que tem desdobramentos no nível de esforço a ser comandado pela família - seja de trabalho familiar, seja contratando serviços de trabalhadores temporários, como no modelo de Feder (1982), citado por Binswanger, Deininger & Feder (1995);
- b) a definição do tamanho do projeto;
- c) a definição do valor do pagamento fixo pelo arrendamento como resultado de um processo de barganha entre as partes;
- d) a existência de assimetria de informação entre produtor e arrendatário sobre as intenções desse último, que em última análise, torna o proprietário também detentor de direitos sobre os resultados residuais (pois esse passa a repartir o risco com o arrendatário).

Cabe apontar que esses elementos eram comuns à situação anterior e posterior ao estabelecimento da política. A atribuição de transmissão de direitos hereditários aos arrendatários (o direito de que seus filhos fossem arrendatários na mesma área) não eliminou a assimetria de informação entre produtor e arrendatário, mas alterou de forma substantiva as decisões alocativas dos beneficiários da política. Entretanto, essa nova situação quanto aos direitos de propriedade possivelmente reduziu a restrição a crédito sofrida pelos arrendatários.

Em resumo, a solução defendida politicamente pelos governos provinciais, envolvendo a mudança de direitos de propriedade, atingiu basicamente o mecanismo crucial, representado pelo processo de barganha, evitando que os proprietários adotassem como punição a expulsão do arrendatário que considerassem estar sonhando informações (*shirking*, no jargão da teoria dos jogos). A melhoria do poder de barganha dos arrendatários, segundo o trabalho de Banerjee & Gathak (1998) teve como resultado a melhoria da eficiência da agricultura, com impactos regionais positivos, medidos *ex-post*.

Esse trabalho permite dar início a um conjunto reflexões interessantes sobre a questão de eficiência, equidade e desenvolvimento social. A visão baseada no Teorema de Coase encontraria dificuldades para sua implementação, dada o fato de que a atribuição de direitos de propriedade foi claramente superada por uma alternativa melhor, derivada da intervenção direta no próprio processo de barganha. Curiosamente, a intervenção não corrigiu a falha de informação que dava origem à ação punitiva e a resposta de baixa eficiência por parte dos agricultores. Ela alterou o sistema vigente de direitos de propriedade que dava ao proprietário a possibilidade de estabelecer uma ameaça crível aos arrendatários.

Uma visão sociológica do problema apontaria, com base idéia de modernização conservadora – da forma como é definida em Graziano da Silva (1996) – que tal solução resultaria na acomodação dos conflitos sociais e na manutenção dos elementos essenciais que geraram a desigualdade histórica que motivou o problema. Uma visão modernizante poderia argumentar que a solução mais eficiente do ponto de vista dinâmico, seria resultante da progressiva expulsão dos arrendatários, que passariam a lutar por uma reforma agrária verdadeira e não na simples mudança nos mecanismos de atribuição de direitos de propriedade. Como se pode perceber, a alteração de um simples mecanismo é capaz de gerar muitas controvérsias sobre como avaliar a “desejabilidade” de seus resultados.

Um objetivo secundário, mas não menos importante nessa análise é mostrar que nem sempre é fácil passar das conclusões tiradas a partir de um modelo teórico para a análise de casos concretos. Os modelos desenvolvidos pela literatura baseada em falhas de mercado, custos de agência e de monitoramento dão indicações sobre que caminhos seguir. Esses em nenhum momento substituem a análise da adequação dos mecanismos amparados pelos modelos aos casos historicamente concretos em que as políticas serão aplicadas. A regra que permitiu a formulação da política redistributiva na Índia foi todavia muito simples: do elemento central que restringia o funcionamento de um modelo contratual ideal retirou-se uma

formulação de política, que não se apoiou na reformulação dos contratos, mas em uma nova atribuição de direitos de propriedade. Seria esse comportamento pragmático suficiente para orientar as políticas?

O comentário acima nos convida a introduzir a idéia de estrutura de governança. Todavia, vamos aprofundar um pouco mais a discussão sobre os mecanismos microeconômicos que amparam as ações distributivas, para depois introduzir, o conceito de estrutura de governança aplicado à análise das alternativas de distribuição de ativos que estamos estudando.

2.2 Elementos para avaliação da intervenção redistributiva

Vimos no exemplo acima quais eram os elementos que foram, de forma estilizada, retirados do problema fundiário enfrentado na Índia. Pode-se perceber que foram analisados os elementos que envolviam a tomada *ex-ante* de formulação de política, a ação concreta (envolvendo inclusive a mudança de poder concreto dos grupos envolvidos) e uma análise *ex-post* dos resultados obtidos.

Bardhan, Gintis & Bowles (2000) formulam de forma abstrata um problema de agência envolvendo a análise do processo de redistribuição de ativos. A qualidade da análise passa então a depender das indicações que um modelo como esse é capaz de fornecer em termos de ações de política e principalmente, sobre alternativas de intervenções, o que inclui a análise de impactos sobre o bem-estar.

O primeiro ponto a ser considerado em relação a esse tipo de modelo consiste em avisar que estamos tratando de políticas de intervenção seletiva. Em linhas bem gerais, os programas de distribuição de ativos, visando a redução da pobreza podem ser divididos em 2 tipos: a) intervenções universais, como saúde e educação, que atacam causas estruturais da pobreza; os resultados manifestam-se no longo prazo e dependem do grau de cobertura, continuidade e qualidade dos programas. Financiar intervenções universais passa, nas condições brasileiras, pela busca de mecanismos efetivos de tributação progressiva. b); **intervenções seletivas**, voltadas para a solução de problemas localizados ou para parcela da população pobre.

A política fundiária coloca-se como instrumento do segundo tipo, já que apenas revoluções ou guerras produziram reformas agrárias de caráter universal. Os modelos que trataremos referem-se, pois, a esse segundo tipo de intervenção. Isso afasta, de princípio, as críticas de que as intervenções preconizadas por esses

modelos visam reduzir o papel do Estado com políticas universais. Há “falhas de mercado” que não são eliminadas com políticas universais e essas não se constituem em alternativas viáveis para as resoluções de problemas localizados ou setorializados. Logo, não se trata de preferência pelo local, pelo descentralizado como regra geral a substituir a ação de um poder central. Trata-se de desenvolver critérios para a identificação de alternativas de ações setorializadas viáveis, que melhor se aproveitem das indicações dadas pelas próprias restrições impostas ao comportamento dos agentes. O exemplo apresentado em 2.1 reforça esse tipo de percepção.

Bardhan, Gintis & Bowles (2000) apresentam um modelo em que agentes individuais sofrem restrição ao acesso a crédito em uma situação de desigualdade na distribuição de ativos.⁴

O modelo parte da existência de um tomador e um emprestador, ambos risco neutros (ver Sadoulet & de Janvry, 1995 para as implicações do tipo de preferência pelo risco para as decisões produtivas de agricultores). O agricultor toma decisão de financiar um projeto sujeito a risco produtivo. O ponto central do modelo é que o emprestador não é capaz de saber qual o nível de risco $f(p)$ decidido pelo agente, em um projeto de tamanho $a \geq 1$. $p \in [0;1]$ define a probabilidade de falha do projeto. A função $f(p)$ tem a forma de \bar{u} invertido. Existe, nesse caso um único nível de risco Pareto ótimo, p^{opt} que define a escolha de técnicas envolvendo o risco adequado do financiamento. O modelo permite também definir diferentes níveis de qualidade do projeto, definido por $b > 0$. O débito não pode ser refinanciado e o capital total ak financiado deprecia-se em um só período.

Na condição Pareto ótima,

$$(1) \quad bf(p^{opt})/k > 1 + r,$$

ou seja, o retorno k de capital investido deve superar uma taxa de referência sem risco.

O problema é que existe um incentivo para o tomador dotado de uma riqueza w possivelmente inferior ao custo do projeto, assumir um risco excessivo.

(4) Esse modelo pertence a uma família de modelos fundados da teoria da agência. Ver Stiglitz (1974) e Rosensweig & Wolpin (1993). Para uma simulação dinâmica de uma situação em que desigualdade torna-se custosa na presença de custos de agência que constroem os mercados de capital e de trabalho, ver Carter & Zimmerman (2000).

Esse tomador pode dar uma parte c de sua riqueza como garantia e financiar um projeto de valor ak ,⁵ aceitando, pelo lado do emprestador, as condições de pagamento de uma taxa r , que incidirá sobre o valor da parte financiada, caso o projeto seja bem sucedido (ver equação (2) abaixo).

Pode-se, portanto, definir a máxima taxa de juros cobrada pelo emprestador compatível com um certo nível de lucro esperado (curva de isolucro do produtor). O lugar geométrico desses pontos de máximo para diferentes taxas de juros resulta na curva de resposta dos produtores. Em outras palavras, quanto maior a taxa de juros r definida pelo emprestador em função da assimetria de informação, maior o nível de risco assumido pelo tomador. Existe pois, existe uma função de melhor resposta $p^* = p^*(r)$ positivamente inclinada que relaciona nível de juros resultante do empréstimo e a escolha da risco de projeto pelo tomador.

Essa função de melhor resposta é deslocada para cima com o aumento do tamanho a do projeto e para baixo quando aumenta sua qualidade b . (ver Bardhan, Gintis & Bowles (2000) para os detalhes).

Uma observação na função de lucro esperado esclarece melhor o problema:

$$(2) v = abf(p) - [(1-p)(ak-c)(1+r) + c(1+r)]$$

Em (2) percebe-se que do valor esperado do projeto pelo tomador é descontado o custo do financiamento e o custo de oportunidade da parte da riqueza que entra como *Equity*.

De (2) resulta um valor ótimo de v , no argumento p ,

$$(3) abf'(p) = -(ak-c)(1+r)$$

Para valores de $p > p^{opt}$, $f'(p) < 0$. O nível de risco assumido é excessivo, além do ponto Pareto ótimo.

Uma interpretação alternativa, com base na teoria dos contratos incompletos, é que ao maximizar o retorno com base na definição do nível de risco, um agente dotado de uma riqueza não assume totalmente a posição de reclamante residual. Ele compartilha com o emprestador a situação derivada da falha de informação, o que faz com que decida correr um risco produtivo superior ao que corresponderia à decisão Pareto ótima.

(5) Um agente severamente restrito faz com que $W = C$.

Qual a relação desse modelo com a intervenção redistributiva? Seria possível que algum tipo de redistribuição de ativos tornasse o agente, o beneficiário da política, um completo reclamante dos fluxos residuais, não passíveis de previsão em contrato?

Para responder a essa questão, o modelo contempla intervalos de riqueza que determinam diferentes tipos de restrição.

Há um nível $w < \underline{w}$ que impede que o projeto seja financiado; nesse caso não existiria uma taxa de juros r que compatível com o retorno esperado para determinado nível de risco assumido pelo tomador. Isso vem do fato de que para o prestador $(1+r)(1-p^*(r)) = 1+r$, ou seja, que r é igual ao risco ótimo mais a taxa de referência, divididos por $(1-p^*(r))$. Assim, o nível de exigência do prestador pode não ser compatível com o retorno esperado do tomador com riqueza insuficiente. Ele estaria assumindo um nível de risco com retorno aquém do desejado pelo prestador.

Há um caso mais interessante, que Bardhan, Gintis & Bowles (2000) consideraram o caso em que o tomador é restrito não pelo crédito, mas pelo tamanho do projeto. É o caso em que o tomador gostaria de financiar um projeto menor, mas assume um projeto com uma taxa de alavancagem $(1-c/ak)$ maior que desejada. Ele é afetado pelo padrão tecnológico. Por exemplo, seria o caso de um pequeno produtor de soja, que mesmo com excelente capacidade de monitorar o projeto produtivo, teria que financiar os custos compatíveis com o custo fixo de certas etapas produtivas, como a colheita, mesmo que pudesse alugar as máquinas necessárias para tanto. Trata-se de um tomador cuja riqueza ficaria entre o limite inferior em que o projeto é financiado e um nível de riqueza em que projetos de tamanho mínimo são financiados com um nível ótimo de alavancagem. Ele teria uma riqueza $\underline{w} < w < \bar{w}$.

Acima de \bar{w} o tomador não estaria restrito por sua riqueza: o nível de risco e a taxa de retorno seria independente da riqueza. Apenas o tamanho do projeto aumentaria com a riqueza, o que é um resultado trivial. Assim, seu retorno total aumentaria com a riqueza.

O texto também discute a relação entre qualidade do projeto e riqueza. O agente não restrito estaria mais disposto a assumir projetos de pior qualidade que o restrito e isso estaria associado a existência de algum tipo de *trade off* entre

qualidade (por exemplo, do monitoramento de atividades que implicassem produtos melhores) e tamanho.

O importante, todavia, estaria no resultado obtido por políticas redistributivas. A análise acima nos levaria a concluir que dada a tecnologia, deveríamos deixar que um processo dinâmico (Carter & Zimmerman, 2000) resultasse em aumento da desigualdade? Não passaria o sistema econômico a contar com um produtor que pagaria menores taxas de juros e receberia por unidade de riqueza alocada $\frac{v}{w} + \mathbf{r}$ ao invés $\mathbf{abf}(p(\mathbf{I}^*)/w > (1 + \mathbf{r}))$, correspondente ao

retorno esperado no caso intermediário?

A redistribuição de riqueza passaria a promover um aumento *de produtividade sistêmica*⁶ e não uma correção para a alocação Pareto ótima. Ela seria implementada com sucesso caso fosse possível mostrar que os que estão restritos em termos de riqueza ou tamanho são capazes de implementar projetos de melhor qualidade ou, na ocorrência de retornos decrescentes à escala associada ao ativo que deveria ser redistribuído - terra, principalmente. Voltaríamos aos casos clássicos, resumidos por Binswanger, Deininger & Feder (1995) em que as vantagens de monitoramento daqueles com menor riqueza estariam dando suporte a políticas redistributivas. Note, que essa redistribuição não os faria, necessariamente, tornar-se produtores não restritos. O critério para avaliar o ganho redistributivo estaria pois, baseado na eliminação das distorções que fariam o tomador de empréstimos não ser um reclamante residual em uma porcentagem mais elevada.

Em que situações o raciocínio acima poderia ser aplicado e que relação ele teria com as questões redistributivas que estamos enfrentando? Quais as situações em que distribuição de riqueza teria efeitos alocativos e seria capaz de promover aumento de produtividade do sistema em um sentido amplo? Escolhemos, a seguir, algumas situações.

A primeira refere-se à possibilidade de combinar o incentivo dado pela reclamação de resultados (residuais) não previstos em contrato, assumida de forma completa e a possibilidade de monitoramento dos pares, ou seja, da exploração de

(6) Os autores definem esse critério alternativo para a avaliação de política redistributiva, à decisão Pareto ótima -impossível de ser obtida nas condições de assimetria de informação - em que ganhadores compensam perdedores e ainda assim permanecem melhor. O mais importante é que essa compensação não necessita ser implementável sobre as condições informacionais e de constrangimentos existentes na economia. Ela não é, portanto, corretiva do desvio da condição paretiana, sob pena de que esse tipo de correção reverta o efeito benéfico da correção proposta.

um sentido de justiça recíproca que motive que a imposição de penalidades aos comportamentos *free-rider*, ainda que esse monitoramento tenha um custo. Esse é um ponto crucial para superar a crítica à possibilidade de produção coletiva baseada na “tragédia dos comuns”.

Mais do que uma redistribuição passiva que resulte no recebimento de uma parte $1/n$ do total envolvido na repartição, tem-se a idéia de que os ganhos da produção coletiva podem ser ampliados pela situação plena de reclamantes residuais. A presença de situações que não podem previstas em contrato, envolvendo o esforço alocado pelos elementos do coletivo, seria evitada tanto pelos ganhos adicionais da produção coletiva quanto pela possibilidade de que cada agente fosse engajado (mesmo sem ganhos pessoais) na tarefa de monitoramento dos comportamentos oportunistas. O quanto isso estaria relacionado ao tamanho dos projetos é uma questão fundamental para as políticas redistributivas, principalmente de projetos de assentamento.

É fácil perceber que a presença de assimetrias entre agentes, seja na dotação de riqueza, seja no comportamento quanto ao risco e a percepção quanto ao custo do capital, tornaria o problema redistributivo mais complexo.

Dois pontos são importantes de serem resumidos antes de avançarmos para o caso que mais diretamente nos interessa, que se refere ao programa Cédula da Terra:

a) a análise evidencia que há situações em que ganhos potenciais de produtividade do sistema se originam da transferência de riqueza de agentes que se encontram acima de uma situação limite para outros que estão abaixo, restritos do ponto de vista do tamanho e crédito. Essa redistribuição todavia, não pode ser feita por mecanismos envolvendo barganha (a partir do Teorema de Coase) ou por redistribuições paretianas;

b) é possível combinar esse tipo de raciocínio com a idéia de que a utilização de recursos comuns gera ganhos que mais que compensam o monitoramento decorrente da impossibilidade de estabelecer contratos completos em situações associativas.

Finalmente, cabe lembrar que o que foi desenvolvido nesse item pouco responde sobre como conduzir o processo redistributivo. Apenas definiria critérios gerais. A situação em que o processo de redistribuição traz vantagens é justamente aquela em que um agente restrito do ponto de vista do crédito ou pelo tamanho mínimo do projeto aceita condições de financiamento menos favoráveis do ponto de

vista da lucratividade, expondo-se excessivamente ao risco. Todavia – e esse ponto não foi enfatizado até aqui – um agricultor restrito por um nível baixo de riqueza apresenta normalmente um comportamento avesso a risco. Logo, transferir ativos para indivíduos com menor aversão para indivíduos com maior aversão a risco corresponde a uma solução ineficiente. Em outras palavras, a justificativa baseada na relação entre riqueza e desigualdade em situações de contratos incompletos por agentes neutros a risco talvez não reflita o tipo de agente que é alvo de processos de reforma agrária nas condições brasileiras.

Em resumo, temos que ser cautelosos na busca de justificativas econômicas quando nos referimos a uma brusca inserção de populações rurais pobres – pequenos produtores descapitalizados, parceiros e arrendatários – em situações que requeiram assumir os riscos típicos da atividade empresarial (comprometendo toda a riqueza no caso de fracasso). A introdução do conceito de estrutura de governança torna-se importante para análise das alternativas redistributivas que buscam superar esses obstáculos.

3 Análise das alternativas de redistribuição fundiária

A análise das alternativas de redistribuição fundiária posta em prática no Brasil foi conduzida por Buainain et al. (2000) em termos de uma comparação de alternativas viáveis. O estudo permitiu vislumbrar com clareza os distintos mecanismos envolvidos e antecipar algumas dificuldades para sua implementação.

Qual seria a vantagem de incorporar os argumentos explicitados no item 2? Ao nosso ver, o uso de uma teoria centrada na associação dos mecanismos de incentivos e na reclamação dos direitos residuais com a importância da riqueza e da redistribuição de ativos cumpre de saída o importante papel de mostrar que na existência de contratos incompletos, a busca de redistribuições Paretianas e de soluções de barganha segundo o Teorema de Coase não tem grande relevância. A idéia de que seja possível melhorar a condição de um agente sem piorar a do outro sem ter como referência a informação e os mecanismos de incentivo de antes da política torna a análise proposta por Bardhan, Gintis & Bowles (2000) de “promoção de produtividade” muito próxima da idéia de encontrar a melhor alternativa factível entre as disponíveis com base em estruturas de governança alternativas.

O conceito de estrutura de governança fornece o prisma da análise a seguir, ainda que iluminada pelas observações sobre os mecanismos de incentivo, o interesse sobre o fluxo de receitas residuais e sobre as dificuldades para relacionar ação coletiva com esses dois fatores.

Independentemente da argumentação que justifica a ação redistributiva como promotora de justiça social ou de bem-estar (Hoff, 1998 faz uma revisão das teorias que associam ação de redistribuição de riqueza e ganho de bem estar), o fato é que a essa ação correspondem um conjunto diferenciado de mecanismos que visam governar o processo, ou seja, que reúnem um conjunto de incentivos que direcionam as ações dos agentes envolvidos. Esses mecanismos, definidos *ex-ante*, formam o que chamamos de uma estrutura de governança do programa ou das políticas.

“Estrutura de governança” vem se constituindo em um dos mais importantes conceitos da moderna microeconomia; tem-se mostrado útil para captar fenômenos não explicados pelo tratamento tradicional, baseado no comportamento das firmas e nos condicionantes impostos pelas estruturas de mercados. De maneira simplificada, dadas as usuais restrições de natureza econômica e tecnológica, define-se uma estrutura de governança como um conjunto de formas organizacionais que condiciona o relacionamento entre agentes que estão empenhados em uma atividade, determinando os incentivos individuais e a alocação dos recursos (quanto, aonde, de que forma) disponíveis. As estruturas de governança incluem as formas específicas de direito de propriedade dos ativos, as regras básicas – contratuais ou não –, que regulam as relações entre os agentes, a utilização dos ativos comuns e individuais, a distribuição das rendas, previstas em contrato ou residuais, os instrumentos de premiação e punição utilizados pelo grupo, e o arcabouço legal e institucional da economia que ampara as regras de convivência e os contratos estabelecidos entre os agentes (Silveira & Rabelo, 1998).

Diante da presença de contratos incompletos, as estruturas de governança tornam-se extremamente importantes, uma vez que delas dependerá boa parte das ações e reações dos agentes no dia a dia da atividade. Sua importância torna-se tanto maior quanto mais difícil e/ou ineficiente forem os contratos como instrumentos de regulação das atividades. Este é sem dúvida o caso de ações de combate à pobreza rural, não apenas devido à complexidade da própria atividade agropecuária como também devido à precária inserção dos pobres nas relações formais de contratos que moldam boa parte dos negócios no mundo contemporâneo.

Quais seriam, então, as formas mais adequadas para promover a redistribuição do ativo terra de forma a reduzir a desigualdade e pobreza rural, contribuindo assim para superar as falhas de mercado e alocar de forma eficiente os incentivos à produção? Iniciemos por um brevíssimo resumo das características da reforma agrária tradicional, também entendida como uma estrutura de governança de programas redistributivos.

3.1 O modelo tradicional de reforma agrária

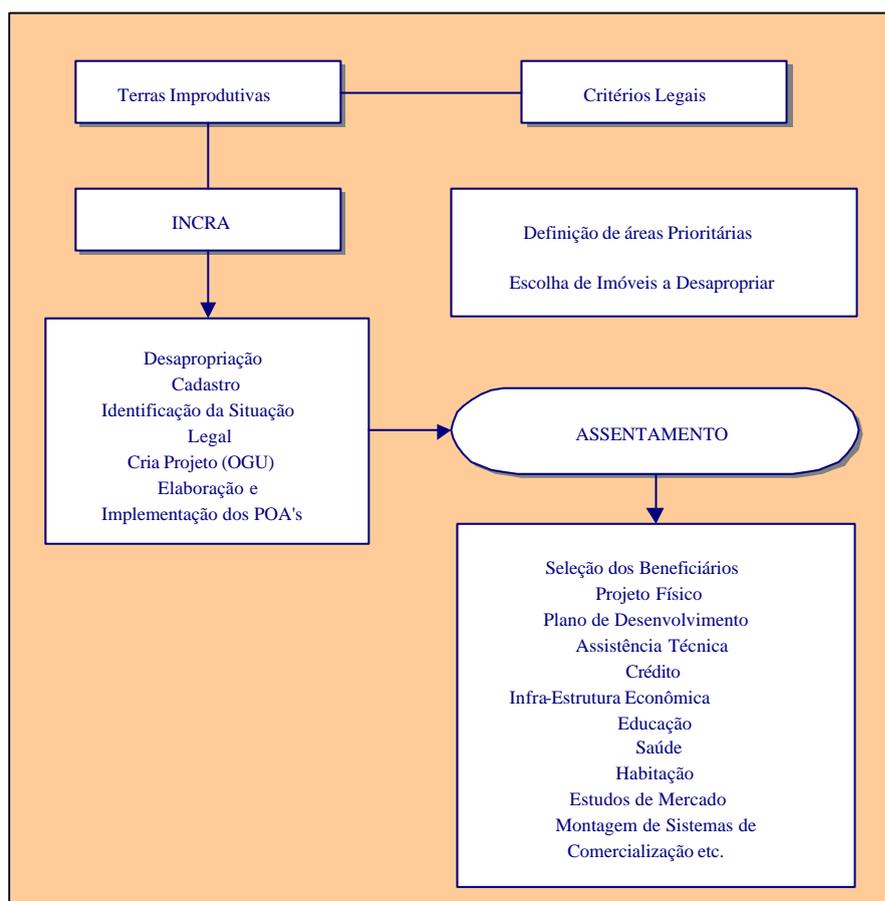
O modelo de reforma agrária que vem sendo implementado no Brasil baseia-se na desapropriação de propriedades consideradas improdutivas e no assentamento de famílias sem terra ou de minifundistas. A legislação assegura aos proprietários desapropriados uma indenização correspondente ao valor de mercado das propriedades, sendo que a terra é paga em títulos da dívida agrária de longo prazo e as benfeitorias à vista e em dinheiro. As famílias assentadas recebem a terra, uma ajuda de instalação, habitação e tem acesso ao crédito da reforma agrária (PROCERA), com taxas subsidiadas e em condições especiais. O INCRA é ainda responsável pela demarcação dos lotes individuais e implantação da infra-estrutura produtiva e social do assentamento (estradas vicinais, escola, posto de saúde etc.). Os beneficiários são considerados emancipados após a implantação da infra-estrutura quando os assentados estiverem em condições de manter-se por si sós.

A eficiência, viabilidade e sustentabilidade desse modelo vêm sendo objeto de debates e críticas. As principais questões que vem sendo levantadas são as seguintes: (i) sua concepção data dos anos 60 e reflete a situação estrutural e conjuntural daquele momento histórico; (ii) foi concebido durante o regime militar e reflete uma concepção ao mesmo tempo paternalista e autoritária do papel do Estado; (iii) na institucionalidade vigente só pode ser aplicado para intervenções pontuais e dificilmente poderia suportar uma intervenção massiva como a que vem sendo realizada nos últimos anos; (iv) seu custo é suficientemente alto para inviabilizar a ampliação do programa.

Além do elevado custo da desapropriação, é preciso levar em conta que a eficiência e sustentabilidade do programa de reforma agrária é ainda afetada por outros fatores, entre os quais a desapropriação de terras de má qualidade e inadequadas para o assentamento de agricultores familiares; as dificuldades para promover a emancipação dos beneficiários, cuja dependência do poder público o se estende indefinidamente; as dificuldades associadas à centralização do processo e à

quase ausência do poder local; a falta de planejamento e o caráter quase sempre emergencial da intervenção; longo tempo entre a identificação das terras e o assentamento; necessidade de uma máquina burocrática superdimensionada; estímulos indiretos à ocupação (justificada pela pouca agilidade do processo); menor atenção ao desenvolvimento produtivo do assentamento (a máquina é pressionada para atender as demandas emergenciais de acesso à terra); problemas de natureza legal, institucional e operacional.

Figura 1
Modelo de Reforma Agrária



Fonte: Apud Buianain, Silveira & Teófilo (2000).

As dificuldades observadas acima em relação ao modelo tradicional servem de base para uma reflexão sobre como redesenhar institucional e operacionalmente os instrumentos no sentido tanto de adequá-lo ao novo contexto mais geral – maior demanda social por terras, necessidade de maior rapidez e eficiência das intervenções, restrições fiscais do setor público, etc. –, como para gerar incentivos positivos que conduzam os beneficiários a um processo de acumulação sustentável. A hipótese que vem orientando estas novas políticas é a busca de estruturas de governança mais eficientes, sobretudo nos casos em que os problemas estejam ligados à superação das fricções e falhas de mercado decorrentes da assimetria de informação.

3.2.O Programa Cédula da Terra e a busca de uma estrutura de governança mais eficiente

Vários autores são críticos das formas tradicionais de distribuição de terras que é um dos componentes básicos da riqueza rural. Estas críticas estão em grande parte associadas à existência de fatores que reduzem a alocação de esforços por parte dos beneficiários. Estes fatores estão associados à própria forma de distribuição do ativo terra e à estrutura de governança gerada pela relação Estado paternalista-pobre desamparado que recebe o ativo. Essa relação não estabelece direitos de propriedade compatíveis com uma estrutura de governança eficiente.

Passemos então a analisar a estrutura de governança do Programa Cédula da Terra, financiado pelo Banco Mundial, cuja concepção se baseia na chamada “reforma agrária apoiada no mercado”.⁷ A população meta do Programa é os trabalhadores rurais sem terra e os produtores rurais pobres, com terra insuficiente para assegurar processos de acumulação sustentável e até mesmo sua subsistência. Em sua fase piloto o Programa está sendo implementado em 5 estados da Região Nordeste (Bahia, Ceará, Maranhão, Minas Gerais e Pernambuco), devendo ser estendido para outros 13 estados através do Programa Banco da Terra, de concepção semelhante. Envolveu, nesse período, um financiamento de US\$ 150 milhões, visando o benefício de 15000 famílias, meta que foi alcançada em seus três primeiros anos de funcionamento.

(7) No sentido em que parte da ação redistributiva é viabilizada pelo uso do mercado como instituição que fornece informação a baixo custo e cria mecanismos de eficiência de alta potência. Voltaremos a esse ponto na discussão final do texto.

Pergunta-se: em que medida os componentes básicos do programa Cédula da Terra compõem uma estrutura de governança consistente com o objetivo de redução sustentável da pobreza rural por meio da distribuição de ativos? O primeiro passo é discutir as características do programa Cédula da Terra e avaliar, pelo menos do ponto de vista conceitual, até que ponto tais características são consistentes com a criação de estruturas de governança eficientes e sustentáveis e compatíveis com a expectativa de que seus beneficiários gerarão um nível de renda superior à linha de pobreza.

As principais características do Programa são:

- Ao contrário das intervenções tradicionais, marcadas por forte dirigismo, centralismo e paternalismo técnico-burocrático, o Cédula da Terra é um programa **descentralizado**. Estabelece critérios gerais vigentes para o processo de redistribuição de ativos de uma determinada região e provê fundos para o apoio das iniciativas dos próprios beneficiários. Fixa um preço limite para a aquisição dos lotes de terra e para o financiamento global e deixa aos próprios beneficiários a decisão de escolher os lotes, negociar sua aquisição e definir os projetos produtivos a serem implementados;

- É um programa que se funda na idéia de auto-seleção dos beneficiários. O Programa não seleciona os participantes, mas apenas define as características básicas da população de possíveis beneficiários e as condições de acesso. A partir daí, são os próprios interessados que buscam qualificar-se para participar do Programa, sendo atendidos pelo critério da fila;

- A participação no Programa é associativa e não individual, pois apenas associações de produtores podem receber créditos;

- ativo não é “distribuído”, mas vendido através de uma operação de crédito fundiário (complementado por outras linhas de crédito) contratada pela associação beneficiária e o agente financeiro do Programa. As condições do empréstimo seguem a evolução de uma taxa de referência estável e os empréstimos devem ser pagos anualmente, sob pena de perda da terra. A obrigação do pagamento da terra cria incentivos à produção e reduz o custo de monitoramento por parte dos órgãos financiadores;

Nesse ponto cabe observar melhor a existência de um mecanismo central de governança do programa, pois relaciona-se aos incentivos para adesão ao programa, ao mecanismo de negociação do ativo e em parte condiciona sua sustentabilidade futura.

O mecanismo que articula os processos de adesão, busca e aquisição de melhores ativos e constituição de uma base inicial para sustentabilidade futura é a regra que define a alocação da diferença entre o crédito fundiário (SAT) – preço da propriedade dividido pelo número de famílias beneficiárias – e o limite máximo de financiamento – US\$ 11.200 – em investimentos comunitários (SIC), e quanto deste montante é posteriormente doado às comunidades e/ou incorporado à dívida que deve ser paga. O *payoff* dos beneficiários seria determinado pela captação de subsídios, aceita a hipótese de que a comunidade ajusta tanto a qualidade quanto a área por família aos objetivos de sustentabilidade do programa.

A fórmula **SS=6900-0.5SAT-1300** define o máximo de subsídio por família fornecido pelo programa. SAT refere-se à cota parte de cada família no valor da propriedade adquirida, ou seja, ao preço da propriedade dividido pelo número de associados; US\$ 1.300 é a quantia definida para apoiar a instalação das famílias na propriedade adquirida. Trata-se de uma doação e não de um crédito. Fica claro que o subsídio máximo igual a US\$ 11.200/2 ocorre quando o SAT for zero (doação da propriedade) e que a associação não tem interesse em repartir o valor máximo potencial do financiamento 50/50 com o vendedor da terra.

Esse parêntese foi importante, uma vez que mostra a “arbitrariedade” contida no mecanismo central de governança. Trata-se de definir não só o montante limite por família a ser financiado, mas a regra de repartição e restringir a utilização dos montantes subsidiados. O mecanismo distributivo, em suma, interfere no processo, cria com isso a possibilidade do surgimento de novas falhas de mercado e de comportamentos que afastem o beneficiário da condição de reclamante residual.

- **Autonomia dos beneficiários:** as associações têm total autonomia para tomar as decisões sobre a utilização dos recursos financiados e sobre a estratégia produtiva a ser seguida, inclusive a distribuição de terras entre as famílias sócias e o uso das terras comuns e das parcelas individuais. Os benefícios são apropriados pelas famílias e os compromissos financeiros são da associação mas de responsabilidade solidárias dos sócios.

Esse último ponto, como vimos, está intimamente ligado à expectativa de que comportamentos oportunistas sejam monitorados por algum tipo de organização coletiva (por exemplo, o monitoramento dos pares) que defina um conjunto de punições e ameaças críveis com um custo menor que o benefício gerado pelo ganho associativo. A necessidade de pagamento coletivo da terra (do SAT, para ser mais preciso) seria um elemento fundamental para o funcionamento do monitoramento coletivo.

4 Observações finais: seria a E.G do Programa Cédula da Terra superior?

É possível argumentar que as características descritas do programa produziriam uma estrutura de governança eficiente e sustentável? Os pontos que ressaltamos a seguir são tomados a partir do diferencial engendrado pela estrutura de governança do PCT em relação ao da Reforma Agrária tradicional.

Um ponto importante seria questionar se E.G. do Programa Cédula da Terra não engendraria uma seqüencialidade dos mecanismos de governança, que reduziria em muito os "graus de liberdade" decisório dos agentes que dele participam. Não podemos ainda concluir que o PCT seria a melhor estrutura de governança entre as estruturas redistributivas viáveis, aplicando, pois conceito de remediabilidade (Williamson, 1996), por não termos trabalhado outras alternativas relevantes na questão da distribuição fundiária no Brasil. As observações desse trabalho pretendem, todavia, contribuir para uma análise mais completa em termos da comparação entre estrutura de governança alternativas.

Vimos como funciona o mecanismo central de redistribuição de ativos do programa. Admite-se que seu funcionamento é de conhecimento comum e que os agentes envolvidos tomam decisões com capacidade de prever os desdobramentos da decisão inicial de aderir ao programa. Nesse sentido, a seqüencialidade do programa constituiria um jogo de informação perfeita e completa, tendo como equilíbrio um sub-jogo Nash perfeito em que em cada etapa o conjunto de beneficiários jogaria a melhor escolha tomando como referencia a estrutura de governança do programa. Disto resultaria:

a) Seleção de ativos de melhor qualidade

Sabe-se que um dos principais problemas dos projetos de assentamento é a desapropriação de terras de baixa qualidade e/ou inadequadas para os propósitos e perfil do grupo de beneficiários. Como no Cédula da Terra a terra é comprada, supõe-se que os beneficiários, que serão seus proprietários e pagaram por ela, selecionarão áreas com condições de permitir geração de renda suficiente para seu pagamento e compatíveis com a sustentabilidade do processo. A forma associativa na própria aquisição reduziria erros de avaliação individual e permitiria compatibilizar as características da terra às aptidões dos compradores, à disponibilidade de recursos e ao projeto de desenvolvimento.

b) Melhor seleção de beneficiários

No modelo tradicional é impossível conhecer *ex-ante* qual é a verdadeira capacitação, interesse e disposição da pessoa para dedicar-se ao negócio. A experiência mostrou forte ineficiência seletiva mesmo em projetos que definiram critérios rigorosos e detalhados de escolha dos beneficiários, como os de colonização e irrigação.

A seleção do público alvo em programas desta natureza apresenta um claro *trade off*: um excessivo rigor nos critérios de sua identificação *ex-ante* eleva seu custo, mas reduziria, em tese, o custo de monitoramento posterior. Em situações em que o processo de *empowerment* das comunidades locais não seja bem sucedido, o processo de *targeting* está sujeito a inferências burocráticas e políticas do poder central e local. Por outro lado, pode ocorrer um viés de seleção do público alvo, uma vez que aqueles que mais necessitam ser atendidos por um processo de redistribuição de ativos ou mesmo de fundos para elevar sua dotação inicial, são justamente os menos capacitados para entrar no programa.

Estas dificuldades indicam que existem vantagens em processos de auto-seleção, seja como forma de reduzir os custos de identificação do público alvo e custos de monitoramento pós-seleção, seja para reduzir eventuais erros de seleção.

Estes argumentos indicariam que o processo de auto-seleção implícito no Cédula permitiria superar as dificuldades associadas à seleção dos beneficiários pelo Estado. A aquisição da terra via mercado geraria um "conjunto de oportunidades" abertas a todos os indivíduos previamente definidos como público do programa, sujeitas a um "conjunto de restrições", como a de pagar os empréstimos tomados.

Apenas aqueles indivíduos com perfil adequado ao aproveitamento destas oportunidades e dispostos a cumprir as obrigações assumidas se associariam para adquirir a terra. Como o acesso ao ativo dá-se através de uma operação mercantil, realizado em forma associativa, apenas indivíduos com capital humano, poupança prévia e conhecimentos adequados ao aproveitamento das oportunidades se auto-selecionariam para participar do Programa.

A eficiência do processo seletivo é condição *sine qua non* para uma maior eficiência econômica na condução da gestão das novas estruturas produtivas;

c) Eficiência alocativa e produtiva

Vários componentes da estrutura de governança contribuiriam para gerar incentivos e condições para uma alocação eficiente e sustentável dos recursos: (i) a seleção de terras adequadas ao perfil e aptidões dos produtores e aos projetos a serem implementados reduziria os problemas de ineficiência associados à qualidade da terra e do seu entorno; (ii) a seleção de beneficiários com características pessoais e condições sócio-econômicas "adequadas" para explorar as oportunidades criadas pelo acesso à terra. (ver Pires, 2000)

Como sugere Bardhan & Udry (1999), a formação de grupos no processo de auto-seleção permite uma forma de monitoramento pelos pares que reduz o risco moral *ex-post*, seja no processo de tomada de crédito, seja na definição, pelas famílias, do esforço que cada um deve alocar para o sucesso do projeto. A partir de (i) e (ii), é possível assumir que tanto os investimentos como os projetos escolhidos pelas associações tenderiam a ser tecnicamente adequados à disponibilidade e às características dos recursos e compatíveis com a sustentabilidade do projeto.

Sabe-se que a maior debilidade das unidades familiares é seu fracionamento e, devido às restrições de acesso e disponibilidade de recursos, uma escala de produção que, na maioria dos casos, não chega a atingir o nível que permite enfrentar individualmente o mercado (*lato sensu*) sem sofrer as conhecidas desvantagens associadas ao fracionamento e escala. O Programa estimula o associativismo como pré-condição para aceder ao ativo terra. À compra associativa no mercado, por hipótese, deve corresponder um conjunto de ações coletivas na condução do negócio, sem que isto represente a perda de estímulo individual (pela má definição de direitos de propriedade, como no caso do arrendamento). Esta ação coletiva emerge como um comportamento endógeno e como um resultado *ex-post*, e não como uma exigência burocrática.

A forma associativa facilita o acesso aos mercados e o estabelecimento de contratos, facilita o acesso a externalidades, reduz os custos de transação e de gestão e eleva o esforço individual, em particular devido ao *peer monitoring* do conjunto das atividades, tanto individual como associativa, implementado na área do projeto. Um ponto importante é a possibilidade de redução de decisões individuais incompatíveis com a sustentabilidade do projeto e a redução à aversão ao risco através da distribuição do risco entre os sócios de empreendimento.

É possível hipotetizar que a forma associativa desenvolveria ações solidárias que contribuiriam para reduzir ou minimizar as desigualdades no interior

do grupo, e para reduzir a insegurança alimentar que afeta as famílias de baixa renda, especialmente em áreas sujeitas às secas como o Nordeste brasileiro.

Teoricamente esta estrutura de governança produziria uma alocação eficiente dos recursos e estimularia atitudes positivas dos beneficiários que contribuiriam para a superação da pobreza e a sustentabilidade dos empreendimentos individuais e associativos.

Todavia, o funcionamento dessa estrutura de governança superior enfrentaria um conjunto de problemas. Uma parte deles estaria relacionada ao processo de distribuição de ativos:

a) o beneficiário não seria um reclamante residual por sua elevada rejeição a risco e por ter um nível de riqueza $w < \underline{w}$, ou seja, estar na situação em que nenhum projeto seria financiado;

b) tal situação, derivada das restrições impostas na prática pelos próprios executores do PCT, visando viabilizar o combate à pobreza (ver Homem de Mello, 2000, para um aprofundamento dessa discussão) tornaria o processo de monitoramento dos pares, base do funcionamento da coletividade, excessivamente custoso. Esse custo seria derivado do elevado risco de "desvio" por parte dos beneficiários, no que concerne à alocação do esforço responsável pelo ganho coletivo.

Nesse sentido, caberia o conceito de remediabilidade, caso fosse possível provar que seu custo seria todavia menor do que no caso do governo monitorar diretamente como nos assentamentos do Incra ou no caso do monitoramento de pequenos produtores dispersos.

c) o processo de negociação da terra, por seu turno, que como mostram Silveira et al. (2000) é a base do incentivo à ação sustentável dos projetos, pode ser afetado pela captura operada pelo poder local, como apontaram Silveira et al. (1999). Quanto maior as quantias envolvidas e quanto mais intenso for o processo em uma determinada região (em proporção ao PIB local ou regional), maior o risco de captura do processo pelas elites locais. Seu predomínio pode inclusive inverter a seqüencialidade que corresponderia ao Sub-Jogo Nash Perfeito que descrevemos. O vendedor jogaria antes das associações, condicionando assim o processo de seleção, de compra e conseqüentemente, comprometendo a continuidade do processo.

d) Finalmente, a sustentabilidade dependeria das decisões de investimento comunitário e da articulação do programa com outras fontes de financiamento.

Nesse sentido, a lógica associativa criaria um nexo coerente entre o processo de distribuição de riqueza, a formulação de projetos e o monitoramento comunitário que são a base de sustentação do programa.

Pode-se argumentar, em relação a esse último item, que os assentamentos do INCRA, a estrutura de governança alternativa, também opera no sentido de eliminar as restrições que o nível insuficiente de riqueza das famílias impõe para que se tornem reclamantes residuais plenos. A melhor estrutura de governança do PCT estaria então dependente de forma quase integral de sua capacidade de realizar um processo de seleção de ativos e de beneficiários superior ao das formas convencionais. Estudos empíricos estão sendo conduzidos no sentido de contribuir o aprofundamento dessa análise.

Bibliografia

- BANERJEE, A., GATHAK, M. Empowerment and efficiency. Paper apresentado ao Seminário Internacional: Distribuição de Riqueza, Pobreza e Crescimento Econômico. NEAD-World Bank, Jul. 1998. 36p. (Mimeogr.).
- BARDHAN, P., UDRY, C. *Development microeconomics*. Oxford: Oxford University Press, 1999. 242p.
- _____, GINTIS, H., BOWLES, S. Wealth inequality, wealth constraints and economic performance. In: ATKINSON, A., BOURGUIGNON, F. *Handbook of income distribution*. NH-Elsevier, 2000. v. 1, p. 541-605.
- BISWANGER, H., DEININGER, K., FEDER, G. *Poder, distorções, revolta e reforma nas relações de terras agrícolas*. 1995. Available from World Wide Web: <<http://www.dataterra.org.br>>. 109p. (Mimeogr.).
- BUAINAIN, A., SILVEIRA, J. M. F. J. da, SOUZA, H., MAGALHÃES, M. *Programa Cédula da Terra: resultados preliminares, desafios e obstáculos*. Campinas: Unicamp. IE. Núcleo de Estudos Agrários, 2000. 113p. (Mimeogr.).
- _____, _____, TEÓFILO, E. O Programa Cédula da Terra no contexto das novas políticas de reforma agrária, desenvolvimento e participação: uma discussão das transformações necessárias e possíveis. In: MDA/NEAD. *Reforma agrária e desenvolvimento sustentável*. Brasília: Ed. Paralelo 15, 2000. 380p. p.157-175.
- CARTER, M., ZIMMERMAN, F. The dynamic cost and persistence of asset inequality in an agrarian economy. *Journal of Development Economics*, v. 63, p. 265-302, 2000.
- GRAZIANO DA SILVA, J. *A nova dinâmica da agricultura brasileira*. Campinas: Unicamp. IE, 1996. 209p.

- HOFF, K. *Wealth distribution, economic efficiency and incentives*. Paper apresentado ao Seminário Internacional: Distribuição de Riqueza, Pobreza e Crescimento Econômico. NEAD-World Bank, Jul. 1998. p. 14-17. (Mimeogr.).
- HOMEM DE MELLO, C. *Estudo do processo de seleção do Programa Cédula da Terra*. Campinas: Unicamp. IE, 2000. 31p. (Monografia, Graduação).
- PIRES, D. *Sustentabilidade em Programa de Assentamento Rural: o caso do Programa Cédula da Terra*. Campinas: Unicamp. IE, 2000. 63p. (Monografia, Graduação).
- ROSENSWEIG, M. WOLPIN, K. Credit markets constraints, consumption smoothing and the accumulation of durable production assets in low-income countries. *Journal of Political Economy*, v. 101, n. 2, p. 233-244, 1993.
- SADOULET, E., DE JANVRY, A. *Quantitative development analysis*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1995.
- SAPPINGTON, D. Limited liability contracts between principal and agent. *Journal of Economic Theory*, v. 29, n. 1, p. 1-21, 1983.
- SILVEIRA, J. M. F. J DA, BUAINAIN, A., MAGALHÃES, M. Novas formas de reorganização fundiária no Brasil: O Programa Cédula da Terra. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 27, Belém, 1999. *Anais...* Belém: ANPEC, 1999. v. III, p. 115-141.
- _____, MAGALHÃES, M., BUAINAIN, A. Analysis of the sustainability of Cedula da Terra Program. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 37, Rio de Janeiro, ago. 2000. *Anais...* Rio de Janeiro: SOBER, 2000. 15p.
- _____, RABELO, F. Estruturas de governança corporativa na petroquímica brasileira pós-privatização. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 26, 1998, Vitória. Vitória: ANPEC, 1998.
- STIGLITZ, J. Incentives and risk sharing in sharecropping. *Review of Economic Studies*, v. 41, n. 2, p. 219-255, 1974.
- SOUZA FILHO, H. M., BUAINAIN, A., SILVEIRA, J. M. F. J da, MAGALHÃES, M. Community-based land reform in Brazil: assessing the selection process. *Economia*, Rio de Janeiro: Anpec, n. 3, 2001.
- WILLIAMSON, O. *The mechanisms of governance*. New York: Oxford University Press, 1996. 429p.