

## A disputa política no Brasil em torno da implementação do modelo de reforma agrária de mercado do Banco Mundial (1997-2005)

**João Márcio Mendes Pereira**

Doutorando em História pela Universidade Federal Fluminense

Contato eletrônico: joao\_marcio1917@yahoo.com.br

**Resumo:** O texto analisa a luta política em torno da implementação dos programas orientados pelo modelo de reforma agrária de mercado do Banco Mundial no Brasil. Tal modelo foi concebido e exportado pelo Banco Mundial como uma alternativa à reforma agrária baseada na desapropriação de propriedades improdutivas que não cumprem a sua função social. Trata-se, por isso, de uma construção negativa, fundada na crítica e na desqualificação de outro tipo de ação fundiária. Inicialmente, apresenta-se o processo mais amplo de disputas que demarca a lógica na qual tais programas foram inseridos. Depois, discute-se a unidade das forças políticas a favor e contra os referidos programas, abordando-se, em seguida, a conjuntura de dispersão relativa dessas mesmas forças, ainda no governo Cardoso. Após, delinea-se a configuração política dessa problemática no governo Lula, bem como os posicionamentos mais recentes do BM nesse âmbito. Por fim, sintetiza-se os principais pontos discutidos.

**Palavras-chave:** Cédula da Terra, Banco da Terra, Banco Mundial, reforma agrária, reforma agrária de mercado

### La disputa política en Brasil alrededor de la implementación del modelo de reforma agraria de mercado del Banco Mundial (1997-2005)

**Resumen:** El texto analiza la lucha política alrededor de la implementación de los programas orientados por el modelo de reforma agraria de mercado del Banco Mundial en Brasil. Tal modelo fue concebido y exportado por el Banco Mundial como una alternativa a la reforma agraria basada en la desapropiación de propiedades improductivas que no cumplen su función social. Tratase, por eso, de una construcción negativa, fundada en la crítica y descalificación de otro tipo de acción fundiaria. Inicialmente, presentase el proceso más amplio de disputas que demarca la lógica en la cual tales programas fueran inseridos. Después, se discute la unidad de fuerzas políticas a favor y en contra los referidos programas, abordando, en seguida la coyuntura de dispersión relativa de estas mismas fuerzas, aún en el gobierno Cardoso. En seguida, la configuración política de esa problemática en el gobierno Lula es delineada, bien como los posicionamientos más recientes del Banco Mundial a ese respecto. Por fin, los principales puntos discutidos son sintetizados.

**Palabras-clave:** Cedula da Terra, Banco da Terra, Banco Mundial, reforma agraria, reforma agraria de mercado

### The political dispute around the implementation of the World Bank market land reform in Brazil (1997-2005)

**Abstract:** The text analyses the political struggle around the implementation of programs oriented by the World Bank market land reform model in Brazil. Such model was conceived and exported by the World Bank as an alternative to land reform based in expropriation of unproductive properties that do not fulfill their social function. It is, therefore, a negative construction founded on the critics and disqualification of another kind of agrarian action. Initially, the broader dispute process that delimits the logic in which such programs were inserted is shown. Afterwards, the political forces unity in favor and against such programs is discussed, dealing then with the dispersion set of this

issue is outlined in the Lula government, as well as the most recent positions of the WB on the subject. At last, the main points discussed are summarized.

**Keywords:** Cedula da Terra, Banco da Terra, World Bank, agrarian reform, market land reform

## Introdução

O presente artigo analisa a luta política em torno da implementação dos programas orientados pelo modelo de reforma agrária de mercado (MRAM) no Brasil. O MRAM foi concebido e exportado pelo Banco Mundial (BM) como uma alternativa à reforma agrária baseada na desapropriação de propriedades improdutivas que não cumprem a sua função social. Trata-se, por isso, de uma construção negativa, fundada na crítica e na desqualificação de outro tipo de ação fundiária (PEREIRA, 2004). Pode-se definir o MRAM como uma política estatal que combina transação patrimonial privada e política distributiva (BORRAS, 2001). Transação patrimonial por tratar-se de um financiamento concedido para a compra e venda voluntária entre agentes privados — ou seja, uma típica operação mercantil —, e pelo fato de que os proprietários são pagos em dinheiro e a preço de mercado, enquanto os compradores assumem integralmente os custos da aquisição da terra e os custos de transação. Política distributiva porque há transferência de recursos a fundo perdido, em proporção variável conforme o caso, para investimentos em infraestrutura e produção. Em outras palavras, trata-se de uma relação de compra e venda de terras entre agentes privados financiada pelo Estado, que fornece um subsídio maior ou menor conforme o caso. Politicamente, tal modelo se insere no rol de ações do BM voltadas tanto para compensar seletivamente os efeitos socialmente regressivos provocados pelas políticas de ajuste estrutural, como para liberalizar e dinamizar os mercados fundiários. Foi direcionado para países marcados por grave problema agrário e tensões sociais no campo (por exemplo, África do Sul, Guatemala, Colômbia e Filipinas).

Embora o BM insista em classificar o seu MRAM como uma modalidade de reforma agrária redistributiva, isto não procede, pois reforma agrária consiste em ação pública que, num curto espaço de tempo, redistribui ao campesinato pobre terras privadas monopolizadas por uma classe de grandes proprietários. Seu objetivo é democratizar a estrutura de propriedade da terra numa dada sociedade, o que pressupõe transformar as relações de poder econômico e político responsáveis pela concentração fundiária. Falar em reforma agrária como política redistributiva implica, sobretudo, defender a desapropriação de terras privadas que não cumprem a sua função social (EL-GHONEMY, 2002, p. 1; BARRACLOUGH, 2001: p. 378-9). Para isso, é preciso fortalecer a capacidade de regulação do Estado sobre o território contra a sua apropriação pelo capital privado.

Inicialmente, apresenta-se o processo mais amplo de disputas que demarca a lógica na qual tais programas foram inseridos. Depois, discute-se a unidade das forças políticas a favor e contra os referidos programas, abordando-se, em seguida, a conjuntura de dispersão relativa dessas mesmas forças, ainda no governo Cardoso. Após, delinea-se a configuração política dessa problemática no governo Lula, bem como os posicionamentos mais recentes do BM nesse âmbito. Por fim, sintetiza-se os principais pontos discutidos.

### **Ascensão dos movimentos sociais pró-reforma agrária e disputa pelo protagonismo político: a experiência do primeiro governo Cardoso (1995-1998)**

Em função de uma confluência de fatores — dentre os quais a derrota das propostas em favor da reforma agrária na Constituição de 1988, o refluxo político dos movimentos sociais do campo vivenciado pós-1989 e a saturação da agenda nacional pelo combate à inflação —, o tema da reforma agrária não teve uma expressão significativa na disputa eleitoral de 1994.

Embora reconhecesse a necessidade de mudanças em favor da desconcentração da propriedade da terra e da “agricultura familiar”, o programa do PSDB — partido hegemônico no governo — de fato não associava a reforma agrária à transformação da estrutura fundiária brasileira, à democratização do poder político, ao crescimento da produção agrícola nem à mudança do modelo de desenvolvimento econômico, entendida como ampliação e fortalecimento do mercado interno de massas e redistribuição substantiva de renda e riqueza (CARVALHO FILHO., 2001, p. 201). Não por acaso a política de reforma agrária vinculava-se, de início, ao programa Comunidade Solidária, de caráter notoriamente assistencialista.

Entretanto, apesar das orientações minimalistas do governo Cardoso, o *status* do tema “reforma agrária” na agenda política nacional mudaria pela confluência de um conjunto de pressões e acontecimentos desencadeados no biênio 1996-1997, em especial: a) a enorme repercussão internacional que teve o assassinato de 28 trabalhadores rurais pela polícia militar nos casos de Corumbiara/RO em agosto de 1995 e de Eldorado dos Carajás/PA em abril de 1996, os quais geraram uma onda de protestos contra a violência e a impunidade e em favor da luta social por reforma agrária no Brasil; b) o aumento em praticamente todo o país das ocupações de terra organizadas pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e, em alguns estados (Pará, Goiás, Minas Gerais e parte da região canavieira nordestina), por determinados sindicatos e federações ligados à Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), recém vinculada à Central Única dos Trabalhadores (CUT); c) a tensão social crescente no Pontal do Paranapanema — região caracterizada por uma prática histórica de grilagem de terras situada num dos principais estados de agricultura capitalista consolidada —, em virtude do aumento das ocupações de terra e da violência paramilitar praticada por latifundiários; d) a “Marcha Nacional por Reforma Agrária, Emprego e Justiça” organizada pelo MST, que chegou em Brasília em abril de 1997 e, mesmo sofrendo o misto de descaso e desqualificação por parte dos grandes meios de comunicação e do governo federal, acabou galvanizando a insatisfação popular contra as políticas liberais, transformando-se na primeira manifestação popular massiva contra o governo Cardoso; e) a realização de uma série de protestos no exterior organizados por entidades de apoio ao MST — principalmente durante as viagens oficiais do Presidente da República — em favor da reforma agrária e contra a violência e a repressão praticadas contra trabalhadores rurais e dirigentes do MST no Brasil.

Esses acontecimentos posicionaram num novo patamar as ações dos movimentos sociais, sobretudo do MST, que passou a assumir um papel de protagonismo na produção dos principais impulsos e pressões para a definição e execução de uma política de reforma agrária no Brasil.

Em resposta à forte repercussão do massacre de Eldorado dos Carajás, o governo federal criou ainda em 1996 o Gabinete do Ministro Extraordinário de Política Fundiária (MEPF), como assinala Raul Jungmann, designado para ocupar a nova pasta: “O Ministério só existe por conta do MST. (...) Os meus constituintes foram os dezenove mortos em Eldorado de Carajás. Ou seja, quem me sentou lá [no Ministério] foram os caras que morreram lá” (entrevista ao autor).

Órgão com poderes ministeriais, mas destituído da estrutura operacional comum a um ministério, a criação do MEPF revela, por um lado, o caráter secundário e extemporâneo da política agrária na agenda do governo Cardoso e, por outro, a tentativa de dar algum tipo de resposta às ocupações de terra. Do ponto de vista institucional, o MEPF incorporou o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) — até então subordinado ao Ministério da Agricultura, espaço tradicional de representação e articulação do patronato rural — e ambos passaram a ficar subordinados diretamente à Presidência da República, o que permitia uma maior margem de manobra para os seus operadores (MEDEIROS, 1999, p. 25 e 41).

Para o governo federal, a criação do MEPF serviu como instrumento para tentar retomar as iniciativas políticas capazes de imprimir direção ao tratamento das tensões no campo e minimizar a ascensão política e a gravitação social do MST. Nesse sentido, o governo Cardoso iniciou em 1997 um conjunto de ações em quatro direções principais. Relativamente dispersas no início, tais ações foram ganhando coerência ao longo do triênio 1997-1999.

Numa primeira direção foi editado em junho um pacote de medidas legais — em grande parte por meio da edição de medidas provisórias — destinado a cumprir três objetivos básicos: a) reduzir parcialmente o preço final pago pelo Estado às desapropriações, em razão da arbitragem judicial provocada pela contestação dos proprietários ao preço estabelecido pelo INCRA; b)

acelerar o tempo de imissão na posse da terra desapropriada pelo INCRA; c) impedir a realização de certos procedimentos comumente praticados pelos proprietários para se evadirem do ato desapropriatório (MEPF, 1998; MEDEIROS, 1999, p. 42-4)

Nem todas as medidas foram adiante e algumas delas, de fato, não surtiram qualquer efeito. De qualquer modo, esse conjunto de medidas sinalizava a preocupação do governo federal em acelerar a sua capacidade de resposta à pressão social, inclusive estabelecendo metas de assentamento rural bem mais elevadas que aquelas fixadas por governos anteriores.

Numa segunda direção, o governo federal baixou uma série de expedientes legais (MEDEIROS; LEITE, 2004, p. 2-3) destinados a reprimir as ocupações de terra promovidas pelos movimentos sociais, tais como: a) a proibição de vistorias em áreas ocupadas, inviabilizando sua desapropriação; b) a suspensão de negociações em casos de ocupação de órgão público; c) a penalização dos funcionários do INCRA que negociassem com os ocupantes; d) o veto ao acesso a recursos públicos, em qualquer das esferas de governo, por entidades que fossem consideradas suspeitas de serem participantes, co-participantes ou incentivadoras de ocupações de terra.

Paralelamente, crescia a violência no campo, com a rearticulação da extrema direita agrária, o acionamento da Polícia Federal para monitorar e coibir as ações dos movimentos sociais e o recrudescimento da violência policial, na forma de despejos arbitrários e prisões políticas. Essa onda repressiva não só gozava do beneplácito do governo federal, como era por ele estimulada (CARVALHO FILHO., 2001, p. 206).

Tanto o primeiro como o segundo conjunto de ações articuladas pelo governo federal tiveram ampla ressonância nos principais meios de comunicação, através dos quais travou-se uma disputa ideológica em que se procurou construir uma imagem positiva do governo Cardoso em relação à reforma agrária e, ao mesmo tempo, uma imagem negativa dos movimentos sociais, num período em que crescia o apoio social ao MST (CARVALHO FILHO., 2001, p. 205).

Numa terceira direção, o MEPF tomou iniciativas no sentido de vincular a política de reforma agrária ao processo mais amplo de reforma liberal do Estado, através da descentralização institucional e administrativa (MEPF, 1997). Nos termos em que foi colocada, a descentralização na prática sinalizava uma efetiva desfederalização e desresponsabilização do INCRA na condução do programa de reforma agrária, na medida em que passava para os governos estaduais a competência para exercer as funções-chave de todo processo, como a definição das diretrizes básicas da política de reforma agrária em nível estadual e a instrução do processo de desapropriação e obtenção de terras (MEDEIROS, 2002, p. 67-68). Empurrada de cima para baixo, a política de descentralização ia contra a plataforma do movimento social e sindical, os quais, historicamente, defendem a federalização da reforma agrária. Além disso, combinada a outras medidas, a descentralização modificava as relações de força entre os agentes políticos, na medida em que permitia a incorporação de entidades sindicais e excluía o MST do processo de gestão e participação na política pública (MEDEIROS; LEITE, 2004, p. 3).

Por fim, numa quarta direção, o MEPF deu início à introdução do MRAM no Brasil.

### **Unidades de ofensiva e contestação: a introdução dos programas orientados pelo modelo de reforma agrária de mercado**

Desde o início do governo Cardoso o BM preconizava a dinamização dos mercados fundiários como mecanismo mais eficiente para atingir dois objetivos simultâneos: distribuir terra a pequenos agricultores e trabalhadores sem terra e aliviar seletivamente a pobreza rural, agudizada pelas políticas de ajuste estrutural (BANCO MUNDIAL, 1995, p. xiii; VAN ZYL et al., 1995, p. 2). É a partir dessa dupla pressão que o MRAM foi introduzido no Brasil.

O primeiro projeto orientado pelo MRAM chamou-se São José (ou “Reforma Agrária Solidária”), uma experiência muito pequena iniciada no Ceará em fevereiro de 1997 a partir de programas pré-existentes voltados ao “alívio de pobreza” em todo nordeste. A base para a implantação do São José foi o programa de Combate à Pobreza Rural (PCPR), sucedâneo de uma longa série de projetos financiados pelo BM no nordeste brasileiro desde 1975. Concebidos como ação compensatória às políticas de ajuste estrutural (BANCO MUNDIAL, 1995), os PCPRs foram inseridos em 1995 no programa Comunidade Solidária e seu objetivo era financiar projetos de infra-estrutura social e produtiva. Porém, no Ceará, ocorreu uma “novidade”: introduziu-se um

componente fundiário no PCPR, permitindo a concessão de financiamento para a compra de terras, o que deu origem ao projeto São José. O governo do Ceará, então, criou um fundo estadual e nele aportou pouco mais de R\$ 4 milhões, complementados por mais R\$ 6 milhões de um empréstimo do BM (HIDALGO, 1998). O objetivo era financiar a compra de 40 mil hectares por 800 famílias durante o ano de 1997. Foi dessa experiência, iniciada em fevereiro de 1997, que nasceu imediatamente o projeto-piloto de Reforma Agrária e Alívio da Pobreza Rural, mais conhecido como Cédula da Terra (PCT), a partir da proposta do BM ao governo brasileiro. O PCT foi aprovado em abril do mesmo ano a partir de um acordo de empréstimo com o BM de US\$ 90 milhões, e abarcava os estados de PE, CE, MA, BA e norte de MG.

De fato, o MRAM foi introduzido no Brasil como uma espécie de “braço agrário” de políticas compensatórias já em curso no meio rural destinadas a aliviar seletivamente a deterioração sócio-econômica provocada pelas políticas de ajuste estrutural. Mas não só isso. Politicamente, o objetivo do governo federal e do BM era diminuir a pressão provocada pelas ocupações de terra e a ascensão política dos movimentos sociais, introduzindo um mecanismo de mercado que pudesse disputar, pela base, a adesão de trabalhadores sem terra. Assim, selecionou-se uma região caracterizada pela maior concentração de pobreza rural do país (ROCHA, 2003: p. 89) e pela presença, há mais de 20 anos, de operações do BM, de modo que, contando com uma estrutura operacional pré-existente e frente a uma elevada demanda por terra, a implementação do projeto-piloto fosse acelerada e pudesse obter resultados em curtíssimo prazo (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 3).

A repercussão nacional e internacional dos conflitos agrários e o aumento exponencial das ocupações de terra levaram o governo brasileiro a implementar o PCT (BANCO MUNDIAL, 1997a, p. 7). Para o BM e o governo federal, a introdução de programas orientados pelo MRAM poderia desligar a conexão entre ocupações e desapropriações, recolocando em novo patamar o tratamento das questões fundiárias. Nessa lógica, a ação governamental deixaria de estar a reboque de fatos políticos provocados pela ação dos movimentos sociais, e se limitaria a intermediar relações de compra e venda entre trabalhadores e proprietários de terra. A estratégia do governo Cardoso e do BM, portanto, era priorizar o MRAM e secundarizar a desapropriação, como resume com clareza o próprio Banco:

O modelo de reforma agrária através da distribuição de terras pelo governo é um círculo vicioso: a terra é redistribuída onde há conflitos sociais e os conflitos sociais pressionam o programa de redistribuição de terras do governo (...). À medida em que novas alternativas começam a fazer efeito [o MRAM], **o governo poderá reduzir a ênfase nas desapropriações e, conseqüentemente, quebrar a ligação entre sua política de reforma agrária e os conflitos rurais** [grifo nosso] (2003a, p. 127)

Coerente com a sua atual política agrária (PEREIRA, 2004), o BM buscou contornar a alta sensibilidade política do problema agrário brasileiro propondo um projeto-piloto com metas modestas — financiar a compra de terras por 15 mil famílias em quatro anos —, mas que servisse como “efeito demonstração” para, em seguida, implementar o MRAM em grande escala em todo país. Isso fica claro pelos documentos do próprio BM (1997a: p. 7): “Se o projeto-piloto demonstrar a viabilidade da reforma agrária assistida pelo mercado e as estimativas de custos para este piloto forem representativas do país (...), tal programa poderia atender 1 milhão de famílias em menos de 6 anos”. Desde o início o BM teve a intenção de implantar o MRAM em larga escala no Brasil, pois isso fazia parte de sua estratégia política para o país (BANCO MUNDIAL, 1998b, p. 125 § 57).

As cifras acima citadas revelam que o BM pretendia estar à frente de um modelo alternativo à reforma agrária. Para se ter idéia da escala a que se pretendia levar os programas orientados pelo MRAM, basta fazer uma comparação com o Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) da Nova República. Momento decisivo de polarização de forças políticas pró e anti-reforma agrária (BRUNO, 2002), o PNRA de 1985 estabeleceu como meta assentar 1 milhão de famílias em 15 anos, tendo alcançado resultados muito aquém do previsto. Mas note-se: o BM vislumbrava em 1997 alcançar em 6 anos com a implementação do MRAM o mesmo número de famílias que o PNRA havia estabelecido para 15 anos. Diante de cifras dessa magnitude, é difícil para o BM negar suas intenções.

Para legitimar o MRAM no Brasil, as “afinidades eletivas” entre o governo federal e o BM se expressariam, tal como ocorrera em outros países, pela combinação de dois argumentos principais: a) a “oportunidade histórica” para a via de mercado deflagrada pela redução do preço da terra — especialmente sentida na fase inicial de planos de estabilização e reformas que combinam abertura comercial, ajuste fiscal e recessão econômica; b) a desqualificação do “modelo tradicional” de reforma agrária, proclamado como esgotado ou falido historicamente.

O primeiro argumento ganhou enorme adesão em parte da intelectualidade brasileira (NAVARRO, 1998; TEÓFILO et al., 2003). A baixa relativa do preço da terra — detectada por estudos realizados em algumas regiões — foi lida como uma perda patrimonial significativa para o conjunto de grandes proprietários em todo país, e o governo federal logo proclamou que a redução da inflação havia quebrado a “espinha dorsal do latifúndio”, derrotando-o economicamente. Desse postulado logo concluiu-se que os grandes proprietários teriam, então, um duplo interesse: por um lado, ofertar terras no mercado fundiário, que poderiam ser compradas através dos programas orientados pelo MRAM; por outro, aceitar desapropriações negociadas (BUAINAIN; SILVEIRA; TEÓFILO, 2000, p. 165).

O segundo argumento em favor do MRAM — que também encontrou eco entre diversos intelectuais no Brasil — era o de que o “modelo tradicional” de reforma agrária chegara a uma situação de falência e esgotamento, tal como teria ocorrido em outros países, porque paternalista, autoritário, lento, burocrático, centralizado, conflitivo, mais caro que as negociações de mercado, limitado ao componente fundiário e incapaz de captar os sinais do mercado de terras (TEÓFILO, 2003; BUAINAIN, SILVEIRA; TEÓFILO, 2000). Sem qualquer análise sobre as relações de poder que conformam a realidade agrária brasileira, nem tampouco sobre o processo histórico de deformação do aparato estatal voltado à realização da reforma agrária, o BM simplesmente repetia aqui o mesmo discurso homogeneizador aplicado em outros países para legitimar o MRAM<sup>1</sup>. Coerente com essa posição, o BM (1997a: p. 5) rejeitou apoiar financeiramente qualquer medida relacionada ao chamado “modelo tradicional”, alegando que o mesmo era mais caro, administrativamente lento, politicamente controverso e selecionava mal os beneficiários.

É curioso que os proponentes do MRAM, de modo geral, tenham adotado o discurso da complementariedade entre a sua proposta e o “modelo tradicional”, uma vez que, seguindo o seu próprio raciocínio, não se consegue explicar por que se precisa complementar o que, em tese, é caro demais e não funciona. Depois de condenarem politicamente o tal “modelo tradicional” a uma posição marginal e residual, por que razão o mesmo deveria ser “complementado”? Não é difícil perceber que a própria lógica desse discurso, toda estruturada sobre a suposta negatividade “genética” do modelo desapropriacionista, anula a retórica da complementariedade. Além disso, há um problema de fundo nesse tipo de formulação. Se já é discutível fazê-lo para outras sociedades, como é possível, no Brasil, sustentar seriamente a tese da falência do tal “modelo tradicional” de reforma agrária, se o mesmo nunca foi levado adiante de maneira substantiva? Não é difícil perceber que o pressuposto do discurso do BM — reproduzido por inúmeros intelectuais brasileiros, muitos dos quais outrora ligados à esquerda — era (e continua sendo), no mínimo, equivocado.

Numa clara concorrência com o programa de reforma agrária, o Cédula da Terra podia financiar a compra de qualquer tipo de imóvel rural, mesmo aqueles que fossem passíveis de desapropriação para fins de reforma agrária.

De imediato, o Cédula foi rejeitado pelo MST e pela CONTAG, sendo identificado como parte da política mais ampla de redução do papel do Estado nas questões sociais e como uma política desprovida de qualquer intencionalidade e potencialidade para modificar a estrutura agrária. Logo no início do projeto, ainda em 1997, Gilmar Mauro expôs com clareza a posição que seria adotada pelo MST:

Não me causa surpresa esse tipo de programa, porque, ao longo dos anos, verificamos uma série de iniciativas, todas elas periféricas (...). Assentar 15 mil num universo de 4,8 milhões de famílias [sem terra], qual é o impacto social desse programa? Nenhum impacto (...). No nosso entendimento, o Cédula da Terra é mais um [programa], entre tantos outros, para confundir a população e não

<sup>1</sup> Basta, por exemplo, comparar a justificativa para os acordos de empréstimo do BM para o Brasil e a Guatemala (cf. BANCO MUNDIAL, 1998, 1998a e 1997a).

resolver o problema [do campo] na essência (...). Vamos combater esse tipo de programa (SENADO, Audiência Pública na Comissão de Assuntos Econômicos, 04/09/1997).

Na mesma ocasião, embora fosse da Executiva Nacional do PSDB, Francisco Urbano, então presidente da CONTAG, fez uma crítica dura tanto à política oficial de reforma agrária, como ao Cédula da Terra. No primeiro caso, sustentou que:

O que se faz no Brasil é uma enganação da sociedade (...). Uma reforma agrária envolve uma decisão política de intervenção na estrutura agrária, criando um novo modelo de desenvolvimento, em que se desconcentra poder, riqueza e se estabelece um novo patamar (...) de desenvolvimento do país. O que se faz hoje é apagar fogo de um lado e de outro: desapropria-se um pedaço aqui pela ocupação, desapropria-se um outro pedaço ali porque o fazendeiro ofereceu. Não se muda nada da estrutura agrária da região (idem, ibidem).

No segundo caso — embora ressaltasse que as federações sindicais estivessem debatendo se deveriam ou não participar do PCT, sinalizando que não se tratava de uma questão resolvida internamente na CONTAG —, Francisco Urbano afirmou que: “O Cédula da Terra (...) não passa de um atraso — dos maiores que já vi — no processo de reforma agrária neste país. É nitidamente um retrocesso no processo da reforma agrária e uma forma de o Estado fugir do seu papel ao não intervir na mudança de sequer um patamar na estrutura agrária brasileira” (idem, ibidem).

Apesar das críticas, o Cédula foi implantado e obteve certa adesão. Em dois anos (dezembro de 1997 a dezembro de 1999) contabilizou nos cinco estados a entrada de 6.798 famílias (BUAINAIN et al., 1999, p. 56). O governo propagandeou esse fato como sinal da eficiência do programa e confirmação inquestionável de sua aceitação plena por parte dos trabalhadores rurais. Na verdade, porém, um conjunto de fatores determinou a adesão social ao Cédula da Terra, como reconhece com precisão a própria avaliação preliminar contratada pelo governo federal e financiada pelo BM.

Em primeiro lugar, o projeto foi implementado num período de seca e num ano agrícola péssimo, o que teve impacto direto na demanda, convertendo o acesso à terra num meio de sobrevivência imediato (BUAINAIN et al., 1999, p. 27).

Em segundo lugar, houve intensa propaganda dirigida a enaltecer a possibilidade de acesso a terra “sem conflitos”, por meio da compra e venda, numa região marcada pela falta de oportunidades de trabalho a uma população rural imensa e empobrecida, numa conjuntura de repressão às ocupações de terra realizadas pelos movimentos sociais (BUAINAIN et al, 1999, p. 27 e 271).

Houve também uma dupla pressão para acelerar a implantação do PCT proveniente dos governos estaduais — que tinham interesse em angariar votos nas eleições de 1998 — e do governo federal e do BM, interessados em legitimar o novo modelo e, assim, travar a disputa político-ideológica com os movimentos sociais (BUAINAIN et al., 1999: p. 272). De fato, mais da metade dos 223 projetos contabilizados em janeiro de 1999 foi implementada no segundo semestre de 1998 (BUAINAIN et al, 1999, p. 15), justamente o período de acirramento da disputa eleitoral, de aumento do número de ocupações de terra e da eclosão de saques no Nordeste realizados por trabalhadores rurais sem terra (CARVALHO FILHO., 2001, p. 208-9). O significado e a intencionalidade política do Cédula naquela conjuntura foram diagnosticados com clareza:

**Essa concepção de acesso à terra, fruto de uma “negociação entre as partes, solidária e sem conflitos” parece ser eficaz em atrair uma camada do público potencial da reforma agrária (...).** Na atual conjuntura de mobilização, ao colocar nova opção de acesso à terra, **o Cédula da Terra introduz uma disputa política e ideológica com outros movimentos sociais e seus mediadores** [grifos nosso] (...), os quais detêm, hoje, a iniciativa política neste campo e defendem o acesso à terra via instituto da desapropriação (BUAINAIN et al, 1999, p. 280-281).

Antes mesmo de avaliar os resultados do Cédula — como previa o acordo de empréstimo com o BM e como seria no mínimo razoável esperar, já que as organizações de representação de trabalhadores rurais mais relevantes do país, o MST e a CONTAG, manifestavam-se contra o projeto —, o governo Cardoso jogou peso na criação do Banco da Terra pelo Congresso Nacional. Através dessa operação, procurava-se nacionalizar o mecanismo de mercado como forma de obtenção de terra, com o objetivo simultâneo de criar uma alternativa ao “modelo tradicional” de reforma agrária, aliviar o nível de tensão no campo e esvaziar a ascensão política dos movimentos sociais, especialmente do MST. Acompanhe-se, em detalhe, como se deu esse processo.

Em 26 de fevereiro de 1997, foi protocolado no Senado o projeto de lei nº 25, de autoria de Esperidião Amin (PPB-SC), para a criação do Banco da Terra/Fundo de Terras, com base na experiência de um fundo de terras criado em seu governo (1983-87) voltado para financiar a compra de imóveis rurais de até doze hectares. No Congresso, o discurso difundido pela base governista foi dúbio (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1998: p. 400-1024): ora reivindicava-se o Banco da Terra como seqüência do supostamente bem sucedido Cédula da Terra — posição que explicitava a sua vinculação direta com o BM —, ora sustentava-se que o Banco da Terra seria tão-somente a ampliação da experiência catarinense, também exaltada como bem sucedida, procurando desvinculá-lo da ação do BM e atribuir-lhe um caráter exclusivamente “nacional”.

Como se tratava de uma matéria objeto de legislação complementar à Constituição Federal, o projeto teve de seguir rito especial, o qual exige maioria absoluta no Congresso, i.e., no mínimo 41 senadores e 257 deputados. O projeto original ganhou dois substitutivos e foi aprovado no Senado em 4 de dezembro do mesmo ano, sem debate e por unanimidade (58 votos), fato quase inédito durante o governo Cardoso.

Remetido à Câmara, onde a oposição era mais organizada e tinha mais peso político, sabidamente o projeto (agora PLC nº 216/98) encontraria resistência. Por isso, Executivo agiu preventivamente e a votação se fez em regime de urgência.

Acompanhando o debate legislativo (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1998, p. 832-1024), observa-se que a oposição liderada pelo Partido dos Trabalhadores fez uma série de críticas, especialmente contra: a) a possibilidade de compra de propriedades passíveis de desapropriação, o que concorreria com o programa de reforma agrária e “premiaria” o latifúndio que não cumpre com a função social prevista pela Constituição, na medida em que o pagamento aos proprietários seria em dinheiro a preço de mercado; b) a autorização de sindicatos patronais como intermediários, e não as entidades de representação de trabalhadores; c) a introdução de um mecanismo de compra de terra num período de queda da rentabilidade agrícola e de endividamento dos pequenos produtores rurais, o que contribuiria ainda mais para a inadimplência e a possível falência desse segmento; d) as condições não favoráveis de financiamento; v) a possibilidade de aquecimento do mercado fundiário por conta da introdução de um instrumento financeiro, o que tenderia a elevar o preço da terra rural.

A liderança do PT e de outros partidos da oposição manifestaram-se em favor da criação de um fundo de terras que financiasse *apenas* a compra de propriedades produtivas, i.e., não-passíveis de desapropriação (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1998, p. 909). Também a CONTAG e o MST se manifestaram contrariamente à *forma* como o projeto se apresentava, conforme relataram em plenário os deputados ligados àquelas organizações (idem, ibidem: p. 910). Por outro lado, a base governista reconhecia como procedentes diversas críticas da oposição, admitindo que o projeto original tinha inconsistências e problemas, mas assumiu a posição de que os ajustes seriam feitos quando da regulamentação da lei, os quais só ocorreram parcialmente. Assim, a base governista rejeitou todas as emendas apresentadas e derrubou a proposta do bloco oposicionista de adiamento da votação para maior debate, criando uma situação paradoxal: embora admitisse que havia necessidade de modificações no projeto, impedia concretamente as possibilidades de sua realização. Após uma única sessão, o projeto foi aprovado no dia 21 de janeiro de 1998 por folgada maioria: 351 votos a favor, 83 contra e 3 abstenções, votação suficiente para aprovar uma emenda constitucional.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Votaram a favor deputados do PSDB, PFL, PMDB, PTB, PPB, PL, PP, PPS e um do PDT. Os votos contrários vieram do PT, PSB, PCdoB, PSTU, um do PMDB e outro do PDT. O PV se absteve.

Consumava-se, assim, o apoio decisivo do patronato rural à criação do Banco da Terra, através da votação em bloco da bancada ruralista, que atravessava — e se confundia com — todos os partidos da base de sustentação do governo Cardoso. Em 2 de fevereiro de 1998 era criado o Banco da Terra, através da lei complementar nº 93/98. Já não se tratava mais de um projeto-piloto, restrito a cinco estados da federação, mas sim de um fundo de caráter nacional previsto constitucionalmente para financiar a compra de terras a trabalhadores rurais. Através desse expediente, o princípio básico do MRAM — a transferência voluntária de terras via transação de mercado em detrimento da desapropriação — deixava de ser um objeto externo à política fundiária brasileira e passava a integrar-lhe por força de uma lei aprovada por maioria absoluta no Congresso Nacional. Por essa via institucional e com apoio amplo e resolutivo do patronato rural, a lógica do MRAM se interiorizava no Estado, incorporando-se ao conjunto de instrumentos permanentes de política fundiária. A criação do Banco da Terra sem dúvida representou uma mudança do aparato público administrativo, mas o fez em favor do braço de sustentação mais antigo do pacto de dominação que conforma o Estado brasileiro, qual seja, a preservação do poder social dos grandes proprietários de terra.

Sem dúvida, a rapidez e a escala desse processo foram impressionantes. Basta reconstruir o encadeamento entre as ações principais. Em agosto de 1996, o Projeto São José foi criado no Ceará e o primeiro financiamento para compra de terras foi liberado em fevereiro de 1997 (BRANDÃO, 1998). Já em abril do mesmo ano foi criado o Cédula da Terra, com início efetivo no mês de julho. Em fevereiro de 1997, protocolou-se no Senado o PLS nº 25, a partir do qual seria criado o Banco da Terra em fevereiro de 1998. Àquela altura o Cédula da Terra mal havia começado. Sem qualquer tipo de avaliação sobre as experiências anteriores e contra a posição das principais organizações de representação de trabalhadores rurais, o Executivo jogou todo peso político na criação do Banco da Terra. Partindo de uma experiência diminuta no estado do Ceará até a mobilização do “rolo compressor” do governo federal no Congresso Nacional, em apenas um ano e seis meses o Brasil conheceu três ações direcionadas para o mesmo fim: instituir o financiamento público à compra privada de terras como mecanismo alternativo à reforma agrária, de modo a aliviar as tensões sociais no campo e devolver o protagonismo político ao governo Cardoso na condução da política agrária. Exceto no caso das privatizações, entre 1994 e 2002 possivelmente nenhuma outra iniciativa governamental tenha assumido tamanha escala e velocidade num intervalo de tempo tão reduzido.

Dando seqüência à mesma estratégia usada desde 1997, o governo Cardoso utilizou a propaganda nos meios de comunicação de massa (principalmente no plano local) para divulgar as supostas vantagens do mecanismo de acesso à terra via mercado. Sempre lastreada na idéia de acesso “sem conflitos” e, subrepticamente, sem os riscos de sofrer uma possível violência policial ou paramilitar, a propaganda oficial disputava pela base a adesão dos trabalhadores rurais (CARVALHO, 1999; CARVALHO FILHO., 2001). Essa operação político-ideológica foi direcionada tanto para o segmento que participava das ocupações e dos acampamentos, como para o enorme contingente de trabalhadores sem terra espalhados pelo país. Tratava-se, assim, de premiar a não-ocupação de terras, passando por cima da enorme demanda organizada em todo o Brasil, expressa pelos acampamentos. O depoimento de Gilmar Mauro resume bem essa combinação de repressão e propaganda de acesso “pacífico” via mercado:

Se você perguntar “quem quer terra?”, obviamente que tudo mundo levanta a mão. Agora, se você perguntar “quem quer ir para uma ocupação?”, num contexto de repressão policial, a coisa muda completamente de figura, porque os trabalhadores estão assistindo à Globo todo dia e vendo nós apanharmos e sermos despejados. O povo faz análise de conjuntura (...) e pensa: “eu quero terra, mas desse jeito não!”. Claro, não é idiota! Então, todo um contexto foi criado precisamente para tentar introduzir uma alternativa, não porque a burguesia achasse que seria a alternativa para resolver os problemas sócio-econômicos do meio rural, mas para combater ideologicamente os movimentos sociais e a luta de classes (entrevista ao autor).

Com a reeleição de Cardoso, duas iniciativas de maior impacto foram tomadas pelo governo federal, uma no primeiro semestre de 1999 e outra em janeiro de 2000. A primeira foi a elaboração de diretrizes para o campo consubstanciadas nos documentos “Novo Mundo Rural”

(MEPF, 1999) e “Nova Reforma Agrária” (MEPF, 1999a), os quais sistematizavam e aprofundavam as ações até então realizadas de modo relativamente disperso. A segunda iniciativa foi a transformação do MEPF em Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), dotando-o de estrutura operacional permanente e equiparável à dos demais ministérios. Mais ainda: nessa operação, unificavam-se as políticas voltadas para assentados e agricultores familiares, centralizando no MDA recursos públicos disputados acirradamente por movimentos sociais e entidades sindicais. Com essas iniciativas, o governo Cardoso procurava garantir o seu protagonismo em torno da definição, do ritmo, da extensão e da direção da política de reforma agrária.

Sem repetir análises já realizadas (TEIXEIRA, 2000, 1999 e 1999a; TEIXEIRA; HACKBART, 1999; VIGNA & SAUER, 2001; ALENTEJANO, 2000; CARVALHO FILHO., 2001; MEDEIROS, 1999 e 2002), importa destacar, para os fins deste trabalho, seis das principais diretrizes que passaram a informar as ações do segundo governo Cardoso para o campo: a) avançar — sempre com o vetor de cima para baixo — na descentralização operacional da política de reforma agrária, que passaria para estados e municípios, na prática desfederalizando a responsabilidade e a execução da reforma agrária, de incumbência do INCRA, no bojo do processo mais amplo então em curso de desmonte do aparato público federal característico da reforma liberal do Estado; b) terceirizar e privatizar grande parte das atividades e serviços vinculados ao programa de reforma agrária; c) implementar, de maneira acelerada, o processo de titulação e “emancipação” dos assentamentos rurais, a fim de reduzir o escopo de políticas públicas voltadas à reprodução econômica dos assentados e cobrar dos mesmos o ressarcimento pela propriedade desapropriada; d) limitar a política de reforma agrária a uma política social compensatória, deslocada da órbita econômica dominante, destituída da intencionalidade de mudança do modelo de desenvolvimento vigente e desprovida da capacidade de transformar a estrutura da propriedade da terra e democratizar as relações de poder político consolidadas pela integração entre propriedade fundiária e capital financeiro; e) reprimir sistematicamente as ocupações de terra e estrangular economicamente o MST, vetando ao máximo possível a liberação de recursos públicos para atividades por ele promovidas ou a ele relacionadas; f) implementar sistematicamente a compra e venda de terras, cujo instrumento principal seria o Banco da Terra. Na base dessas seis diretrizes estava a adequação da política agrária ao processo mais abrangente de ajuste fiscal, praticado desde 1994 e reforçado ainda mais pelo cumprimento das condicionalidades do acordo de empréstimo que o governo federal havia feito com o FMI para contornar a crise do Plano Real deflagrada no final de 1998.

Àquela altura, apesar das críticas dos movimentos sociais, o MDA e o BM saudavam o Cédula da Terra como um projeto bem sucedido para os padrões internacionais, embora tivesse menos de um ano e meio de execução e sequer a avaliação preliminar oficial estivesse concluída. Nas palavras do então ministro Raul Jungmann: “É preciso dizer que esse programa [o Cédula da Terra] se transformou, segundo parâmetro do próprio BM e a demanda que temos tido de um número muito expressivo de delegações internacionais, em um caso exemplar de programa de reforma agrária pelo crédito fundiário” (SENADO, audiência pública na Comissão de Assuntos Sociais realizada em 24/03/1999).

O BM, por sua vez, também exaltava o Cédula da Terra, o qual, na sua visão, deveria ser logo expandido para outros estados. Não era apenas discurso: na prática, o BM trabalhou para que o novo programa, o Banco da Terra, fosse criado, ao prometer aporte de recursos e prestar apoio político irrestrito (BANCO MUNDIAL, 2001, p. 341, § 122, item d). Naquele momento, os teóricos da linha de frente do BM pró-MRAM elogiavam a sua nacionalização: “No Brasil, (...) um programa-piloto voltado para permitir a aquisição de terras via mercado por beneficiários tem tido resultados impressionantes, realizando a reforma agrária mais rápido que o esperado. O novo enfoque está agora sendo implementado nacionalmente (DEININGER & BINSWANGER, 1999, p. 268).

Embora posteriormente fosse negada, a linha de sucessão entre ambos é clara. No “Novo Mundo Rural” o governo Cardoso exalta as supostas vantagens e resultados positivos do projeto-piloto como argumento de autoridade para a criação do Banco da Terra, na medida em que o mesmo “(...) sucede, aperfeiçoa e amplia o Cédula da Terra” (MEPF, 1999: p. 38). O BM, por seu turno, não deixa dúvida quanto à linha sucessória: “O governo tem dois canais de reforma agrária, o antigo programa do INCRA e o mais recente *Banco da Terra*, um programa de reforma agrária

assistida pelo mercado. O *Banco da Terra* foi criado após a experiência do programa *Cédula da Terra* [grifo do autor] (BANCO MUNDIAL, 2003a, p. 120).

O empenho do governo brasileiro e do BM em implementar o MRAM em larga escala era tão forte que desde março de 1998 (BANCO MUNDIAL, 2001: p. 48) já havia negociações para um novo empréstimo, no valor de US\$ 200 milhões, cuja contrapartida brasileira seria aportada, precisamente, através do Banco da Terra (BANCO MUNDIAL, 1999: p. 3). As negociações se encaminhavam para a aprovação de um projeto cuja primeira fase (de um total de três) teria um custo de US\$ 400 milhões, dos quais o BM financiaria US\$ 200 milhões, o governo federal (via Banco da Terra) entraria com US\$ 160 milhões, os governos estaduais aportariam US\$ 20 milhões e os beneficiários completariam os restantes US\$ 20 milhões em dinheiro, material ou trabalho (BANCO MUNDIAL, 1999: p. 4). O orçamento das três fases seria de US\$ 2 bilhões, integralizado por US\$ 1 bilhão via empréstimo do BM e a outra metade pelo governo brasileiro via Banco da Terra. Já no final de 1998 o ministro Jungmann anunciava essa operação, confirmada pela imprensa no início do ano seguinte, como mostra o seu depoimento em audiência pública no Senado realizada em 24 de março de 1999.

Ocorre que o Banco da Terra foi criado quando já existia, em maior ou menor grau, a oposição dos movimentos sociais e do movimento sindical — aglutinados desde 1995 no Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo<sup>3</sup> — às políticas liberais implementadas pelo governo Cardoso e, no plano agrário, ao *Cédula da Terra*. Assim, a criação do Banco da Terra acabou reforçando a percepção — absolutamente correta — de que estava em marcha acelerada o processo de substituição da reforma agrária pelo MRAM. Dois fatores reforçavam esse diagnóstico: de um lado, decrescia o orçamento do INCRA para as desapropriações (VIGNA; SAUER, 2001, p. 165-168); de outro, o BM acenava com a possibilidade de efetuar um grande empréstimo para o Banco da Terra.

Desde o início da implementação do *Cédula da Terra*, o BM vinha tentando ganhar a adesão da CONTAG, embora, na prática, desconsiderasse as reivindicações daquela entidade, as quais eram direcionadas basicamente a três pontos: a) que o PCT fosse apenas complementar à política de reforma agrária; b) que fosse dirigido a regiões de concentração de minifúndios ou onde não houvesse propriedades passíveis de desapropriação; c) que fosse um projeto “participativo”, i.e., concebido, executado e avaliado junto com os sindicatos, as federações sindicais e a CONTAG<sup>4</sup>.

A aceleração da implantação do MRAM, a forma assumida por esse processo — desde o início, de cima para baixo — e o contexto mais amplo de repressão e desqualificação dos movimentos sociais, somados à reeleição de Cardoso — e, portanto, ao prosseguimento da mesma política econômica e do avanço das reformas liberalizantes —, acabaram pressionando as organizações de representação dos trabalhadores rurais à busca de uma maior unidade política, o que se deu através do Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo. Assim, ao longo de 1998, o Fórum acabou elegendo como objeto central de sua ação a luta contra o *Cédula da Terra* e o Banco da Terra, considerados como os instrumentos de implantação do MRAM no Brasil e a extensão da política liberal de Cardoso ao campo brasileiro. Ou seja, naquela conjuntura, a crítica ao *Cédula da Terra* e ao Banco da Terra servia de referência a uma crítica mais geral às ações do governo federal.

Nesse sentido, de modo inovador, o Fórum encaminhou em outubro de 1998 uma solicitação ao Painel de Inspeção do BM,<sup>5</sup> sustentando que o *Cédula da Terra*: a) não estava

<sup>3</sup> O Fórum foi criado em 1995 e congregava, àquela altura, mais de trinta entidades, como: MST, CONTAG, Comissão Pastoral da Terra (CPT), Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA), Rede Brasil sobre Organizações Financeiras Multilaterais, Confederação Nacional dos Servidores do INCRA (CNASI), Conselho Nacional de Igrejas Cristãs do Brasil (CONIC), Instituto de Estudos Sócio-Econômicos (INESC), Cáritas Brasileira, Movimento de Mulheres Camponesas (MMC) e Conselho Indigenista Missionário (CIMI).

<sup>4</sup> Conforme depoimento de Francisco Urbano, presidente da CONTAG, na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado em 4 de setembro de 1997.

<sup>5</sup> O Painel de Inspeção foi criado em 1994 para proporcionar um fórum “independente” aos agentes sociais que se sentirem prejudicados direta ou indiretamente pela realização de projetos financiados pelo BM. A reclamação deve demonstrar que os efeitos negativos decorrem da não-observância das normas e procedimentos do BM na elaboração, execução e avaliação dos projetos financiados. O escopo das reclamações se restringe, portanto, a verificar se as ações do BM obedecem ou não às suas próprias normas e procedimentos. A criação do Painel se fez como resposta a críticas advindas, sobretudo, de grupos ambientalistas e ligados à defesa dos direitos humanos (FOX, 2001). O caso do

sendo implementado como projeto-piloto, na medida em que não havia sido sequer avaliado e o BM já assumira o compromisso com a sua ampliação, consumada na criação do Banco da Terra; b) estava sendo executado como alternativa, e não como complemento à desapropriação, revogando, na prática, o papel do Estado em garantir o cumprimento da função social da propriedade; c) havia sido dirigido para estados com grande estoque de terras desapropriáveis, possibilitando que terras mantidas como reserva de valor durante décadas fossem remuneradas à vista a preço de mercado; d) aquecia o mercado fundiário, contribuindo para a elevação do preço da terra, revertendo a tendência de queda relativa até então observada; e) as condições de financiamento eram proibitivas, o que geraria inadimplência e perda da terra; f) não atendia ao objetivo de “combate à pobreza rural” preconizado pelo próprio BM; g) não se tratava de um processo transparente e participativo, na medida em que não havia publicização de informações aos beneficiários e às suas organizações de representação, nem tampouco mecanismos de consulta e participação; h) permitia a reprodução de relações tradicionais de dominação e patronagem no meio rural, na medida em que a negociação em torno do preço da terra, longe de ser uma transação mercantil entre iguais, seria controlada pelos agentes dominantes no plano local (proprietários e políticos) (FÓRUM, 1998 e 1998a; SAUER; WOLFF, 2001).

A idéia era minar deslegitimar o PCT na arena internacional através de mecanismos oferecidos pelo próprio BM. Assim, o Fórum realizou uma série de ações específicas no Brasil e, principalmente, no exterior, no sentido de pressionar os governos europeus a apoiarem a iniciativa brasileira junto ao Painel de Inspeção, através de redes de apoio internacional. Tais iniciativas foram: 1ª) denúncia ao Ministério Público Federal sobre suspeitas de superfaturamento e corrupção; 2ª) envio de documentos para o BM, denunciando o descumprimento de suas próprias normas; 3ª) *lobby* junto aos governos dos Estados Unidos e da Europa denunciando as irregularidades e a finalidade política do PCT, para que pressionassem o BM e apoiassem o pedido de inspeção no projeto.

O Painel de Inspeção acatou a solicitação do Fórum e enviou no início de 1999 representantes ao Brasil, que visitaram áreas na Bahia e em Pernambuco. A legitimidade de tais visitas foi questionada pelo Fórum, sob a alegação de que haviam sido forjadas as condições para que nenhuma falha do projeto viesse à tona (SAUER; WOLFF, 2001, p. 180-181).

É preciso não perder de vista que o BM jogou enorme peso na implantação do Cédula, atribuindo-lhe prioridade em relação aos demais projetos desenvolvidos no Brasil. Além disso, desde cedo transformou-o em caso “exemplar” para outras partes do mundo, não poupando esforços para divulgar as supostas vantagens do programa a formuladores de política de outros países e em nível internacional. Evidência maior dessa prioridade é dada pelo fato de que grande parte do *staff* do BM no Brasil foi deslocada para acompanhar a sua implantação (BANCO MUNDIAL, 2000, p. 24).

Em maio de 1999 — portanto, apenas um ano e três meses após a criação do Banco da Terra e sem que a avaliação preliminar do Cédula da Terra tivesse sido concluída —, o Painel de Inspeção julgou improcedentes todos os argumentos do Fórum e não recomendou à diretoria do BM a investigação solicitada pelas principais organizações de representação dos trabalhadores rurais do país. Imediatamente, o governo brasileiro usou tal recusa como prova da suposta eficiência do projeto (MEPF, 1999b). Na ocasião, inclusive, o BM chegou a desqualificar a representatividade das organizações que compunham o Fórum, considerando suas reivindicações de caráter “filosófico” (PAINEL DE INSPEÇÃO, 1999a). No caso do Cédula, apesar de difundir o discurso da isenção política, o BM agiu permanentemente contra as reivindicações dos movimentos sociais e em favor das posições do governo Cardoso.

Como resposta às críticas do Fórum, o governo federal fez algumas alterações nas condições de financiamento do PCT, ajustando-as às condições do Banco da Terra, então pouco menos desfavoráveis aos mutuários. Porém, em termos de objetivos e estrutura de funcionamento, nada foi mudado. Procurava-se, com isso, suavizar as críticas sobre o caráter “impagável” do financiamento contraído pelos trabalhadores rurais. O BM, por sua vez, embora afirmasse que áreas passíveis de desapropriação não haviam sido compradas pelo PCT, comprometeu-se a não autorizar empréstimos nessa direção.

---

Cédula da Terra foi o primeiro ligado a um projeto de “alívio de pobreza” e vinculado ao MRAM. Portanto, foi marcado por um duplo ineditismo.

Em maio de 1999 — portanto, no mesmo mês em que houve a recusa do Painel de Inspeção —, o governo federal liberou documentos ao Fórum<sup>6</sup> sobre a implementação do Cédula da Terra. Esse material registrava inúmeras irregularidades e indícios de corrupção, principalmente no que se refere aos seguintes aspectos: a) compra de terras passíveis de desapropriação (áreas extensas com baixa ou nenhuma produção agrícola e áreas sem qualquer benfeitoria); b) aumento do preço da terra em alguns locais e compra de áreas pelo Cédula acima do preço pago pelo INCRA via desapropriação; c) má qualidade das terras adquiridas (baixa fertilidade, falta de água, etc.); d) existência de muitos laudos técnicos (que deveriam orientar a negociação em torno do preço da propriedade) assinados após a data da compra da terra ou simplesmente em branco (laudos “fantasmas”), sinalizando, no mínimo, total descumprimento das normas operacionais do projeto; e) venda de vários imóveis pertencentes a um mesmo proprietário (normalmente empresa ou banco) (SAUER; WOLFF, 2001).

Com base nessa documentação, mais substantiva, o Fórum solicitou nova investigação ao Painel de Inspeção em agosto de 1999. Quatro meses depois, veio a resposta negativa do Painel. Porém, dessa vez, sem considerar o mérito dos argumentos apresentados (sustentados pela documentação obtida), mas apenas o critério “procedimental”: o Fórum não teria cumprido todos os procedimentos para tornar elegível o pedido, uma vez que não teria esgotado todos os canais de diálogo com o governo brasileiro (PAINEL DE INSPEÇÃO, 1999).

Os embates em torno do Painel de Inspeção tiveram muitos desdobramentos. O mais imediato foi a orientação dada pelos gestores do Cédula de que terras passíveis de desapropriação não poderiam mais ser compradas — embora isso fosse visto como possível empecilho ao desenvolvimento do projeto e, na prática, “exceções” fossem admitidas. Deve-se ficar claro que essa medida só foi tomada porque existiu a pressão política do Fórum sobre o Painel de Inspeção, como reconheceria anos depois o próprio BM (2003, p. 11).

Ocorreram outros dois desdobramentos políticos da maior importância, cuja ressonância ecoa até os dias atuais. O primeiro foi ter projetado internacionalmente o caso brasileiro como um marco de referência crítica para todo espectro de forças políticas contrário às políticas do BM, tanto aquelas voltadas para o setor agrário, como à própria agenda mais ampla de reformas liberalizantes. A constituição dessa referência, por sua vez, contribuiu para uma maior articulação entre movimentos e organizações sociais de todo mundo. A partir de então, diversos encontros em nível internacional foram realizados com o objetivo de intercambiar experiências, fortalecer a articulação e a unidade política entre agentes sociais tão diversos (movimentos sociais, organizações não-governamentais, entidades religiosas, associações e cooperativas de agricultores, etc.) e unificar o discurso e a prática contrários às ações do BM (cf. VIA CAMPESINA; FIAN, 2000; FIAN, 2002; FIAN et al., 2001; FIAN; VIA CAMPESINA, 2002; CGRA, 2004 e 2000; BARROS, SAUER; SCHWARTZMAN, 2003).

O segundo desdobramento foi ter bloqueado por quase dois anos o empréstimo que o BM faria ao governo federal para financiar o Banco da Terra em todo país. Em outras palavras, foi a pressão internacional sobre o Painel de Inspeção que tencionou a negociação do novo empréstimo do BM ao governo brasileiro, a qual encontrava-se em estágio avançado em dezembro de 1998 (BANCO MUNDIAL, 1999, p. 3). Criou-se uma situação de impasse, na medida em que a implantação em larga escala do MRAM no Brasil não encontrava o necessário respaldo político. Afora o setor patronal — sempre a favor —, havia apoio político apenas em nível local, por parte de alguns sindicatos de trabalhadores rurais no Nordeste, do braço agrário da Força Sindical em São Paulo e, mais importante, das federações sindicais nos estados do Sul, cuja bandeira central nunca foi a luta por terra, mas sim a disputa por políticas agrícolas mais favoráveis aos pequenos agricultores. Existia, portanto, uma adesão concreta de entidades sindicais, em parte reflexo da adesão social a tais programas. Porém, o fato era que as principais organizações nacionais de representação de trabalhadores rurais — a CONTAG e o MST — posicionavam-se em bloco contra o novo modelo através do Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo. Enquanto houvesse unidade política das entidades que compunham o Fórum

<sup>6</sup> Como o governo brasileiro não liberava informações sobre a implementação do Cédula da Terra, o Fórum acionou dois parlamentares, que assinaram requerimento oficial de informações ao MEPF em 2 de março de 1999. Dois meses depois, numerosa documentação foi entregue aos parlamentares e imediatamente repassada ao Fórum. Tal documentação não foi apresentada pelo governo federal ao Painel de Inspeção, nem foi considerada na resposta do Banco Mundial (FÓRUM, 1999).

nessa questão específica, não haveria legitimidade suficiente para a expansão dos programas orientados pelo MRAM.

### **Dispersões de ofensiva e contestação: a criação do Crédito Fundiário de Combate à Pobreza Rural**

Para o BM e o governo Cardoso, a saída para esse impasse político dependia da legitimação dada por alguma entidade de peso no cenário nacional. Isto aconteceu quando a direção da CONTAG decidiu negociar a criação de um novo programa — o Crédito Fundiário de Combate à Pobreza Rural (CFCP), semelhante aos anteriores, porém com algumas modificações —, permitindo que o empréstimo, até então não aprovado em Washington, fosse consumado. Manoel dos Santos, presidente da CONTAG desde 1998, explica esse posicionamento:

Nós, da CONTAG, fizemos uma discussão interna e achamos que precisávamos discutir com o Banco [Mundial], porque o Banco queria saber por que o movimento social era tão contra o programa Banco da Terra. Fizemos várias reuniões com o Banco, apresentando uma proposta alternativa, que seria exatamente a do Crédito Fundiário, porque achávamos que o governo precisava ter um programa complementar, sem tirar o foco do enfrentamento ao latifúndio [via] desapropriação (...). E o Banco, então, topou não mais apoiar o programa Banco da Terra e construir uma proposta de Crédito Fundiário, com a participação dos movimentos sociais [leia-se, CONTAG] (entrevista ao autor).

Num contexto marcado por uma ação organizada de desqualificação moral e repressão política aos movimentos sociais, bem como pelo cumprimento rigoroso do ajuste fiscal — que provocava o corte de recursos para a política de reforma agrária e, portanto, a diminuição de eventuais “conquistas” para a base social dos movimentos —, a negociação direta com o BM se mostrou como um canal de negociação oportuno com o governo brasileiro. Essa é a avaliação do presidente da CONTAG:

Começamos a entender a importância da gente poder discutir diretamente com o Banco Mundial, porque havia muitas coisas que podiam mudar na política do Banco desde que a gente passasse por cima do Estado e começasse a discutir diretamente com o ele. O que nós hoje identificamos? (...) O Banco Mundial não é um aliado de projetos dos movimentos sociais no Brasil, mas se o movimento social souber atuar, colocando suas condições, fazendo críticas aos programas do Banco (...), [ele] hoje tem uma política mais aberta para ouvir do que no passado (...). Naquele momento, (...) nós usamos o Banco [Mundial] para abrir o espaço de discussão com o governo para a construção da proposta [o CFCP] e o governo admitiu fazer um programa experimental, como a CONTAG estava propondo (entrevista ao autor).

Em outras palavras, a oportunidade de acessar uma fonte externa de financiamento para realizar projetos voltados a segmentos da base social da CONTAG, numa período adverso aos movimentos sociais em geral, foi um dos fatores que levou a entidade a propor o CFCP. Novamente, Manoel dos Santos explica esse posicionamento:

O Banco é, hoje, o administrador das finanças do mundo. E nós precisamos, aonde tem recurso que é do povo, nós precisamos estar lá, dizendo o que está errado (...) e procurar trazer parte desse recurso também para ajudar no processo de mobilização e de afirmação da nossa gente (...). Quando a gente fica distante, não quer discutir com o Banco, porque ele é o administrador do capital do mundo, esse recurso é utilizado muito mais contra o nosso povo (...). [Por outro lado], o fato da gente só ficar batendo não significa que [o uso d]esses recursos vai melhorar (...). O Banco Mundial passou a se interessar em ouvir a CONTAG, não porque ele seja aliado nosso. Acontece que o Banco começou a compreender que

o que estamos querendo, nesse processo de discussão, é um melhor zelo do próprio dinheiro do Banco nas aplicações que são feitas aqui (entrevista ao autor).

O depoimento acima citado de Francisco Urbano em audiência pública no Senado em setembro de 1997 mostra que as críticas da CONTAG ao Cédula — depois estendidas em parte ao Banco da Terra — giravam desde o início em torno de dois pontos: primeiro, a forma como vinham sendo implementados mostrava que não se tratava de uma experiência complementar, mas sim substitutiva à política oficial de reforma agrária, baseada no instrumento da desapropriação; segundo, tratava-se de um projeto cuja concepção e gestão se faziam sem a participação da CONTAG, numa relação fechada entre governo federal e BM.

Ocorre que há anos existia uma demanda da CONTAG — porém, sempre secundária em sua pauta política — por uma linha de crédito fundiário voltada para segmentos empobrecidos de agricultores não-proprietários (parceiros e pequenos arrendatários), com terra insuficiente (minifundiários) ou filhos de pequenos agricultores cuja reprodução familiar dependesse da obtenção de terra, ou ainda para casos excepcionais em que houvesse demanda por terra e não existissem propriedades passíveis de desapropriação pelos critérios legais vigentes. De acordo com essa reivindicação, poderiam ser objeto de compra apenas áreas que não fossem passíveis de desapropriação, numa lógica de reordenamento fundiário complementar à reforma agrária.

A rigor, embora tenha assinado as duas solicitações ao Painel de Inspeção, a CONTAG nunca se recusou a dialogar com o BM possíveis mudanças no Cédula da Terra, o que revela a disposição de setores da entidade em participar do projeto desde o início. Pelo menos desde agosto de 1999 a CONTAG já mantinha contatos mais firmes nessa direção (BANCO MUNDIAL, 2000, p. 24).

O impasse provocado pela resistência do Fórum pôs em cheque a seqüência de uma experiência propagandeada como a mais exitosa em nível internacional. Para os setores do BM à frente do MRAM, possivelmente aquele tenha sido um momento decisivo.

Ganhou força no interior da CONTAG a visão de que a antiga reivindicação de um programa de crédito fundiário complementar à política de reforma agrária poderia ser contemplada pela criação de um novo programa, a partir da oportunidade aberta por um possível empréstimo do BM. Associada a essa visão, outra tese ajudaria a vencer o debate interno: a necessidade do “pragmatismo sindical”, supostamente derivado da própria natureza institucional da CONTAG. Eugênio Peixoto, na época assessor de relações internacionais da entidade, assim explica aquela tomada de posição:

A CONTAG fazia parte do Fórum e era contra o Cédula e o Banco da Terra, mas a CONTAG historicamente defendia uma política de crédito fundiário. Então a partir do instante em que o Banco [Mundial] fez uma oferta ao Fórum [para abrir negociações] (...), para a CONTAG era interessante, porque ela sempre defendeu uma política de crédito fundiário (...). A CONTAG não é um movimento religioso nem uma organização política, é sindicato, e sindicato tem que ter proposta para o conjunto da base. E existe um segmento da base da CONTAG que sempre lutou por crédito fundiário (...). Então, a partir do instante em que surge uma oportunidade de negociar uma proposta que vai atender aos interesses da base é obrigação do sindicato negociar. (...) Muito simples, é o pragmatismo da luta sindical (entrevista ao autor).

A decisão de negociar o CFCP, passando por cima da posição majoritária do Fórum, foi objeto de disputas políticas no interior da CONTAG. Sérgio Sauer, um observador externo à entidade, lembra que “tanto setores da diretoria da CONTAG como algumas federações se opuseram fortemente. Durante um bom tempo, a federação de Minas Gerais, a secretaria agrária da federação de Pernambuco, a federação do Ceará, em parte, a federação de Goiás também em parte, se opuseram” (entrevista ao autor).

A CONTAG continuou a classificar o Cédula e o Banco da Terra como programas de “reforma agrária de mercado”, mas passou a diferenciá-los do novo CFCP, considerado apenas como um programa de “crédito fundiário” complementar à reforma agrária. Segundo essa tomada de posição, a matriz do CFCP não seria o modelo de reforma agrária de mercado do BM, mas sim uma demanda antiga da entidade, por isso mesmo legítima socialmente.

Aceitar ou não essa interpretação supõe, sem dúvida, assumir uma determinada posição política. Porém, não se resume a isso, pois existem evidências empíricas que mostram a conexão do CFCP ao modelo criado e exportado pelo BM a diversos países.

A primeira é que o BM reconhece explicitamente que o CFCP veio para suceder os projetos-piloto orientados pelo MRAM, tanto que assume, em linhas gerais, a mesma estrutura de funcionamento dos anteriores:

O projeto [CFCP] foi precedido por dois altamente bem sucedidos pilotos financiados pelo Banco (...). O primeiro piloto foi implementado como um componente do Projeto de Alívio à Pobreza Rural do Ceará [Projeto São José], e o segundo foi o (...) Cédula da Terra, atualmente em implementação. (BANCO MUNDIAL, 2000, p. 2).

Pode-se notar que a citação acima apagou a referência ao Banco da Terra. Este procedimento passou a ser a regra do discurso do BM e do governo brasileiro após a negociação política que deu origem ao CFCP, haja vista que o BM acabou não financiando o Banco da Terra, devido à oposição dos movimentos sociais. Porém, isso não altera em nada tanto a sua contribuição político-ideológica para a criação do Banco da Terra, assim como a vinculação orgânica deste com o MRAM, conforme já foi anteriormente demonstrado.

Outro elemento que comprova a filiação do CFCP ao MRAM é dado, novamente, pela enorme pressão do BM em expandir a experiência para outros estados, embora o Cédula, na época, tivesse sua conclusão prevista apenas para junho de 2001 (o que, na prática, só ocorreu em dezembro de 2002) e estivesse ainda em período de avaliação (BANCO MUNDIAL, 2000, p. 9).

Outra evidência que mostra a vinculação do CFCP ao MRAM é o fato de que, tal como nos projetos anteriores, o BM procurou legitimar o CFCP a partir da crítica ao chamado “modelo tradicional” de reforma agrária — inclusive rejeitando qualquer possibilidade de aportar recursos para a melhoria do mesmo —, tal como fizera quando da aprovação do Cédula da Terra (BANCO MUNDIAL, 2000, p. 4 e 8).

Também fortalece o argumento sobre a filiação do CFCP ao MRAM — e não a uma política de crédito fundiário nos moldes do que vinha sendo reivindicado “classicamente” pela CONTAG — a percepção de que o CFCP seguiu a mesma lógica expansionista do MRAM, não se restringindo a áreas específicas delimitadas de maneira prévia, onde houvesse de fato concentração de minifúndios ou imóveis não passíveis de desapropriação. De fato, simplesmente se criou um programa de financiamento para compra de terras em 14 estados da federação sem qualquer estudo prévio e tampouco sem o aparato institucional adequado para se delimitar quais áreas poderiam ser objeto de um programa que, realmente, fosse complementar à política de reforma agrária.

Por fim, há dois elementos políticos que não podem ser desconsiderados. Em primeiro lugar, a fonte de financiamento do CFCP era o BM, a mesma instituição que vinha, até então, tentando implementar o MRAM no Brasil em escala acelerada, em detrimento da posição de todas as entidades nacionais de representação de trabalhadores rurais, inclusive da CONTAG. Em segundo lugar, o CFCP foi criado pelo governo Cardoso, o mesmo que promovia a criminalização policial, judicial, política e simbólica dos movimentos sociais, bem como tentava implementar o MRAM como substituto da reforma agrária. Como, naquela conjuntura de intensa disputa político-ideológica, esperar que esses dois “parceiros” fossem repentinamente implementar uma política complementar de crédito fundiário?

A adesão da CONTAG, portanto, permitiu ao BM dar seqüência aos programas inspirados no MRAM no Brasil, porém em novo patamar, na medida em que passou a existir a legitimação por uma organização nacional ligada ao mundo do trabalho. No embate político, o BM passou a usar a adesão da CONTAG como instrumento de legitimação de programas orientados pelo MRAM, tanto no Brasil como em outros países.

Politicamente, foram duas as modificações principais operadas no CFCP: a proibição de compra de áreas passíveis de desapropriação (admitindo-se “exceções”) e a introdução de mecanismos de participação e controle social. Na avaliação dos representantes da CONTAG, foram esses os dois pontos mais difíceis na negociação com o governo brasileiro e o BM, em que pesem a retórica sobre o caráter pretensamente complementar dos programas e o discurso pró-

participação, principalmente por parte do BM. Abordando o primeiro ponto, afirma Eugênio Peixoto:

O mais difícil foi conseguir estabelecer que áreas passíveis de desapropriação não podiam ser negociadas (...). O Banco Mundial e o governo [insistiam nesse ponto]. A conversa nunca foi bipartite, sempre foi tripartite. Então esse foi o ponto mais difícil e esse para a CONTAG era o ponto mais emblemático: explicitar o caráter complementar e não concorrencial (entrevista ao autor).

O presidente da CONTAG complementa, referindo-se ao segundo ponto: “Na discussão com o Banco Mundial, o ponto mais difícil foi a gente fazer com que o manual de operações do Crédito Fundiário fosse todo discutido com a participação dos movimentos sociais. (...) Esse foi um ponto difícil, porque o Banco Mundial não tinha essa prática” (entrevista ao autor).

O Banco da Terra só começou a funcionar realmente no início de 2000 e o CFCP, negociado em novembro de 2000, foi aprovado em 2001 e só começou a operar em 2002. Assim, durante o biênio 2001-2002, houve uma situação de duplicidade de programas muito similares. Ocorre, porém, que o Banco da Terra não era apenas um programa, mas sim um fundo criado pelo Congresso Nacional que podia captar recursos financeiros de diversas fontes e, enquanto fundo, era o instrumento através do qual se daria a contrapartida do governo brasileiro ao empréstimo do BM para a criação do CFCP. Porém, em termos políticos, enquanto o CFCP era apoiado pela CONTAG à revelia das demais entidades aglutinadas no Fórum, o Banco da Terra era sustentado por um setor do governo interessado em expandi-lo em detrimento dos demais programas, sendo rejeitado por todas as entidades que compunham o Fórum, inclusive a CONTAG. Por trás desse verdadeiro emaranhado, começou então a haver uma disputa no interior do governo Cardoso em torno da execução de ambos os programas. Essa disputa persistiu ao longo do biênio 2001-2002 num sentido favorável ao Banco da Terra e desfavorável ao CFCP, o que pode ser facilmente comprovado pelos resultados de um e outro (ver quadro adiante).

Do ponto de vista da luta promovida pelo Fórum contra a implantação do MRAM no Brasil, a criação do programa CFCP representou a interrupção de um processo ascendente de mobilização social desenvolvido em bloco até aquele momento. A luta contra o Cédula e o Banco da Terra foi enfraquecida e acabou saindo da pauta central do Fórum, na medida em que a CONTAG negociou a criação de um programa que, objetivamente, dá seqüência à implantação do MRAM no Brasil, embora não seja essa a avaliação pública dos dirigentes da entidade.

A bandeira que deu unidade de ação a todas as entidades do Fórum durante o biênio 1998-1999 — por condensar a polarização política mais forte entre o governo Cardoso e os movimentos sociais e sindical — deixou de existir. A divisão política em relação a essa questão foi bastante rígida, tanto assim que, após alguns embates internos, o Fórum deliberou por secundarizar essa questão como forma de preservação de sua própria existência enquanto espaço de aglutinação de forças políticas diferenciadas. Assim, posteriormente, diversas ações importantes pró-reforma agrária foram desenvolvidas em conjunto por todas as entidades do Fórum. No entanto, até hoje permanece o racha em relação a essa questão específica.

A criação do CFCP não suavizou o embate entre o governo Cardoso e os movimentos sociais do campo, especialmente com o MST. Além da manutenção do grave quadro de impunidade em relação aos crimes praticados contra trabalhadores rurais e do prosseguimento das medidas repressivas contra as ocupações de terra, duas outras medidas importantes foram tomadas pelo governo Cardoso em 2001.

A primeira foi a criação da inusitada campanha de “reforma agrária pelos correios”, que consistia em cadastrar a solicitação de trabalhadores nas agências dos correios de todo país. Com enorme propaganda nos principais meios de comunicação de massa, o tom da campanha dirigiu-se abertamente para a desqualificação das ocupações de terra. O número de pessoas cadastradas chegou a 839.715 (SAMPAIO et al, 2003, p. 28), mostrando, de um lado, o apelo que tal campanha teve, mas também a evidência inquestionável de uma demanda por terra de caráter emergencial.

A segunda medida foi a incorporação, em fevereiro de 2001, da Confederação Nacional da Agricultura (CNA) e da Força Sindical como “representantes da sociedade civil e dos beneficiários” no conselho curador do Banco da Terra. Coerente com os seus desígnios, o governo Cardoso

incorporou ninguém menos que o setor patronal e a direita sindical para gerir o principal instrumento construído para interiorizar o MRAM no Brasil e fazer o enfrentamento político-ideológico com os movimentos sociais do campo, em especial com o MST.

### Síntese do desempenho dos programas orientados pelo modelo de reforma agrária de mercado do Banco Mundial implementados pelo governo Cardoso

	CÉDULA DA TERRA	BANCO DA TERRA/ FUNDO DE TERRAS	CRÉDITO FUNDIÁRIO DE COMBATE À POBREZA RURAL
<b>Abrangência prevista</b>	5 estados	Em aberto	14 estados
<b>Abrangência Alcançada</b>	idem	17 estados	7 estados (em 2002)
<b>Prazo previsto para execução</b>	Maio de 1997 a junho de 2001	Em aberto	De julho de 2001 a setembro de 2004
<b>Período efetivo de execução</b>	Julho de 1997 a dezembro de 2002	De 1999 ao final de 2002	Iniciado apenas em abril de 2002, foi prorrogado até agosto de 2006
<b>Natureza institucional</b>	Projeto-piloto criado a partir de acordo de empréstimo entre o governo federal e o BM	Fundo de Terras previsto na Constituição Federal, criado em fevereiro de 1998 pelo Congresso Nacional por lei complementar	1ª fase de um projeto criado a partir de acordo de empréstimo entre o governo federal e o BM. Outras duas fases já foram aprovadas pela diretoria do BM.
<b>Orçamento previsto</b>	US\$ 150 milhões	Em aberto	EUR 436,4 milhões para a 1ª fase, US\$ 2 bi para as três fases, que durariam 10 anos.
<b>Orçamento executado</b>	US\$ 121,3 milhões	R\$ 636.567.464	R\$ 12.643.203 em 2002
<b>Meta de famílias</b>	15 mil	Em aberto	50 mil em 3 anos, 250 mil no total das três fases
<b>Famílias financiadas</b>	15.267	29.715	3.024 em 2002

Fontes: Banco Mundial (2003a), CFCP (2002) e informações obtidas junto à Unidade Técnica Nacional do Programa Nacional de Crédito Fundiário em maio de 2004.

### Desdobramentos recentes: a política de crédito fundiário do governo Lula e os posicionamentos do Banco Mundial

A experiência brasileira com os programas orientados pelo MRAM durante o governo Cardoso consumiu cinco anos (1997-2002) e foi uma das mais abrangentes em nível internacional. Em termos de famílias financiadas, ficou atrás apenas da África do Sul, considerando-se o mesmo intervalo de tempo. Em nenhum outro país se gastou tanto com o financiamento de compra de terras para tantos trabalhadores rurais como no Brasil, assim como nenhum outro país contratou tal volume de empréstimos junto ao Banco Mundial. Com a seqüência desses programas pelo governo Lula, o número de famílias alcançadas será o maior em nível internacional.

O Cédula da Terra foi concluído em dezembro de 2002. Portanto, tratou-se de uma experiência iniciada e encerrada inteiramente sob o governo Cardoso. O caso do Banco da Terra/Fundo de Terras é diferente, pois nunca se resumiu a um projeto ou programa. Sua natureza institucional é a de um fundo de terras criado pelo Congresso Nacional. Por isso, constitui-se num instrumento de caráter *permanente*. Pode-se mudar regras de funcionamento ou condições de financiamento, mas, enquanto Fundo de Terras, ele persiste, a menos que o próprio Congresso, por maioria absoluta, o extinga.

Inexiste tal possibilidade, porque essa modalidade de ação pública interessa ao patronato rural. Mas não só por essa razão. De fato, o governo Lula, redefinindo alguns parâmetros,

incorporou sistematicamente o Fundo de Terras à sua política fundiária, fortalecendo a sua utilização como instrumento de longo prazo.

Por outro lado, enquanto programa, o Banco da Terra foi substituído pelo novo “Consolidação da Agricultura Familiar” (CAF), criado em outubro de 2003. Tal como no governo anterior, sua fonte de financiamento é nacional, sem recursos do Banco Mundial. Entretanto, essa situação pode ser provisória, já que o Banco vem revendo suas próprias normas no tocante à proibição de empréstimos para compra de terras aos países clientes, e já autorizou em 2002 esse tipo de operação para projetos desenvolvidos no Malawi.

O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) vem firmando desde o final de 2003 termos de cooperação com governos estaduais a fim de implantar o CAF no maior número possível de estados. Modificou-se o nome do programa, ampliou-se os itens financiáveis e reformulou-se as condições de financiamento, mas a lógica do CAF permanece a mesma do Banco da Terra.

Já o Crédito Fundiário de Combate à Pobreza Rural (CFCP), embora tenha sido criado pelo governo Cardoso, efetivamente será executado pelo governo Lula, que o renomeou de “Combate à Pobreza Rural”. Além da fase atual, cuja conclusão foi adiada para 2006, já foram aprovadas pela diretoria do Banco mais duas outras fases. Se efetivamente executadas, o programa seria concluído apenas em 2012 — portanto, teria uma década de duração — e financiaria a compra de terras por cerca de 250 mil famílias. Para realizar as três fases, o Brasil teria de tomar um empréstimo total do Banco Mundial da ordem de US\$ 1 bilhão, aportando quantia igual como contrapartida nacional através do Fundo de Terras. Trata-se de empréstimo, e não doação, o que significa dizer que as quantias deverão ser devolvidas ao Banco com juros vigentes no mercado internacional.

Em novembro de 2003 foi criado o Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), responsável pela gestão do CFCP e do Fundo de Terras, além de uma nova linha de crédito fundiário dirigida ao público jovem, especialmente filhos de pequenos agricultores da região Sul do país. Subordinado ao MDA, o PNCF tem como meta financiar a compra de terras por 130 mil famílias até 2006, ao passo que a meta do programa de reforma agrária (desapropriações) é assentar 400 mil famílias no mesmo período. Portanto, o PNCF corresponde a pouco mais de 30% das metas do programa de reforma agrária.

Embora o governo federal afirme tratar-se de uma política complementar às desapropriações, a magnitude das metas e dos recursos do PNCF, por si só, demonstra que o discurso do governo não se sustenta. De acordo com Sampaio et al. (2003, p. 46), foram assentadas 338.191 famílias através da desapropriação nos oito anos do governo Cardoso (1995 a 2002). Somando o número de famílias que contrataram empréstimos pelos quatro programas orientados pelo MRAM (São José, Cédula da Terra, Banco da Terra e Crédito Fundiário de Combate à Pobreza), chega-se a um total de aproximadamente 48,7 mil, equivalente a cerca de 14,4% do total de famílias assentadas via desapropriação. Descontando-se o triênio de 1995 a 1997 — uma vez que os programas orientados pelo MRAM passaram a ter expressão quantitativa considerável apenas a partir de 1998 —, o percentual de seus resultados aumenta em relação ao desempenho das desapropriações, porém não chega aos 30% estabelecidos pelo governo Lula. Conclusão: em termos de famílias, as metas do PNCF do governo Lula para quatro anos são *mais elevadas* do que toda a experiência do governo Cardoso com os quatro programas orientados pelo MRAM.

Nos termos em que vem sendo reestruturado e negociado com o Ministério da Fazenda, o Fundo de Terras operaria como um instrumento de longo prazo — as projeções atuais estimam trinta anos de ação ininterrupta. Assim, até 2010, o Fundo receberia anualmente cerca de R\$ 330 milhões do Tesouro Nacional e, a partir de 2012, já capitalizado pela aplicação no mercado financeiro e pelo pagamento das prestações dos mutuários, poderia devolver ao Tesouro parte dos recursos nele aportados.

O redesenho do Fundo de Terras levado adiante pelo atual governo sinaliza a tentativa de consolidação de uma mudança — iniciada pelo governo anterior — no aparato estatal dirigido à questão fundiária, pois almeja aperfeiçoar e fortalecer um instrumento de caráter permanente voltado ao financiamento público à compra de terras por agentes privados, potencialmente em todo território nacional. Embora o decreto que regulamenta o Fundo abra a possibilidade de que os recursos nele aportados sejam também utilizados para a construção de infra-estrutura nos

assentamentos criados pelo programa de reforma agrária, nenhum percentual foi estabelecido a esse respeito até o presente momento, de modo que não há garantias de que tais recursos sejam de fato investidos nos assentamentos. Por outro lado, essa abertura legal poderia vir a ser objeto de pressão dos movimentos sociais interessados em esvaziar o PNCF e fortalecer o programa de reforma agrária.

Em que pesem as continuidades na política fundiária, há algumas discontinuidades relevantes em relação ao quadro de disputas que marcaram o governo anterior. A primeira é que nenhuma entidade de representação, seja patronal, seja de trabalhadores rurais, percebe na política fundiária do governo Lula a tentativa de substituir o programa de reforma agrária pelo MRAM, apesar das metas do PNCF serem elevadíssimas e o mesmo estar sendo estendido a todo país, ainda que mais devagar do que os seus defensores gostariam. A segunda discontinuidade diz respeito à legitimação dada por organizações sindicais nacionais aos programas orientados pelo modelo de reforma agrária de mercado (MRAM) do Banco Mundial, traduzida na participação efetiva da CONTAG e, secundariamente, da FETRAF-Brasil, na gestão e no controle social do PNCF. Isto é politicamente muito relevante por duas razões principais.

A primeira é que a luta contra o MRAM não mais aglutina o conjunto de entidades de representação do campesinato pobre contra as políticas liberais. E mesmo aqueles movimentos que são contrários a ele, como o MST e os demais integrantes da Via Campesina, relegaram esse embate a um plano secundário, por entenderem que a contradição principal no meio rural brasileiro hoje está entre o grande “agronegócio” exportador e os trabalhadores rurais sem terra, e não entre desapropriação e crédito fundiário. Ou seja, o debate sobre os instrumentos de política fundiária não traduz mais a contradição central entre interesses de classe antagônicos presentes no campo.

A segunda razão é que a participação das entidades sindicais na gestão e no controle social dos programas orientados pelo MRAM pode redefinir os termos da experiência anterior, caracterizada pela falta de transparência, participação e protagonismo dos trabalhadores rurais. Só o tempo mostrará realmente “a que veio” a participação da CONTAG e da FETRAF-Brasil nesse processo.

Os resultados dos programas inseridos no PNCF, bem como toda gama de negociações políticas envolvidas nesse arranjo tripartite — governo, entidades sindicais e Banco Mundial — são ainda muito recentes e incertos, devendo ser objeto de avaliação cuidadosa nos próximos anos. De todo modo, as posições políticas sobre o seu mérito e oportunidade se desenharão não apenas em função do seu desempenho operacional, mas sim, fundamentalmente, dos resultados do programa de reforma agrária do governo Lula, que, até o presente momento, estão muito aquém do esperado.

Ocorre que os dados preliminares sobre a execução do PNCF também estão muito abaixo das expectativas do governo federal e do Banco Mundial. Em 2004 o programa alcançou apenas 9.186 famílias, enquanto a meta previa 37 mil famílias (ESCOLESE, 2005). Possivelmente, a explicação para tal desempenho se deva aos cortes sistemáticos no orçamento do MDA, à lentidão própria do arranjo tripartite de implementação do programa e, sobretudo, à elevação do preço da terra em função da dinamização do grande “agronegócio”, especialmente após 1999 (DELGADO, 2004). Porém, dentro desse quadro geral de baixíssima execução, se o PNCF avançar relativamente mais do que o programa de reforma agrária, não parece absurdo supor que se estabeleça uma tensão política cada vez mais forte entre ambos.

No que diz respeito ao BM, observa-se uma posição mais flexível em relação à replicabilidade do MRAM nos países marcados por grave problema agrário, derivada do fracasso rotundo das experiências levadas a cabo na África do Sul, Guatemala e Colômbia (PEREIRA, 2004). Por essa razão, a prioridade atual da política agrária do BM não consiste mais na implementação do MRAM, mas sim no estímulo a relações de arrendamento de terras (BANCO MUNDIAL, 2003b).

Todavia, o MRAM não foi descartado. Além de prosseguirem no Brasil, programas orientados por esse modelo começam a ser implementados no México. Lá o BM pretende financiar um projeto direcionado a jovens agricultores no mesmo formato da linha de crédito fundiário criada pelo governo Lula, com um empréstimo de U\$ 100 milhões prometido para julho de 2005. Ao que tudo indica, programas orientados pelo MRAM serão iniciados também na Ásia.

Além disso, o BM prossegue com o mesmo “deslizamento semântico” que caracteriza toda a construção do MRAM. A intencionalidade dessa operação é clara: rebaixar politicamente da própria definição de reforma agrária, alargando-a de tal maneira que até mesmo programas de financiamento à compra e venda de terras entre agentes privados — ou seja, o MRAM — passam a ser considerados “instrumentos de reforma agrária” (BANCO MUNDIAL, 2003b). Trata-se de uma tentativa de redefinição do sentido e do significado da reforma agrária no mundo contemporâneo, em disputa direta com a visão de mundo e a plataforma política dos movimentos sociais, especialmente daqueles aglutinados na Via Campesina.

Possivelmente, o desdobramento da experiência brasileira jogará papel central — talvez decisivo — no futuro do MRAM como proposta aplicável aos países do Sul. De todo modo, ainda é cedo para afirmar se os programas orientados pelo MRAM vão ser plenamente executados no Brasil — dando origem a um novo arranjo de políticas agrárias de caráter misto —, ou vão redundar em fracasso e desmoralização para o BM e os governos que os implementarem.

### Resumindo

O objetivo deste trabalho foi esboçar um quadro abrangente dos embates em torno da implantação dos programas orientados pelo modelo de reforma agrária de mercado (MRAM) do Banco Mundial no Brasil. Essa disputa condensou as principais contradições político-ideológicas entre o governo Cardoso e as organizações sociais aglutinadas no Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo. Da discussão apresentada, pode-se destacar os seguintes aspectos:

- a) A orientação do governo Cardoso ao longo dos dois mandatos em relação à reforma agrária foi de reduzi-la a uma política social compensatória, de modo que, tendo como condição esse *rebaixamento prévio*, ganharia terreno a experiência com os programas inspirados no modelo de reforma agrária de mercado do BM.
- b) Os programas orientados pelo MRAM foram introduzidos no Brasil como parte das políticas compensatórias às políticas de ajuste estrutural, as quais ganharam impulso e sistemática com o Plano Real e as reformas liberalizantes implementadas pelo governo Cardoso.
- c) As ações do governo Cardoso no sentido de implantar o MRAM no Brasil jamais prescindiram da repressão às ocupações de terra e da desqualificação moral dos movimentos sociais, de modo que é correto afirmar que a política pró-mercado de terras teve como pressuposto a coerção estatal e paraestatal.
- d) A adesão social ao Cédula da Terra não pode ser analisada fora do contexto sócio-econômico e político em que foi criado, marcado por um período de seca e perdas agrícolas, ausência de perspectivas de trabalho, empobrecimento da população rural, enorme propaganda oficial (sobretudo em nível local, articulada por políticos e agentes do Estado), inexistência de uma política efetiva de reforma agrária e repressão àquela alternativa de acesso à terra que vinha ganhando legitimidade crescente, a ocupação coletiva organizada pelos movimentos sociais, especialmente pelo MST. Por outro lado, tal adesão revela o apelo nada desprezível que o acesso negociado e mercantil à terra tem — ou pode vir a ter, em maior ou menor grau, conforme o contexto social e político — entre parcelas significativas do campesinato brasileiro.
- e) A criação do Banco da Terra internalizou os princípios básicos do MRAM ao escopo de instrumentos permanentes de política agrária no Brasil, permitindo que outras experiências orientadas por aquele modelo tivessem condições institucionais e financeiras mais sólidas de realização.
- f) Chama atenção o empenho do governo Cardoso na implementação do MRAM, tanto em termos de velocidade — as principais iniciativas concentraram-se no ano e meio entre agosto de 1996 e fevereiro de 1998 —, como em escala — de uma pequena experiência no Ceará até a criação do Banco da Terra pelo Congresso Nacional.
- g) Desde o início, o BM mostrou grande interesse em nacionalizar o MRAM, tanto que se comprometeu a financiar o Banco da Terra quando o projeto-piloto Cédula da Terra mal havia começado a ser implementado. Sem qualquer avaliação sobre o desempenho do Cédula, o governo brasileiro — com a promessa de recursos e o apoio político ostensivo dado pelo BM — trabalhou para a criação do Banco da Terra.

- h) O conjunto de ações políticas desencadeado pelo Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo em nível nacional e, sobretudo, internacional, foi decisivo para bloquear, durante quase dois anos, o empréstimo do BM que permitiria o governo brasileiro contar com uma fonte externa de financiamento para o Banco da Terra.
- i) Na perspectiva do BM, o impasse provocado pela ausência de respaldo político suficiente para a implantação do MRAM no Brasil foi desfeito pela negociação com a CONTAG, a qual deu origem ao CFCP, dando seqüência à experiência dos programas anteriores. Para a CONTAG, o CFCP representou a possibilidade de viabilizar uma demanda mais antiga da entidade, embora secundária e trazida à tona num momento político bastante adverso aos movimentos sociais. Segundo o discurso da entidade, o Cédula da Terra e o Banco da Terra integrariam a “reforma agrária de mercado”, ao passo que o CFCP seria uma resposta à sua reivindicação por uma linha de crédito fundiário complementar à reforma agrária.
- j) A criação do CFCP enfraqueceu a luta do Fórum contra a implantação dos programas orientados pelo MRAM do Banco Mundial, na medida em que a CONTAG deixou de apoiar a luta contra o programa que dá seqüência ao MRAM no Brasil, o CFCP.
- l) O CFCP sofreu resistências no interior do governo Cardoso, mesmo tendo sido negociado de maneira tripartite (BM, CONTAG e governo federal) e sido o objeto de divisão política do Fórum. Tais resistências vieram do setor do governo federal interessado em expandir o Banco da Terra em detrimento dos demais programas existentes. A disputa entre o Banco da Terra e o CFCP foi favorável ao primeiro e desfavorável ao segundo. Porém, embora fossem sustentados por forças políticas distintas e guardassem especificidades, ambos seguiam os princípios centrais do modelo de reforma agrária de mercado do BM. Foi a dinâmica da luta política — e não uma mudança de pressupostos e diretrizes — que forçou o BM a não mais apoiar o Banco da Terra, e sim a criação do CFCP.
- m) O governo Lula deu seqüência aos programas orientados pelo MRAM, incorporando no seu Plano Nacional de Reforma Agrária as demandas da CONTAG por crédito fundiário. As metas deste, se alcançadas, superarão o número de famílias financiadas pelos programas de mesma natureza desenvolvidos durante o governo Cardoso. No entanto, as condições para isso ocorrer parecem limitadas, sobretudo em função dos cortes no orçamento do MDA e da elevação do preço da terra pós-1999.

Os embates em torno da implementação do MRAM expressam uma nova fase da luta política no campo brasileiro. Apreender a sua dinâmica implica ter em conta novas formas de articulação e ação dos principais agentes sociais que gravitam no meio rural, bem como a sua internacionalização, verso e reverso do processo de internacionalização da própria problemática agrária brasileira e do rol de políticas públicas a ela dirigida.

### Bibliografia e documentos citados

- ALENTEJANO, Paulo Roberto R. *O que há de novo no rural brasileiro?* In: Terra Livre, nº 15, São Paulo, 2000.
- BANCO MUNDIAL. *Implementation completion report (CPL – 41470)*. Report nº 25973, 2003.
- \_\_\_\_\_. *Rural poverty alleviation in Brazil: toward an integrated strategy*. Washington D.C., 2003a.
- \_\_\_\_\_. *Land policies for growth and poverty reduction*. Washington D.C., 2003b.
- \_\_\_\_\_. *Country assistance strategy – Brazil (2000-2003)*. Documento anexo a Flávia Barros (org.) *As estratégias dos Bancos Multilaterais para o Brasil*. Brasília, Rede Brasil, 2001.
- \_\_\_\_\_. *Project appraisal document to Brazil for Land-Based Poverty Alleviation Project I*. Report nº 19585, 2000.

- \_\_\_\_\_. *Projeto de reforma agrária e alívio da pobreza rural no Brasil*. Projeto nº BRPE 50772, 1999.
- \_\_\_\_\_. *Proyecto Fondo de Tierra – Guatemala*. Reporte nº PID 6829, julho, 1998.
- \_\_\_\_\_. *Project appraisal to Guatemala for a Land Fund Project*. Report nº 18555-GU, dezembro, 1998a.
- \_\_\_\_\_. *Country assistance strategy – Brazil (1997-1999)*. Documento anexo a Aurélio Viana (org.) *As estratégias dos Bancos Multilaterais para o Brasil*. Brasília, Rede Brasil, 1998b.
- \_\_\_\_\_. *Land reform and poverty alleviation pilot project*. Report nº PIC 4974, 1997.
- \_\_\_\_\_. *Project appraisal document to Brazil for Land reform and poverty alleviation pilot project*. Report nº 16342-BR, abril, 1997a.
- \_\_\_\_\_. *Staff Appraisal Report – Rural poverty alleviation project – Ceara*. Report nº 14395-BR, 1995.
- \_\_\_\_\_. *Brazil: a poverty assessment*. Report nº 14323-BR, 2 volumes, 1995a.
- BARRACLOUGH, Sólon. *A reforma agrária nos países em desenvolvimento: o papel do Estado e de outros agentes*. In: Edson Teófilo (org.) *A economia da reforma agrária: evidências internacionais*. Brasília, Estudos NEAD, nº 5, 2001.
- BARROS, Flavia, SAUER, Sérgio & SCHWARTZMAN, Stephan (orgs.). *Os impactos negativos da política de reforma agrária de mercado do Banco Mundial*. Brasília, Rede Brasil/MST/Via Campesina/FIAN/CPT/Environmental Defense, 2003.
- BORRAS, Saturnino M. *Questioning market-led agrarian reform*. The Hague, working draft, janeiro, 2001.
- BRANDÃO, Wilson. *A reforma agrária solidária no Ceará*. In Pedro Sisnando Leite (org.) *Reforma agrária e desenvolvimento sustentável*. Brasília, MDA/CNDRS/NEAD, Paralelo 15, 2000.
- BRUNO, Regina. *O ovo da serpente: monopólio da terra e violência na Nova República*. Campinas, tese de doutorado apresentada ao Departamento de Sociologia da UNICAMP, 2002.
- BUAINAIN, Antônio Márcio et al. *Relatório preliminar de avaliação do Projeto Cédula da Terra*. Brasília, UNICAMP/NEAD/MEPF, junho, 1999.
- BUAINAIN, Antônio Márcio, SILVEIRA, José Maria da & TEÓFILO, Edson. *O programa Cédula da Terra no contexto das novas políticas de reforma agrária, desenvolvimento e participação: uma discussão das transformações necessárias e possíveis*. In Pedro Sisnando Leite (org.) *Reforma agrária e desenvolvimento sustentável*. Brasília, MDA/NEAD, 2000.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS *Notas taquigráficas da sessão ordinária 012.6.50.E de 21 de janeiro de 1998*.
- CGRA – CAMPANHA GLOBAL PELA REFORMA AGRÁRIA. *Comentario sobre las políticas de tierra y desarrollo rural del Banco Mundial*. Disponível em [www.cadtm.org](http://www.cadtm.org), 2004.
- \_\_\_\_\_. *A terra é muito mais que uma mercadoria - Petição dirigida ao Banco Mundial*. Dezembro, 2000.
- CARVALHO, Horácio M. de. *Banco da Terra: o banco dos donos da terra*. Curitiba, mimeo, 1998.
- CARVALHO FILHO, José Juliano de. *Política agrária do governo FHC: desenvolvimento rural e a Nova Reforma Agrária*. In Sérgio Leite (org.) *Políticas públicas e agricultura no Brasil*. Porto Alegre, EDUFRGS, 2001.
- CFCP – CRÉDITO FUNDIÁRIO DE COMBATE À POBREZA RURAL. *Projeto Crédito Fundiário e Combate à Pobreza Rural - Manual de Operações*. Aprovado pelo CNDRS em dezembro de 2002.
- DEININGER, Klaus & BINSWANGER, Hans. *The evolution of the World Bank's land policy: principles, experience and future challenges*. Washington D.C., The World Bank Research Observer, vol. 14, nº 2, agosto, 1999.
- DELGADO, Guilherme. *Questão agrária brasileira no pós-guerra e sua configuração contemporânea*. Versão preliminar (no prelo), 1999.

EL-GHONEMY, M. Riad. *Agrarian reform between government intervention and market mechanism*. Texto apresentado na Conference on Agrarian Reform and Rural Development, organizada pelo Social Research Center of the American University, Cairo, 4 a 7 de março, 2002.

ESCOLESE, Eduardo. *Regularização fundiária atinge 3% da meta*. In: Folha de São Paulo, 27 de fevereiro, p. A12, 2005.

FIAN. *La política de tierras del Banco Mundial*. Disponível em [www.foodfirst.org](http://www.foodfirst.org), 2002.

FIAN; VIA CAMPESINA. *A reforma agrária no Brasil*. Heidelberg/Tegucigalpa, 4 de novembro, 2004.  
 \_\_\_\_\_. *Carta abierta al Banco Mundial*. Heidelberg/Tegucigalpa, 16 de abril, 2002.

FIAN et al. *Declaración de Bonn sobre acceso a la tierra*. Resolução final do seminário “Acceso a la tierra: reformas agrarias inovadoras para la sustentabilidad y la reducción de la pobreza”, 23 de março de 2001.

FÓRUM – FÓRUM NACIONAL PELA REFORMA AGRÁRIA E JUSTIÇA NO CAMPO. *Segunda solicitação ao Painel de Inspeção*. Brasília, 27 de agosto de 1999.

\_\_\_\_\_. *Solicitação ao Painel de Inspeção*. Brasília, 10 de outubro, 1998.

\_\_\_\_\_. *Complementação ao Pedido de Inspeção*. Brasília, 21 de dezembro, 1998a.

FOX, Jonathan. *O Painel de Inspeção do Banco Mundial: lições dos primeiros cinco anos*. In Flávia Barros (org.) Banco Mundial, participação, transparência e responsabilização: a experiência brasileira com o Painel de Inspeção. Brasília, Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais, janeiro, 2001.

HIDALGO, Zuleimía del Carmen. *Reforma Agrária Solidária*. In Luís Mário Fujiwara et al. (orgs.) Programa Gestão Pública e Cidadania. São Paulo, EAESP/FGV, 1998.

MEDEIROS, Leonilde Sérvolo de. *Movimentos sociais, disputas políticas e reforma agrária de mercado no Brasil*. Rio de Janeiro, CPDA/UFRRJ e UNRISD, 2002.

\_\_\_\_\_. *Reforma agrária: instâncias, conflitos e atores. O papel dos trabalhadores rurais*. Rio de Janeiro, CPDA-UFRRJ, 1999.

MEDEIROS, Leonilde Sérvolo de & LEITE, Sérgio Pereira. *Marchas e contra-marchas na política agrária no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)*. In INESC (org.) A era FHC e o governo Lula: transição? Brasília, INESC, 2004.

MEPF – MINISTÉRIO EXTRAORDINÁRIO DE POLÍTICA FUNDIÁRIA. *Agricultura familiar, reforma agrária e desenvolvimento local para um novo mundo rural*. Brasília, 1999.

\_\_\_\_\_. *A nova reforma agrária*. Brasília, julho, 1999a.

\_\_\_\_\_. *Banco da Terra*. Brasília, 1999b.

\_\_\_\_\_. *Mudanças legais que melhoraram e apressaram as ações da reforma agrária*. Brasília, 1998.

\_\_\_\_\_. *Diretrizes do processo de descentralização da reforma agrária*. Brasília, 1997.

NAVARRO, Zander. *O projeto-piloto Cédula da Terra: comentários sobre as condições sociais e político-institucionais de seu desenvolvimento recente*. Disponível em [www.nead.gov.br](http://www.nead.gov.br), 1998.

PAINEL DE INSPEÇÃO. *Report and recommendation on second request for Inspection – Brazil: Land Reform and Poverty Alleviation Pilot Project*. Washington D.C., dezembro, 1999.

\_\_\_\_\_. *Report and recommendation on request for Inspection – Brazil: Land Reform and Poverty Alleviation Pilot Project*. Washington D.C., maio, 1999a.

PEREIRA, João Márcio Mendes. *O modelo de reforma agrária de mercado do Banco Mundial em questão: o debate internacional e o caso brasileiro. Teoria, luta política e balanço de resultados*. 2004.

Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – CPDA, UFRRJ, Rio de Janeiro, disponível em [www2.liphis.com](http://www2.liphis.com) e [www.fmra.org](http://www.fmra.org).

ROCHA, Sônia. *A pobreza no Brasil. Afinal, de que se trata?* Rio de Janeiro, Editora da FGV, 2003.

SAMPAIO, Plínio de Arruda et al. *Proposta de Plano Nacional de Reforma Agrária*. Brasília, outubro, mimeo, 2003.

SAUER, Sérgio. *Síntese do relatório de avaliação preliminar do programa Cédula da Terra*. Brasília, mimeo, 1999.

SAUER, Sérgio & WOLFF, Luciano. *O Painel de Inspeção e o caso do Cédula da Terra*. In Flávia Barros (org.) Banco Mundial, participação, transparência e responsabilização: a experiência brasileira com o Painel de Inspeção. Brasília, Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais, janeiro, 2001.

SENADO FEDERAL. *Notas taquigráficas da audiência pública na Comissão de Assuntos Econômicos em 4/09/1997*.

SOARES, Maria Clara Couto (coord.). *Estudo sobre fundos sociais e ambientais financiados ou administrados pelo Banco Mundial no Brasil*. Rio de Janeiro, Banco Mundial, agosto, 2001.

TEIXEIRA, Gerson. *Crédito Fundiário de Combate à Pobreza: trocando seis por meia dúzia*. Brasília, Núcleo Agrário/Secretaria Agrária Nacional do PT, 2000.

\_\_\_\_\_. *Um novo modelo de desenvolvimento rural sob a perspectiva do governo FHC*. Brasília, Núcleo Agrário/Secretaria Agrária Nacional do PT/Liderança da Bancada Federal, 1999.

\_\_\_\_\_. *O Censo Agropecuário de 1996: uma radiografia dos resultados de 11 anos de neoliberalismo no campo brasileiro*. Brasília, mimeo, 1999a.

TEIXEIRA, Gerson & HACKBART, Rolf. *A nova (anti) reforma agrária de FHC*. Brasília, Secretaria Agrária Nacional do PT, 1999.

TEÓFILO, Edson. *Brasil: nuevos paradigmas de la reforma agraria*. In Pedro Tejo (org.) Mercados de tierras agrícolas en América Latina y el Caribe: una realidad incompleta. Santiago do Chile, Nações Unidas/CEPAL/GTZ, vol. 1, 2003.

TEÓFILO, Edson et al. *Políticas y instrumentos para promover el mercado de terras: enseñanzas de la experiencia brasileña*. In Ruben Echeverría (org.) Desarrollo territorial rural en América Latina y el Caribe: manejo sostenible de recursos naturales, acceso a tierras y finanzas rurales. Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2003.

TEÓFILO, Edson & GARCIA, Danilo Prado. *Políticas de terra, pobreza e desenvolvimento rural: o caso do Brasil*. Texto apresentado no Taller regional sobre asuntos de tierras en Latinoamérica y el Caribe, Pachuca, Hidalgo, maio, 2002.

VAN ZYL, Johan et al. *Decentralized rural development and enhanced community participation: a case study from Northeast Brazil*. World Bank, Policy Research Working Paper nº 1498, agosto, 1995.

VIA CAMPESINA & FIAN. *Encuentro internacional de campesinos e campesinas sin tierra*. San Pedro Hula, 24-28 de julho, 2000.

VIGNA, Edécio & SAUER, Sérgio. *Os financiamentos dos programas agrários e agrícolas do BIRD e do BID para o Brasil*. In Flávia Barros (org.) A estratégia dos bancos multilaterais para Brasil: análise crítica e documentos inéditos. Brasília, Rede Brasil, 2001.

### Depoimentos citados

1. **Eugênio Peixoto** – ex-assessor de relações internacionais da CONTAG e atual Secretário Nacional de Reordenamento Agrário (em 20/11/2003 e 28/11/2003).
2. **Gilmar Mauro** – membro da coordenação nacional do MST (em 13/11/2003).
3. **Manoel José dos Santos** – presidente da CONTAG (em 1º/12/2003).

4. **Raul Jungmann** – ex-ministro do Desenvolvimento Agrário e atualmente deputado federal (PPS/PE) (em 27/11/2003).
5. **Sérgio Sauer** – assessor de política agrária e agrícola da senadora Heloísa Helena (PSOL/AL) (em 29/11/2003).