

Reforma agrária assistida pelo mercado e trabalhadores rurais no Brasil: resistência, divisão, apoio e acomodação (1995-2003)

Market-assisted land reform and rural workers in Brazil: resistance, division, support, and accommodation (1995-2003)

João Márcio Mendes Pereira*

Resumo: Este artigo analisa as disputas políticas em torno da implantação da reforma agrária assistida pelo mercado (RAAM) no Brasil, no período de 1995 a 2003. Mostra como o Banco Mundial (BM) se articulou ao Governo Federal para promover programas de financiamento à compra de terras negociadas entre trabalhadores rurais e proprietários como alternativa à reforma agrária por desapropriação, com o objetivo de esvaziar as ocupações de terra e os conflitos no campo. O trabalho evidencia quais forças sociais eram favoráveis e contrárias à RAAM e como se articularam politicamente para conseguir seus objetivos durante o governo de Fernando Henrique Cardoso e o primeiro ano do governo de Luís Inácio Lula da Silva. A abordagem centra-se na dimensão política dos processos sociais, com destaque para as ações do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag). O trabalho baseia-se na documentação do BM e do governo brasileiro, na cobertura feita pelo jornal *Folha de São Paulo* e em entrevistas feitas com agentes centrais.

Palavras-chave: reforma agrária; crédito fundiário; Banco Mundial.

Abstract: This article analyzes the political disputes surrounding the implementation of market-assisted land reform (MALR) in Brazil between 1995 and 2003. It shows how the World Bank (WB) worked in conjunction with the Federal Government to promote land purchase programs

* Doutor em História pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Professor da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq (Nível 2) e Cientista do Nosso Estado da Faperj. E-mail: joao_marcio1917@yahoo.com.br. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-3272-0312>.

negotiated between rural workers and landowners as an alternative to agrarian reform through expropriation, with the aim of weakening land occupations and reducing rural conflicts. The study highlights which social forces supported or opposed MALR and how they organized politically to achieve their goals during the presidency of Fernando Henrique Cardoso and the first year of Luís Inácio Lula da Silva's administration. The analysis emphasizes the political dimension of social processes, focusing on the actions of the Landless Workers' Movement (MST) and the National Confederation of Agricultural Workers (Contag). The research is based on documents from the WB and the Brazilian government, coverage from the *Folha de São Paulo* newspaper, and interviews with key actors.

Keywords: agrarian reform; land credit; World Bank.

ESTE ARTIGO¹ analisa as lutas sociais frente à implantação da reforma agrária assistida pelo mercado (RAAM) no Brasil. Disseminada pelo Banco Mundial (BM) em países com altos níveis de concentração da propriedade da terra, fortes tensões sociais no campo e políticas econômicas neoliberais em curso, ela tinha o objetivo de substituir a reforma agrária redistributiva (baseada na desapropriação) por transações de compra e venda de terras negociadas entre trabalhadores rurais e fazendeiros, com financiamento do Estado. Implantada em diferentes formatos, começou em 1994 na África do Sul e na Colômbia e, em poucos anos, já operava em países como Brasil, Guatemala, Filipinas, Honduras, El Salvador e Maláui.²

A RAAM foi um dos componentes centrais da agenda de liberalização das políticas agrárias, impulsionada pelo BM no período de 1994 a 2005. De acordo com a instituição, o fim da Guerra Fria teria aberto um novo período histórico, no qual seria possível lidar de maneira técnica e sem “divisão ideológica” com problemas associados à concentração fundiária.³ Ao mesmo tempo, reformas macroeconômicas neoliberais criariam condições favoráveis para uma reforma agrária por meio do mercado de terras, dado que a combinação de diversas medidas (controle da inflação, abertura comercial e fim dos subsídios a grandes proprietários) estaria eliminando o uso especulativo da propriedade da terra, reduzindo o seu preço.⁴

1 As traduções são próprias e todos os links foram acessados em 21 jun. 2025.

2 DEININGER, Klaus. Making negotiated land reform work: initial experience from Colombia, Brazil and South Africa. **World Development**, v. 27, n. 4, p. 651-672, 1999. BORRAS Jr., Saturnino. Questioning market-led agrarian reform: experiences from Brazil, Colombia and South Africa. **Journal of Agrarian Change**, v. 3, p. 367-394, 2003. BARROS, Flávia; SAUER, Sérgio; SCHWARTZMAN, Stephen (org.). **The negative impacts of World Bank market-based land reform**. Brasília: Rede Brasil, 2003. SAUER, Sérgio; PEREIRA, João M. M. (org.). **Capturando a terra**: Banco Mundial, políticas fundiárias neoliberais e reforma agrária de mercado. São Paulo: Expressão Popular, 2006. GRANOVSKY-LARSEN, Simon. Between the bullet and the Bank: agrarian conflict and access to land in Neoliberal Guatemala. **Journal of Peasant Studies**, v. 40, p. 325-350, 2013. PEREIRA, João M. M. **A política de reforma agrária de mercado do Banco Mundial**: fundamentos, objetivos, contradições e perspectivas. São Paulo: Hucitec, 2010. PEREIRA, João M. M. The World Bank and market-assisted land reform in Colombia, Brazil, and Guatemala. **Land Use Policy**, v. 100, p. 1-11, 2021. Entre outros.

3 DEININGER, Klaus; BINSWANGER, Hans. The evolution of the World Bank's land policy: principles, experience and future challenges. **The World Bank Research Observer**, [s. l.], v. 14, n. 2, 1999.

4 Ibidem, p. 247-248. Para um contraponto, ver PEREIRA, João M. M. A política agrária do Banco Mundial em questão. **Estudos Avançados (USP)**, v. 20, n. 57, p. 355-383, 2006.

O BM também tinha preocupações políticas com a possível escalada de conflitos agrários em alguns países. O caso da África do Sul era particularmente sensível para o Banco no início dos anos 1990. De fato, a elaboração da RAAM foi fortemente motivada pela preocupação preventiva com a estabilidade do país no pós-*apartheid*.⁵ Depois da insurreição neozapatista em Chiapas, em janeiro de 1994, esse tipo de preocupação aumentou ainda mais.

Segundo o BM, a RAAM seria inteiramente voluntária e, por isso, não conflitiva.⁶ Em linhas gerais, ela financiaria a compra e venda de terras entre agentes privados (com recursos do Estado), junto com subsídio variável para investimentos em infraestrutura produtiva e contratação de assistência técnica (financiados pelo BM). Assim, quanto menor fosse o preço pago pela terra (resultado da “barganha racional” entre compradores e vendedores), maior seria a quantia doada (não reembolsável) disponível para investimento, e vice-versa. Os vendedores seriam pagos previamente em dinheiro e a preço de mercado, enquanto os compradores assumiriam os custos da aquisição da terra. Ademais, os compradores teriam de se organizar em associações comunitárias para pleitear o financiamento.

O caso brasileiro destacou-se por várias razões, como o volume de recursos envolvido, a abrangência dos programas, a polarização política em torno da sua implementação, as formas de luta social, a repercussão internacional que a resistência à RAAM produziu e o seu desfecho.⁷

O artigo analisa as lutas sociais em torno da implementação da RAAM no Brasil, mapeando os principais agentes envolvidos. Inicialmente, abarca a resistência, o apoio e a divisão de forças frente à RAAM durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC). A seguir, discute o processo de acomodação de forças operado durante o primeiro ano do governo de Luís Inácio Lula da Silva. A abordagem centra-se na dimensão política dos processos sociais, com destaque para as ações de duas organizações nacionais: o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag). O enfoque, pouco usual na literatura, consiste na análise da correlação de forças e das formas de luta social. O trabalho baseia-se em documentação do BM, do governo federal e do Congresso, na cobertura feita pelo jornal *Folha de São Paulo*⁸ e em entrevistas, realizadas no calor dos acontecimentos, com agentes centrais situados ao longo do espectro político.

5 BINSWANGER, Hans; DEININGER, Klaus. South African land policy: the legacy of history and current options. *World Development*, v. 21, n. 9, p. 1451-1475, 1993.

6 VAN ZYL, Johan; KIRSTEN, Johan; BINSWANGER, Hans (ed.). *Agricultural land reform in South Africa: policies, markets and mechanisms*. Washington: Oxford University Press, 1996.

7 PEREIRA, op. cit., 2010.

8 Maior jornal do país, com cobertura ampla e especializada sobre temas agrários naquele período. O noticiário foi abordado como indicador das tomadas de posição dos agentes políticos, inclusive do próprio jornal (em seus editoriais). Os descritores de pesquisa foram: Banco Mundial, reforma agrária, crédito fundiário, Contag, MST, questão agrária, invasão, ocupação, entre outros. Cerca de 600 registros foram selecionados e analisados, parte dos quais está diretamente referida neste artigo.

A implantação da RAAM e os trabalhadores rurais: resistência, apoio e divisão

NA ESTEIRA do Plano Real, o governo FHC pôs em prática uma agenda econômica que, segundo o BM,⁹ provocaria impactos severos sobre as condições de vida no campo, exigindo, em contrapartida, a criação de programas sociais compensatórios. Ao mesmo tempo, o ajuste estrutural em curso tenderia a diminuir a especulação fundiária, derrubando o preço da terra, o que abria a oportunidade para políticas de redução da pobreza baseadas no mercado de terras.

O governo FHC não tinha compromisso com uma reforma agrária redistributiva, como determinava a Constituição de 1988. Tanto assim que vinculou o programa de reforma agrária ao Comunidade Solidária, de caráter assistencialista. Entretanto, a conjuntura agrária alterou-se rapidamente de 1995 a 1997, obrigando-o a mudar de tática. O que aconteceu?

Em primeiro lugar, a repercussão nacional e internacional alcançada pelos massacres de Corumbiara (Rondônia), em agosto de 1995, e principalmente de Eldorado do Carajás (Pará), em abril de 1996, quando dezenas de trabalhadores rurais foram assassinados pelas polícias estaduais. Em segundo lugar, o aumento exponencial das ocupações de terra na maioria dos estados, organizadas pelo MST. Em terceiro lugar, a bem-sucedida “Marcha Nacional por Reforma Agrária, Emprego e Justiça”, em abril de 1997, reunindo cerca de cem mil pessoas na capital. Naquele momento, as ocupações de terra inspiravam outros grupos (sem-teto, estudantes, sindicalistas) a também adotarem a “ocupação” de áreas urbanas e prédios públicos como forma de luta. A reforma agrária, por sua vez, simbolizava uma bandeira mais geral com a qual segmentos da classe trabalhadora urbana se identificavam. O MST despontava como principal força social de oposição ao neoliberalismo no país. Para Gilmar Mauro – dirigente do MST –, a politização da questão agrária havia retirado o tema do enquadramento assistencialista:

Conseguimos transformar a reforma agrária em um problema político. Ela deixou de ser simplesmente um problema social, e passou a ser um problema político, porque lutamos. Muitas pessoas haviam abandonado a reforma agrária, dizendo que ela não era um mecanismo eficiente e que estava ultrapassada.¹⁰

Como resposta, o governo FHC – duas semanas depois do massacre em Eldorado do Carajás – criou o Ministério Extraordinário de Política Fundiária (MEPF).¹¹ A partir daí, o MEPF realizou ações para aliviar as tensões no campo e recuperar o poder de agenda do governo.¹²

Uma delas, de grande destaque na imprensa durante 1996, foi a revisão do Imposto Territorial Rural (ITR). Em dezembro, aprovou-se a lei do “novo ITR”, com a promessa de que

9 WORLD BANK. **Brazil: A poverty assessment** – v. I. Report nº 14323-BR, June 27, 1995. p. 47.

10 MAURO, Gilmar. **Depoimento**. Notas taquigráficas da audiência pública na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado em 4 de setembro de 1997. Brasília: Senado Federal, 1997. p. 62.

11 FRANÇA, William. Governo recria 32 cargos de assessoria. **Folha de São Paulo**, 1º maio 1996. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/5/01/brasil/15.html>.

12 MEDEIROS, Leonilde Sérvolo de. **Movimentos sociais, disputas políticas e reforma agrária de mercado no Brasil**. Rio de Janeiro: UFRRJ/UNRISD, 2002. PEREIRA, op. cit., 2010.

promoveria uma reforma agrária mediante tributação progressiva da terra.¹³ O presidente FHC comemorou: “Os famosos latifundiários não eram, mas viraram [...] tigres de papel. E tigre de papel não mete medo em ninguém.”¹⁴ Entretanto, a suposta revolução na estrutura agrária do país¹⁵ que viria com o ITR não ocorreu.¹⁶ A evasão fiscal continuou bastante elevada e a promessa logo se desmoralizou, apesar da intensa propaganda oficial.

Foi nesse contexto que a RAAM foi introduzida no Brasil. O patronato rural já defendia iniciativas dessa natureza. Antônio Ernesto de Salvo, presidente da Confederação Nacional da Agricultura (CNA), declarou, em janeiro de 1996, que o governo deveria instituir um programa de “crédito fundiário” para financiar a compra de terras por pessoas vocacionadas ao trabalho agrícola como alternativa às desapropriações, decorrentes de “invasões”.¹⁷

A implantação da RAAM começou no Ceará, no governo de Tasso Jereissati (PSDB). A experiência iniciou-se com o Projeto São José – também chamado de “Reforma Agrária Solidária” – mediante empréstimo do BM no valor de R\$ 6 milhões. Inspirado na experiência sul-africana, teve início em agosto de 1996, financiando a compra de 44 imóveis por 694 famílias em um ano.¹⁸

Em marcha acelerada, já em outubro de 1996, o Governo Federal acordou com o BM a ampliação da iniciativa.¹⁹ O resultado foi o Projeto-Piloto Cédula da Terra, a partir de novo empréstimo do BM aprovado em abril de 1997, no valor de US\$ 90 milhões. Abarcando cinco estados (MA, CE, BA, PE e norte de MG), o Cédula tinha como meta financiar a compra de imóveis rurais por 15 mil famílias em três anos – mesmo aqueles que fossem passíveis de desapropriação para fins de reforma agrária. Hans Binswanger, economista do BM, declarou:

O Banco decidiu investir na Colômbia e no Brasil porque concluiu que há poucos sucessos nos programas [de reforma agrária] desses governos e muita agitação política no campo, incluindo muita violência. [...] Aachamos que o processo usado pelo governo de desapropriação de terras é muito conflituoso e demorado. Queremos agilizar o processo.²⁰

A RAAM, portanto, foi implantada no Brasil graças à convergência entre o BM e o governo FHC. Para o BM, o Brasil era o laboratório perfeito: um dos cinco maiores clientes da instituição, com vasto estoque de terras improdutivas, altíssima concentração fundiária e de pobreza extrema

13 **TERRA PARA** contribuintes. Folha de São Paulo, 18 dez. 1996. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/12/18/opinioao/1.html>. Acesso em: 21 jun. 2025.

14 LATIFUNDIÁRIO é tigre de papel, diz tucano. **Folha de São Paulo**, 24 dez. 1996. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/12/24/brasil/21.html>. Acesso em: 21 jun. 2025.

15 CARDOSO, Fernando Henrique. Reforma agrária: compromisso de todos. **Folha de São Paulo**, 13 abr. 1997. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1997/4/13/brasil/16.html>. Acesso em: 21 jun. 2025.

16 BATISTA JR., Paulo Nogueira. ITR: um leão de papel. **Folha de São Paulo**, 24 abr. 1997. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1997/4/24/dinheiro/3.html>; IMPOSTO fantasma. **Folha de São Paulo**, 24 set. 1998. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opinioao/fz24099802.htm>.

17 ZOLINI, Helcio. Fazendeiros prometem reagir a invasões. **Folha de São Paulo**, 27 jan. 1996. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/1/27/brasil/31.html>.

18 BRANDÃO, Wilson. A reforma agrária solidária no Ceará. In: LEITE, Pedro (org.). **Reforma agrária e desenvolvimento sustentável**. Brasília: MDA/NEAD, Paralelo 15, 2000. p. 317-327.

19 NOVO FUNDO vai financiar compra de terra no NE. **Folha de São Paulo**, 28 out. 1996. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/10/28/brasil/22.html>.

20 MARTINS, Lucia. Bird vai estimular assentamento. **Folha de São Paulo**, 15 nov. 1996. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/11/15/mundo/8.html>.

no campo. Para o governo, era a oportunidade de lançar um mecanismo de acesso “negociado” à terra, a fim de quebrar o nexos entre ocupações e desapropriações,²¹ aproveitando a queda relativa do preço da terra. Segundo Jungmann:

Foi, sem dúvida, a estabilidade da moeda que tornou a especulação com terra [...] um mau negócio. [...] Possuir estoque de terra passou a ser um mico. Resultado: o preço da terra despencou aceleradamente [...]. A mudança é tal que, em certos casos, financiar a compra de terras é mais vantajoso do que desapropriá-las.²²

Para os movimentos sociais agrários, a RAAM afrontava o princípio constitucional da função social da propriedade da terra rural, cujo descumprimento deve levar à desapropriação para fins de reforma agrária. João Pedro Stédile, dirigente do MST, afirmou: “o dono de uma terra improdutiva precisa ser penalizado, e não beneficiado com a compra de sua propriedade à vista”.²³ Francisco Urbano, presidente da Contag, foi enfático: “O Cédula da Terra [...] não passa de um atraso – dos maiores que já vi – no processo de reforma agrária neste país.”²⁴

O Cédula foi direcionado para a região de maior concentração de pobreza rural do país. Se bem-sucedido, serviria de vitrine para legitimar a nacionalização da RAAM. Segundo o BM, “poderia atender 1 milhão de famílias em menos de seis anos”.²⁵

O projeto teve início em dezembro de 1997. Até dezembro de 1999, o Cédula financiou 6.798 famílias.²⁶ A adesão dos trabalhadores foi diretamente influenciada pela seca no Nordeste – frente à qual o acesso à terra se converteu em meio de sobrevivência imediata – e pela propaganda do acesso à terra “sem conflitos”, em uma conjuntura de repressão às ocupações.²⁷

Para Jungmann, os trabalhadores tenderiam a entrar na RAAM, do contrário, a alternativa seria “invadir uma terra, correr o risco de morte, correr o risco de tiro, passar muitas vezes um período que pode demorar meses embaixo de uma lona, em condições muitas vezes muito difíceis e assim por diante”.²⁸ Recordando aquela conjuntura, Gilmar Mauro ponderou:

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 [...]. O povo faz análise de conjuntura [...] e pensa: “eu quero terra, mas desse jeito não!”. Claro, não é idiota!²⁹

21 WORLD BANK. **Project appraisal document to Brazil for Land reform and poverty alleviation pilot project**. Report nº 16342-BR, abr. 1997. p. 7.

22 JUNGSMANN, Raul. O Banco da Terra e a questão fundiária. **Folha de São Paulo**, 30 jan. 1998. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz30019809.htm>.

23 DIAS, Otávio. FHC testa reforma agrária sem conflito. **Folha de São Paulo**, 26 maio 1997. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1997/5/26/brasil/15.html>.

24 URBANO, Francisco. **Depoimento**. Notas taquigráficas da audiência pública na Comissão de Assuntos Econômicos em 4 de setembro de 1997. Brasília: Senado Federal, 1997. p. 16.

25 WORLD BANK, op. cit., 1997, p. 7.

26 BUAINAIN, Antônio Márcio et al. **Relatório preliminar de avaliação do Projeto Cédula da Terra**. Brasília: Unicamp/NEAD/MEPF, 7 jun. 1999. p. 56.

27 Ibidem, p. 27.

28 SOUZA, Josias de. País tem excesso de terra, diz Jungmann. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 1º fev. 1998. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc01029816.htm>.

29 MAURO, Gilmar. **Entrevista concedida a João M. M. Pereira**. São Paulo, 13 nov. 2003.

Desde abril de 1997 – portanto, bem antes do Cédula começar – já havia a intenção de implantar a RAAM em escala nacional, por meio de um “Banco da Terra”.³⁰ Em setembro de 1997, FHC anunciou que “o Banco da Terra está prestes a ter R\$ 1 bilhão”.³¹ E já se falava em metas elevadas: financiar a compra de terras por 250 mil famílias até 2002.³²

A criação do Banco da Terra/Fundo de Terras foi aprovada no Senado no dia 4 de dezembro de 1997, e na Câmara dos Deputados no dia 21 de janeiro de 1998 (transmitida ao vivo pela TV). Tratava-se de um fundo público capaz de captar recursos de diversas fontes, inclusive internacionais, para financiar a compra de terras por trabalhadores rurais. Novidade importante: enquanto o Cédula só financiava transações feitas por associações comunitárias, o Banco da Terra poderia financiar também transações individuais.

A *Folha de São Paulo* comemorou: “O chamado Banco da Terra poderá tornar mais ágil a reforma agrária. [...] Se prosperar, terá sido o início de uma reforma agrária de mercado.”³³ Jungmann foi enfático: “O preço da terra caiu 60% [...]. A crise que eu vivo é uma crise de oferta, de excesso de terra. Para sair dessa crise, o instrumento é efetivamente o Banco da Terra.”³⁴ Ele seria o carro-chefe da “Operação Desmanche” das ocupações.³⁵

A criação do Banco da Terra deu-se contra a posição das organizações nacionais de trabalhadores rurais – MST e Contag –, apoiadas pelo Partido dos Trabalhadores (PT).³⁶ Em uníssono, interpretaram o fato como sinal de que estava em curso a substituição da política de reforma agrária pela RAAM. Reforçava esse diagnóstico o declínio acentuado do orçamento para as desapropriações. Recém-eleito presidente da Contag, Manoel dos Santos (PT/PE) declarou que “o governo quer usar esse fundo para mercantilizar a reforma agrária e colocar na geladeira o poder de intervenção do Estado no campo”.³⁷

É importante frisar que as ocupações de terra eram organizadas, sobretudo, pelo MST, mas não apenas. Alguns sindicatos de trabalhadores rurais (STRs) e federações ligados à Contag (como em GO, PI, BA e PE) também o faziam. Segundo Manoel dos Santos: “Para agilizar a reforma agrária, o que mais tem dado resultado é a ocupação de terra, porque os sucessivos governos nada fizeram, e o que o atual governo tem feito ainda é muito pouco.”³⁸

30 NOVAS propostas do governo. **Folha de São Paulo**, 18 abr. 1997. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1997/4/18/brasil/4.html>.

31 LEIA O discurso do presidente Fernando Henrique. **Folha de São Paulo**, 2 set. 1997. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc020909.htm>.

32 ALENCAR, Kennedy. Para se reeleger, FHC promete assentar 1 mi. **Folha de São Paulo**, 27 out. 1997. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc271008.htm>.

33 TERRAS no mercado. **Folha de São Paulo**, 23 jan. 1998. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz230103.htm>.

34 SOUZA, op. cit., 1998.

35 GONDIM, Abnor. Governo FHC foi o que mais assentou. **Folha de São Paulo**, 15 jun. 1998a. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/folhatee/fm15069816.htm>.

36 GREENHALGH, Luiz Eduardo; PRETTO, Adão. O banco do latifúndio. **Folha de São Paulo**, 10 fev. 1998. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi10029807.htm>.

37 CONTAG e MST criticam banco. **Folha de São Paulo**, 10 jun. 1998. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc10069804.htm>.

38 GONDIM, Abnor. Presidente da Contag quer mais invasões. **Folha de São Paulo**, 4 abr. 1998b. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc04049816.htm>.

Em dezembro de 1998, Jungmann viajou a Washington para negociar com a diretoria do BM um financiamento ao Banco da Terra. A expectativa era de obter US\$ 1 bilhão para os cinco anos seguintes.³⁹

Desde 1995, MST e Contag se somavam a mais de 30 entidades que se organizavam no Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo. Foi nesse espaço de articulação que se decidiu a luta unitária contra a RAAM. Assim, durante o ano de 1998, o Fórum realizou diversas ações importantes, como a mobilização de redes de apoio fora do país, a fim de pressionar o governo brasileiro.⁴⁰ Outra ação consistiu em solicitar investigação ao Painel de Inspeção do BM.⁴¹ Acioná-lo foi uma forma de luta inovadora.⁴²

O Painel acatou a solicitação e enviou, em fevereiro de 1999, representantes ao Brasil, que visitaram áreas do Cédula da Terra na Bahia e em Pernambuco.⁴³ O Fórum questionou a legitimidade de tais visitas, alegando que o terreno havia sido preparado para que não aparecessem falhas.⁴⁴ Em maio de 1999, o Painel julgou improcedentes os argumentos do Fórum e não recomendou à diretoria do BM a investigação solicitada. Na ocasião, inclusive, o Banco desqualificou a representatividade das organizações que compunham o Fórum, considerando suas reivindicações de caráter “filosófico”.⁴⁵

A pressão dos movimentos sociais continuou. Stédile anunciou que as ocupações aumentariam em 1999 e denunciou o avanço da RAAM, em detrimento da reforma agrária:

Assessorado ideologicamente pelo Banco Mundial, o governo FHC lança o Banco da Terra, que significa aplicar os conceitos do neoliberalismo na questão agrária e transformar a política fundiária em um mero negócio de mercado, em que os latifundiários, mesmo improdutivos, receberiam pagamento à vista pelas parcelas de terra que estivessem dispostos a ceder gentilmente ao governo. Com isso, o governo ignora a Constituição.⁴⁶

Stédile comemorou a unidade contra a RAAM: “Pela primeira vez, conseguimos nos articular com Contag, Igreja e outras entidades para criar uma unidade em atos contra o governo.”⁴⁷ Como o governo brasileiro não liberava informações sobre a implantação do Cédula, o Fórum acionou parlamentares do PT, que assinaram requerimento de informações ao MEPF em 2 de março de 1999. Dois meses depois, farta documentação foi liberada.⁴⁸

39 AGÊNCIAS do BB sofrem bloqueio. **Folha de São Paulo**, 15 dez. 1998. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc15129814.htm>.

40 PEREIRA, op. cit., 2010.

41 FÓRUM NACIONAL PELA REFORMA AGRÁRIA E JUSTIÇA NO CAMPO. **Solicitação ao Painel de Inspeção**. Brasília: FNRA, 10 out. 1998.

42 Sobre o Painel, ver <https://www.inspectionpanel.org/>.

43 BIRD REAVLIA verba para imóvel rural. **Folha de São Paulo**, 6 fev. 1999. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc06029912.htm>.

44 WOLFF, Luciano; SAUER, Sérgio. O Painel de Inspeção e o caso do Cédula da Terra. In: BARROS, Flávia (org.). **Banco Mundial, participação, transparência e responsabilização: a experiência brasileira com o Painel de Inspeção**. Brasília: Rede Brasil, 2001. p. 159-198.

45 WORLD BANK. **The Inspection Panel**. Report and recommendation on request for Inspection – Brazil: Land Reform and Poverty Alleviation Pilot Project. Washington, 27 maio 1999a.

46 GERSCHMANN, Léo. Líder do MST diz que número de invasões aumentará em 1999. **Folha de São Paulo**, 8 mar. 1999. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc08039906.htm>.

47 ALVES, Carlos. MST não tem conquistas reais, diz Stédile. **Folha de São Paulo**, 4 jul. 1999. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc04079921.htm>. Acesso em: 21 jun. 2025.

48 FÓRUM NACIONAL PELA REFORMA AGRÁRIA E JUSTIÇA NO CAMPO. **Segunda solicitação ao Painel de**

Esse material apontava inúmeras irregularidades e indícios de corrupção.⁴⁹ O Fórum então encaminhou denúncia à Procuradoria-Geral da União e, ao mesmo tempo, solicitou nova investigação ao Painel de Inspeção em agosto de 1999.⁵⁰ Quatro meses depois, recebeu outra resposta negativa. Contudo, dessa vez, ela desconsiderou o mérito do argumento e afirmou que o Fórum não havia cumprido todos os procedimentos para tornar o pedido elegível, como, por exemplo, esgotar todos os canais de diálogo com o governo brasileiro.⁵¹

Aquela altura, a luta contra a RAAM no Brasil havia ganhado projeção significativa no exterior. Diversos encontros internacionais foram realizados para troca de experiências e unificação da agenda de lutas.

Vale enfatizar o alcance dessa campanha internacional. Segundo Jungmann, ele visitava o Vaticano todos os anos, a fim de, por cima, fazer política junto à Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB). Em uma das visitas, ele se deu conta da repercussão do caso:

Anualmente, eu ia à Santa Sé e apresentava os resultados [do ministério]. Eu ia pelo Vaticano, estratégico, [...] e depois começava a estabelecer [relações] aqui. [...]. Então estava lá [...]. À certa altura, o cardeal me faz uma pergunta que não estava no script: “Ministro, e o Banco da Terra?” O que é que tem o Vaticano a ver com o Banco da Terra?! [...]. E perguntei: “Desculpe, cardeal, mas por que o interesse pelo Banco da Terra chegou aqui?” [Disse ele:] “Porque amanhã, o James Wolfensohn, presidente do Banco Mundial, encontrará com o santíssimo Papa, que é contra [...]”. Veja a que ponto chegou!!!⁵²

Outra consequência dessa campanha internacional foi bloquear, em Washington, por quase dois anos, o empréstimo que o BM faria ao Governo Federal para financiar o Banco da Terra em todo o país. Como reconheceu Jungmann: “Já está certo que o Banco da Terra vai contar com R\$ 200 milhões. Se o MST parar de pressionar o BM, teremos mais R\$ 1 bilhão.”⁵³

Criou-se um impasse, na medida em que a implantação da RAAM em escala nacional não encontrava respaldo político suficiente. Quem a apoiava? Além de *todas* as entidades patronais rurais, havia apoio apenas local de STRs no Nordeste, da Força Sindical no estado de São Paulo e de federações sindicais de trabalhadores rurais dos estados do Sul (que lutavam por políticas favoráveis à agricultura familiar, não por terra). A unidade de luta contra a RAAM foi rompida quando a Contag decidiu negociar a criação de um novo programa,⁵⁴ parecido com o Cédula.

A Contag jamais se recusou a negociar com o BM possíveis mudanças no Cédula da Terra. Pelo menos desde agosto de 1999, a entidade mantinha contatos nessa direção.⁵⁵ Para

Inspeção. Brasília: FNRA, 27 ago. 1999.

49 GONDIM, Abnor. Governo comprou terras improdutivas. **Folha de São Paulo**, 24 ago. 1999. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc24089911.htm>; WOLFF; SAUER, op. cit.

50 FÓRUM PEDE investigação sobre compra de fazendas. **Folha de São Paulo**, 28 ago. 1999. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc28089916.htm>

51 WORLD BANK. **The Inspection Panel.** Report and recommendation on second request for Inspection – Brazil: Land Reform and Poverty Alleviation Pilot Project. Washington, 27 dez. 1999b.

52 JUNGSMANN, Raul. **Entrevista concedida a João M. M. Pereira.** Brasília, 27 nov. 2003.

53 MINISTRO retirará de assentado crédito “mais barato do mundo”. **Folha de São Paulo**, 8 mar. 1999. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc08039905.htm>.

54 BIRD REPASSA US\$ 200 mi para Contag. **Folha de São Paulo**, 6 jun. 2000. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0606200032.htm>.

55 WORLD BANK. **Project appraisal document to Brazil for Land-Based Poverty Alleviation Project I.** Report

Jungmann, “a Contag queria vir desde o primeiro momento, mas ela é bloqueada pelo MST, ela é bloqueada porque não quer ficar à direita do MST”.⁵⁶ Segundo Jungmann, embora Urbano fosse membro da Executiva Nacional do PSDB, sua posição tão veementemente contra o Cédula se devia ao fato de que ele “estava na presidência da Contag com o apoio do PT. Ele ficou com a presidência, mas a maioria da direção pertencia ao PT. Daí que ele tentava ser mais realista que o rei. [...] Tentava ir mais para a esquerda, pelas cobranças que recebia”.⁵⁷ De todo modo, o que explica a mudança de posição da Contag? Em primeiro lugar, há anos existia uma reivindicação dentro da entidade – porém, sempre em uma posição secundária em sua pauta – por linha de crédito fundiário para segmentos empobrecidos de agricultores familiares não proprietários, 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 na região e não existissem imóveis passíveis de desapropriação. De acordo com tal reivindicação, somente imóveis não passíveis de desapropriação poderiam ser adquiridos, em uma lógica de reordenamento fundiário complementar à reforma agrária.

Em segundo lugar, havia uma cultura sindical de negociação forjada pela experiência de quase três décadas com projetos de desenvolvimento rural no Nordeste, parte substantiva dos quais com financiamento do BM. Segundo Navarro, essa tradição sindical ganhara alento em 1998, com a eleição da nova diretoria da Contag:

Em 1995 a Contag filiou-se à CUT e passou a exercer uma ação mais confrontacional em relação às políticas governamentais [...]. Esta fase de maior oposição ao governo federal [...], entretanto, durou apenas até o corrente ano, quando a eleição da nova diretoria da Contag significou um retorno ao seu passado anterior à citada filiação ao campo cutista.⁵⁸

A diretoria, eleita em 1998, tinha como presidente Manoel dos Santos. Na disputa interna, o candidato derrotado Ailton Faleiro (PT/Pará) acusou Santos de ter feito aliança com federações contrárias à CUT: “Santos corre o risco de se tornar refém da direita com a qual se aliou para vencer a eleição.”⁵⁹ Seja como for, Santos explicou o posicionamento da Contag:

Fizemos várias reuniões com o Banco, apresentando uma proposta alternativa, [...] 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.⁶⁰

Não se deve perder de vista que o contexto geral era de repressão às ocupações de terra. O Ministério da Justiça articulava agentes do Judiciário nos estados para que promovessem

nº 19585-BR. Washington, nov. 2000a. p. 24.

56 JUNGSMANN, op. cit., 2003.

57 Ibidem.

58 NAVARRO, Zander. **O projeto-piloto Cédula da Terra**: comentários sobre as condições sociais e político-institucionais de seu desenvolvimento recente. Porto Alegre: [s. n.], 1998. p. 5.

59 GONDIM, Abnor. Presidente da Contag quer mais invasões. **Folha de São Paulo**, 4 abr. 1998b. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc04049816.htm>.

60 SANTOS, op. cit.

megaoperações de reintegração de posse. Proliferavam escutas telefônicas, abertura de inquéritos e prisões de dirigentes do MST. Especulações de que os sem-terra estariam se associando a movimentos armados, como as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), eram “noticiadas” na TV. Em abril de 2000, o governo editou a Medida Provisória nº 2.027, que impedia vistoria de áreas ocupadas e bloqueava a sua desapropriação por dois anos. Um ano depois, por meio da Portaria nº 62, de 27 de maio de 2001, estabeleceu-se a exclusão de ocupantes de terras ou prédios públicos do programa de reforma agrária. Resultado: as ocupações caíram de 390 em 2000 para 194 em 2001.⁶¹

Além da criminalização das ocupações, estava em curso um ajuste fiscal que restringia fortemente os recursos para políticas públicas do interesse do MST e da Contag. Foi nesse ambiente que, para o presidente da Contag, a negociação direta com o BM poderia abrir um canal de negociação com o governo brasileiro sobre um possível programa de compra de terras:

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 [...] – para mostrar onde está errado e onde pode melhorar – o Banco hoje tem uma política mais aberta para ouvir do que no passado [...]. Naquele momento, [...] nós usamos o Banco para abrir o espaço de discussão com o governo para a construção da proposta de crédito fundiário.⁶²

No debate interno, predominou a tese do pragmatismo sindical. Um agente-chave nessa defesa foi Eugênio Peixoto – na época, assessor de relações internacionais da entidade:

A Contag não é nem um movimento religioso nem uma organização política, é sindicato. E sindicato tem que ter proposta para o conjunto da base. E tem 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.⁶³

A decisão de negociar o novo programa, rompendo com a unidade construída no Fórum, foi objeto de embates dentro da Contag. Maria da Graça Amorim, então diretora de Reforma Agrária e Meio Ambiente da entidade, assim comentou tais divergências:

Como a Contag é uma entidade plural, formada de várias correntes, vários partidos políticos, é claro que um debate desses teve e tem divergências. Não sobre a necessidade de uma política de crédito fundiário, mas por onde vinha, porque a discussão [era]: o Banco Mundial financiou o Cédula da Terra e queria financiar o Banco da Terra, programas dos quais nós discordamos. Como é que agora o mesmo Banco Mundial vai financiar outro programa? [...]. Deu um debate muito forte não deixar que o Crédito Fundiário [...] desvirtuasse o programa de reforma agrária e não virasse comodismo dentro da confederação.⁶⁴

61 MASCHIO, José; ESCOLESE, Eduardo. No campo, governo enfrentou o radicalismo dos sem-terra. **Folha de São Paulo**, 19 dez. 2002. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/especial/fj1912200224.htm>.

62 SANTOS, op. cit.

63 PEIXOTO, Eugênio. **Entrevista concedida a João M. M. Pereira**. Brasília, 28 nov. 2003.

64 AMORIM, Maria da Graça. **Entrevista concedida a João M. M. Pereira**. Brasília, 29 nov. 2003.

Com o apoio da Contag, desenhou-se o Crédito Fundiário de Combate à Pobreza Rural (CFCP), permitindo que o empréstimo – até então não aprovado pela diretoria do BM em Washington – fosse autorizado em julho de 2001. Desse modo, o BM não financiou o Banco da Terra, e sim o CFCP. A meta era financiar 50 mil famílias em 14 estados em três anos, podendo chegar a 250 mil famílias em dez anos com US\$ 1 bilhão em empréstimos do BM. O CFCP não autorizaria a compra de latifúndios improdutivos e teria mecanismos de participação de STRs.

A partir de então, a Contag continuou a vincular o Cédula e o Banco da Terra à RAAM, mas passou a diferenciá-los do CFCP, visto como um mero programa de crédito fundiário.

Para o governo, a criação do CFCP fazia parte da estratégia de elevar a Contag à condição de interlocutora responsável e, ao mesmo tempo, isolar o MST. O programa serviria para desestimular ocupações e explicitar as divergências de propostas entre as duas principais organizações de trabalhadores rurais do país.⁶⁵

Havia, porém, um elemento complicador nessa estratégia: o Banco da Terra. Na prática, o programa só começou a funcionar em meados de 2000, enquanto o CFCP (negociado no início de 2000) começou a operar em 2002. Ocorre que o Banco da Terra não era apenas um programa, mas sim um fundo criado pelo Congresso para captar recursos de diversas fontes e, como fundo, era o instrumento por meio do qual se daria a contrapartida do governo brasileiro ao empréstimo do BM para o CFCP. No entanto, politicamente, enquanto o CFCP era apoiado pela Contag, o Banco da Terra era apoiado pela CNA e pela Força Sindical, que tinham interesse em convertê-lo em uma grande imobiliária pública nacional. Houve então uma disputa dentro do governo FHC em torno da execução de ambos os programas.

Ao longo do biênio 2001-2002, essa disputa foi inteiramente favorável ao Banco da Terra. O programa dependia da adesão prévia de estados e/ou associações de municípios, o que teve início em junho de 2000, começando pelo estado de São Paulo, com apoio da Força Sindical, da Federação dos Trabalhadores na Agricultura e de associações de municípios.⁶⁶ Com pouco mais de um mês em operação, Jungmann o qualificava como “revolucionário, eficaz e moderno”⁶⁷.

A gestão do Banco da Terra ficou a cargo de um conselho constituído por sete ministros de Estado, pelos presidentes do BNDES e do Incra, e por dois representantes dos “beneficiários”: a Força Sindical e a CNA – maior entidade de representação patronal rural do país.⁶⁸

Para operacionalizá-lo em São Paulo, a Força Sindical criou uma ramificação: a Força da Terra. O contraponto ao MST era direto, como explicou seu representante: “Nossos assentados não terão de morar em barracas de lona plástica preta nem em prédios abandonados. Ninguém

65 GONDIM, Abnor. Crédito fundiário separa MST de Contag. **Folha de São Paulo**, 12 maio 2000. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1205200019.htm>.

66 SÃO PAULO recebe R\$ 30 mi do Banco da Terra. **Folha de São Paulo**, 29 jun. 2000. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u825.shtml>.

67 MST REJEITA acordo com o governo federal. **Folha de São Paulo**, 21 jul. 2000. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2107200024.htm>.

68 BRASIL. Banco da Terra. **Resolução nº 168**. Brasília, 4 jan. 2002.

precisará usar boné, camiseta e bandeira vermelha para conseguir comprar terra, plantar, produzir e vender.”⁶⁹ Paulo Pereira da Silva – o Paulinho da Força – arrematou: “Não queremos invadir fazenda. [...]. Queremos que o agricultor tenha a posse da sua terra sem ter que brigar com ninguém.”⁷⁰ Segundo ele, “só em São Paulo, o Banco da Terra tem R\$ 30 milhões para emprestar até o final do ano”. O objetivo era alavancar a nova entidade por meio do Banco da Terra. O lançamento da Força da Terra contou com a presença de Jungmann.

Para João Paulo Rodrigues, dirigente do MST, a iniciativa premiaria os fazendeiros e endividaria os trabalhadores: “O que eles [Força da Terra] vão fazer é ajudar a vender terra podre de fazendeiro rico para agricultor pobre. Nenhum lavrador consegue ter uma fazenda lucrativa se começa o negócio já devendo para o governo.”⁷¹ No final de outubro de 2001, repercutiu na imprensa a notícia de superfaturamento e corrupção na compra da Fazenda Ceres, em Piraju/SP, intermediada pela Força Sindical, com recursos do Banco da Terra.⁷² A partir daí, o caso ganhou bastante destaque na mídia, até porque Paulinho da Força era então candidato a vice na chapa encabeçada por Ciro Gomes à Presidência da República em 2002. Também em outros estados surgiram denúncias de corrupção envolvendo o Banco da Terra, com destaque para Santa Catarina.⁷³

O Banco da Terra incidiu predominantemente na região Sul, em particular no Rio Grande do Sul – diferentemente do Cédula da Terra, voltado para o Nordeste. Por quê? Em primeiro lugar, a região era o berço do MST e havia ali uma pressão por terra significativa. Em segundo lugar, o patronato rural era bastante organizado, de modo que o embate com o MST sempre foi muito intenso. Em terceiro lugar, os STRs sulistas não organizavam ocupações e pleiteavam crédito para compra de terra. Ademais, pelos índices de produtividade, o Governo Federal enfrentava dificuldades legais para desapropriar latifúndios improdutivos.

No caso do RS, havia um elemento adicional: a eleição de Olívio Dutra (PT), em 1998, após uma campanha bastante polarizada, na qual o MST havia se engajado abertamente. Dutra se comprometera com uma política de assentamentos rurais,⁷⁴ o que despertou forte oposição do patronato rural e da mídia empresarial. Além disso, o seu governo não apenas não assinou o termo de cooperação com o Banco da Terra, como manifestou-se contra ele. A implantação do programa, então, ocorreu por meio da articulação direta entre Governo Federal e prefeituras, via associações de municípios.

69 FUTEMA, Fabiana. Força Sindical cria seu próprio MST. **Folha de São Paulo**, 14 set. 2000a. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u4983.shtml>.

70 Ibidem.

71 FUTEMA, Fabiana. MST chama de oportunista proposta agrária da Força Sindical. **Folha de São Paulo**, 14 set. 2000b. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u4984.shtml>.

72 PRESIDENTE da Força Sindical para programa em convênio do governo. **Folha de São Paulo**, 22 out. 2001. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u25939.shtml>.

73 PAINEL. Denúncia agrária. **Folha de São Paulo**, 29 maio 2002. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2905200201.htm>.

74 A competência para realizar desapropriações para fins de reforma agrária é restrita à União, de modo que o governo Dutra utilizou outro instrumento, a compra direta de terras. Enquanto o Banco da Terra financiava os compradores que se habilitassem voluntariamente, o Governo Estadual comprava imóveis rurais conforme as suas prioridades. Ambos os instrumentos remuneravam os proprietários em dinheiro a preços de mercado. A diferença residia em quem conduzia o processo e como o fazia.

Foi decisiva a participação de STRs ligados à Contag – que, em nível nacional, era contra – e à Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul (FETRAF-Sul), ligada à CUT. A mediação sindical criou condições para a enorme capilarização do programa, a ponto de haver contratos do Banco da Terra em quase todos os municípios (mais de 400). A imensa maioria dos contratos foi individual e de pequenas propriedades. A escala e a velocidade do programa no RS, aliadas à intensa propaganda, tiveram forte impacto sobre o MST. Na avaliação de Frei Sérgio Görden – expressiva liderança popular gaúcha –, o programa “diminuiu drasticamente a população camponesa nos acampamentos do MST”.⁷⁵

Da divisão à acomodação

A VITÓRIA DE Luís Inácio Lula da Silva nas eleições de 2002 foi apoiada em uma ampla coalizão política que incluía forças populares e conservadoras. Da parte dos trabalhadores rurais e dos movimentos sociais do campo havia enorme expectativa pela realização de uma reforma agrária massiva. Apostando na ação governamental, o número de ocupações e famílias acampadas disparou, recolocando a questão no centro da agenda política em 2003.

Miguel Rossetto (PT/RS) foi nomeado para o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e logo marcou posição frente ao antecessor: “Não é tarefa de um governo, dentro de um Estado Democrático de Direito, sufocar a capacidade de mobilização dos movimentos sociais.”⁷⁶ A Presidência do Incra foi entregue a Marcelo Resende, indicado pela Comissão Pastoral da Terra (CPT), com anuência do MST. Já a Contag indicou o seu assessor de relações internacionais, Eugênio Peixoto,⁷⁷ para o cargo de secretário nacional de Reordenamento Agrário.⁷⁸

A reação patronal foi imediata, sob a forma de violência privada contra trabalhadores e ativistas, que voltou aos patamares dos anos 1980. O Poder Judiciário também foi acionado nos estados, exarando ordens de prisão e ações de despejo de áreas ocupadas, chegando a números recorde.⁷⁹ Uma campanha diária nos principais meios de comunicação criminalizou os movimentos sociais, em particular o MST, e acusou o governo de omissão ou conivência. A bancada ruralista no Congresso, inclusive, aprovou a criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para investigar o MST, depois do famigerado episódio do boné.⁸⁰

75 GÖRGEN, Frei Sérgio. **Entrevista concedida a João M. M. Pereira**. 13 de abril de 2004 (*e-mail*).

76 MICHAEL, Andréa. Rossetto defende “capacidade de mobilização” do MST em discurso. **Folha de São Paulo**, 3 jan. 2003. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0301200314.htm>.

77 Sociologicamente, é relevante assinalar como o trânsito de agentes no seletor circuito internacional de “especialistas” (no caso, em “desenvolvimento rural”) alimenta e se alimenta de redes de sociabilidade, que forjam certo senso comum sobre o “desenvolvimento” e credenciais de reputação. Peixoto, p. ex., havia sido consultor da Unesco, do Unicef, do PNUD e do BM. Sobre o tema, ver BAZBAUERS, Adrian. The World Bank as a development teacher. **Global Governance**, v.22, p. 409-427, 2016.

78 ROSSETO apresenta amanhã equipe do Desenvolvimento Agrário. **Folha de São Paulo**, 8 jan. 2003. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u44546.shtml>.

79 BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise. n. 19. Brasília, 2011. p. 238.

80 Em 2 de julho de 2003, ao receber a direção nacional do MST, Lula ganhou de presente um boné da entidade, com o qual deixou-se fotografar. MASCHIO, José. Para entidades ruralistas, Lula foi “servil” ao MST. **Folha de São Paulo**, 3 jul. 2003. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0307200303.htm>.

Qual foi a postura do governo Lula em relação aos programas de RAAM, herdados do governo FHC? Os projetos São José e Cédula da Terra já estavam encerrados, restando o Banco da Terra. Ao assumir, o novo governo imediatamente suspendeu o seu funcionamento por suspeitas de corrupção – embora a Força Sindical insistisse que os repasses de recursos fossem retomados.⁸¹ Segundo Rossetto, uma auditoria inicial constatou irregularidades como “superfaturamento de terras, laranjas, pedágio no acesso ao programa”.⁸² Posteriormente, o governo informou que o Banco da Terra havia financiado 34.759 famílias em 18.294 operações.⁸³

Ao mesmo tempo, o Governo Federal anunciou a reconfiguração do programa. Rossetto declarou: “Vamos construir um grande projeto de crédito fundiário no país. Não vamos mais usar a marca Banco da Terra e vamos implantar um modelo de gestão que nos propicie um melhor aproveitamento dos recursos públicos.”⁸⁴ Ou seja, extinguiu-se a marca “Banco da Terra” – o nome fantasia – e criou-se o Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), responsável pela gestão do Fundo de Terras e dos programas nessa área. A condução do PNCF foi entregue à Secretaria Nacional de Reordenamento Agrário (SRA). Era o principal programa da SRA, por onde passaria a negociação com o BM.

Dentro do PNCF, o governo criou o programa Consolidação da Agricultura Familiar, muito parecido com o Banco da Terra, e implantou o CFCEP, apoiado pela Contag. Ademais, reformulou o Fundo de Terras, a fim de usá-lo como contrapartida nacional aos empréstimos do BM. Mecanismos de participação dos sindicatos na gestão dos programas foram estabelecidos.

O patronato rural endossava esse tipo de iniciativa. Jorge Bornhausen, presidente do Partido da Frente Liberal (PFL), declarou que o partido era “favorável a uma reforma agrária com prazos, metas e crédito fundiário”.⁸⁵ Por sua vez, o presidente da Sociedade Rural Brasileira (SRB) afirmou: “O acesso à terra via crédito fundiário é o que nós sempre preconizamos aqui.”⁸⁶

Enquanto isso, por encomenda do governo, uma equipe de pesquisadores coordenada por Plínio de Arruda Sampaio (PT/SP) elaborava uma proposta de Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA). A proposta mostrou a existência de terra disponível para a reforma agrária em todos os estados da federação, contrariando o discurso das entidades patronais rurais. Além disso, evidenciou a existência de uma demanda potencial estimada em seis milhões de famílias sem-terra ou minifundiárias, uma demanda emergencial de cerca de 180 mil famílias

81 DULCI DIZ que governo criará “mesa de negociação” com os servidores. **Folha de São Paulo**, 4 fev. 2003. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u45609.shtml>.

82 SOUZA, Josias de. Rossetto quer alterar lei de invasões de terra. **Folha de São Paulo**, 16 mar. 2003. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1603200309.htm>.

83 BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Programa Recuperação e Regularização dos Projetos financiados pelo Fundo de Terras** (Programas Banco da Terra e Cédula da Terra). Brasília: Departamento de Crédito Fundiário, 2004. p. 1.

84 SPINELLI, Evandro. Herança de FHC, Banco da Terra será extinto pelo governo. **Folha de São Paulo**, 5 fev. 2003. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u45664.shtml>.

85 EM NOTA, PFL acusa Rossetto de ser “parceiro” dos sem-terra. **Folha de São Paulo**, 16 jul. 2003. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u51303.shtml>.

86 SAMPAIO, João de Almeida. **Entrevista concedida a João M. M. Pereira**. São Paulo, 12 nov. 2003.

acampadas e uma demanda explícita da ordem de um milhão de famílias, constituída pelo público registrado nos correios em 2001⁸⁷ e pelos acampados.⁸⁸

No início de setembro, o ministro Rossetto demitiu o presidente do Incra, desde o início bastante atacado pelos ruralistas.⁸⁹ A CPT fez uma nota dura, acusando o MDA de “seguir as injunções do FMI [sic] de manutenção da reforma agrária de mercado”.⁹⁰ O MST adotou um tom mais cauteloso, jogando suas fichas na aprovação do novo PNRA e na meta de assentamento de um milhão de famílias. O presidente da Contag reagiu com indiferença.⁹¹

Até ali, um tema candente era o do cumprimento da MP 2.027/2000, que bloqueava a desapropriação de terras ocupadas. O patronato rural pressionava o governo desde o início do ano para que aplicasse a medida, enquanto o MST e seus aliados pressionavam pela revogação. Após fortes reações patronais, o governo recuou em declarações em favor da revogação, mas, na prática, não cumpriu a MP.⁹²

Em função da política econômica adotada, baseada no ajuste fiscal e na política de superávit primário (negociada com o FMI), o MDA carecia cronicamente de recursos.⁹³ Nesse contexto, no dia 15 de outubro, a proposta de PNRA foi entregue ao governo por Plínio de Arruda Sampaio, com o apoio de todos os movimentos de trabalhadores rurais.⁹⁴ O crédito fundiário sequer era mencionado.

Depois de um mês, para pressionar o governo a lançar o PNRA e incluir recursos para tal no orçamento de 2004, o MST iniciou uma marcha de Goiânia a Brasília, com cerca de duas mil pessoas. “Vamos [...] solicitar uma audiência com o presidente Lula”, disse Gilmar Mauro.⁹⁵

Enquanto isso, noticiou-se que o governo planejava assentar 355 mil famílias até 2006. A recepção foi a pior possível. Qualificada como “ridícula” pelo MST, “mesquinha” pela CPT e “insuficiente” pela Contag, a meta sinalizava a distância entre as expectativas dos movimentos sociais e a disposição do governo.⁹⁶

87 Em 2001, o Governo Federal fez uma campanha chamada “Reforma agrária pelos correios”. O número de pessoas cadastradas foi de 839.715. O MST denunciou tal iniciativa como mais uma manipulação. Contudo, em SP, o MST aproveitou a campanha para discutir com os trabalhadores e estimular o seu cadastramento, a fim de explicitar uma “demanda por terra” a ser utilizada como instrumento de cobrança.

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

89 NAVARRO, Sílvio. Presidente do Incra era parcial e não soube conduzir reforma, dizem ruralistas. **Folha de São Paulo**, 2 set. 2003. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u52980.shtml>.

90 PASTORAL da Terra divulga nota criticando demissão o Incra. **Folha de São Paulo**, 3 set. 2003. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u53021.shtml>.

91 SCOLESE, Eduardo. MST e CPT dizem que demissão é “traição”. **Folha de São Paulo**, 3 set. 2003a. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0309200307.htm>.

92 GOVERNO nega mudanças na MP anti-invasão de terras. **Folha de São Paulo**, 18 mar. 2003. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u47135.shtml>. SOUZA, Josias de. Incra ensina a driblar lei contra invasão. **Folha de São Paulo**, 13 jul. 2003. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u51171.shtml>. A LEI do Incra. **Folha de São Paulo**, 14 jul. 2003. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz1407200301.htm>. DIRCEU desautoriza novo chefe do Incra. **Folha de São Paulo**, 6 set. 2003. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u53139.shtml>.

93 DUALIBI, Julia. Dirceu diz que ajuste fiscal dificulta a reforma agrária. **Folha de São Paulo**, 16 set. 2003. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1609200313.htm>.

94 SCOLESE, Eduardo. Ausência de Rossetto pode causar mal-estar entre governo e MST. **Folha de São Paulo**, 13 nov. 2003b. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u55404.shtml>.

95 SCOLESE, Eduardo; BAHIA, Guilherme. MST marcha até Brasília para cobrar Lula. **Folha de São Paulo**, 10 nov. 2003. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u55260.shtml>.

96 SCOLESE, Eduardo; FIGUEIREDO, Talita. MST chama de “ridícula” a reforma agrária de Lula. **Folha de São**

Reunindo então 44 entidades, o Fórum organizou a Conferência da Terra, em Brasília, que contaria com a participação de representantes da sociedade civil e dos três poderes da República. Eram esperadas milhares de pessoas. Nem Lula nem Rossetto estariam na capital na ocasião. Pelo MST, João Paulo Rodrigues declarou: “Se Lula viajar não tem problema. Vamos ficar acampados esperando por ele o tempo que for necessário.”⁹⁷ O governo, então, trocou uma audiência com o presidente pela não ocupação de prédios públicos durante aqueles dias.

No dia 20 de novembro de 2003, durante a conferência e na presença de cerca de quatro mil trabalhadores sem-terra, porta-vozes do Governo Federal anunciaram o II PNRA.⁹⁸ As metas eram bem menores do que o esperado: assentamento de 400 mil famílias (em vez de um milhão) em projetos de reforma agrária e crédito fundiário para 130 mil famílias até o final de 2006. Ou seja, o governo Lula se comprometia com uma política de reforma agrária – não necessariamente baseada em desapropriações⁹⁹ e muito aquém das expectativas do MST – e, ao mesmo tempo, com um crédito fundiário robusto – como reivindicavam a Contag e a Fetrat-Sul.

Durante a conferência, João Pedro Stédile anunciou que as ocupações continuariam e que a reforma agrária dependia da mudança no modelo econômico vigente:

Quem decide o volume e a velocidade das famílias assentadas é a força do povo de se organizar e continuar ocupando latifúndios e colocando o povo nos acampamentos. [...]. O governo não pode mais mentir e dizer que não tem dinheiro para a reforma agrária. [...]. [O governo] continua pagando bilhões de reais em juros para os Bancos.¹⁰⁰

O acordo era para que Lula recebesse uma delegação do MST no gabinete no dia do anúncio. O MST, porém, pressionou para que o presidente comparecesse à conferência. “Ou ele vem aqui, ou vai todo mundo [cerca de 3 mil pessoas] para o Palácio do Planalto”, disse João Paulo Rodrigues.¹⁰¹ Então, diante de milhares de sem-terra, Lula – sem boné do MST – pediu calma: “Eu quero pedir àqueles que têm pressa, que são mais nervosos, que, se um dia tiverem de me julgar, pela nossa relação de amizade, deixem para me julgar no final do meu governo. Não me julguem precipitadamente.”¹⁰² O presidente da CNBB elogiou o plano, afirmando que a meta de assentamento era “realista”.¹⁰³ Já os ruralistas o criticaram, declarando que o plano continha

Paulo, 20 nov. 2003. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2011200302.htm>.

97 SCOLESE, op. cit., 2003b.

98 SCOLESE, Eduardo. Governo lança plano de reforma agrária e promete assentar 400 mil famílias. **Folha de São Paulo**, 21 nov. 2003c. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u55679.shtml>.

99 Na antevéspera do anúncio, Plínio de Arruda Sampaio se desvinculou do plano, alegando discordar da ênfase governamental na compra direta de terras pelo Incra, em detrimento da desapropriação. BRAGON, Ranier; SCOLESE, Eduardo. Governo pretende assentar 355 mil famílias até 2006. **Folha de São Paulo**, 19 nov. 2003. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1911200312.htm>.

100 SCOLESE, Eduardo. Só invasão resolve problema no campo, defende Stédile. **Folha de São Paulo**, 21 nov. 2003d. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2111200302.htm>.

101 GENOÍNO diz que governo terá que “suar a camisa” para fazer reforma agrária. **Folha de São Paulo**, 21 nov. 2003. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u55670.shtml>.

102 LULA PEDE ao “amigo” MST que o julgue só no fim do governo. **Folha de São Paulo**, 22 nov. 2003. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u55698.shtml>.

103 MIGNONE, Ricardo. CNBB apoia plano de reforma agrária do governo federal. **Folha de São Paulo**, 26 nov. 2003. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u55836.shtml>.

propostas “conflituosas, prejudiciais e desestimulantes à classe produtora rural”.¹⁰⁴ Assim, sem criminalizar a luta por terra – como havia feito o governo anterior – e contando com o apoio mais ou menos crítico de todas as organizações nacionais de trabalhadores rurais, o governo Lula operou uma acomodação entre as políticas de crédito fundiário e de reforma agrária. O crédito fundiário seguiu enquadrado institucionalmente como programa de “reordenamento fundiário”, vinculando-se oficialmente à agenda de desenvolvimento rural pró-agricultura familiar (encabeçada pela Contag), e não mais à proposta de RAAM.

Dali em diante, o MST abandonou a luta contra a RAAM e o tema foi retirado da pauta do Fórum em 2003, a fim de preservá-lo como espaço de diálogo e construção de lutas comuns.

O endividamento dos mutuários dos programas (desde o Cédula até o PNCF) foi uma constante nos anos seguintes, razão pela qual a Contag e a Fetraf-Sul pautaram sucessivas renegociações das dívidas, o que levou a gastos adicionais de recursos públicos.

Para João Paulo Rodrigues, as diferenças de posição entre o MST e a Contag estariam na composição das suas respectivas bases sociais:

A tendência é a Contag manter o crédito fundiário, pela sua base querer, que é diferente da nossa base do MST, que não quer – porque é o miserável do miserável, é o camponês que corre de Banco. [...]. [A Contag] representa uma parcela da sociedade, que é o pequeno agricultor clássico, que já tem uma vida mais ou menos tranquilizada, 15 a 40 hectares de terra, uma boa produção e seus filhos querem terra, então quer o crédito fundiário. Dificilmente, um filho desse vai participar de uma ocupação.¹⁰⁵

Segundo Rodrigues, a base do MST rejeitava o crédito fundiário:

Nenhum acampamento nosso topa financiar compra de terra. Por mais que as pessoas estejam há três ou quatro anos debaixo de lona e alguém chegue com uma mala de dinheiro para comprar terra e diga “compre sua terra e fique pagando”, não existe, está fora das possibilidades. Não é o filho de pequeno agricultor. Com o sem-terra é uma situação diferente.¹⁰⁶

Ocorre que, dependendo das circunstâncias, essa distinção não era tão clara – como ilustra o contraste entre a fala de Rodrigues e a de Frei Sérgio Görgen. Na verdade, as relações de trabalho, as condições socioeconômicas, o contexto político e, sobretudo, o tipo de mediação realizado pelas organizações interferem diretamente no “apelo” que as ocupações de terra (ou a compra) podem alcançar (ou não) junto a segmentos da classe trabalhadora rural.

Para Gilmar Mauro, as formas distintas – e, até certo ponto, concorrentes – de mediação e organização política decorriam de concepções de luta social diferentes:

Isso é uma característica do movimento sindical brasileiro, principalmente do campo [...]. A lógica que se imprimiu é a lógica da política de resultados. Então, não é uma lógica de combate, de enfrentamento [...], não tem projeto de longo prazo [...]. A lógica sindical é a de negociação centrada nas lideranças, independentemente de se ter massa mobilizada na rua. E esse

104 PARA RURALISTA, Lula “agita” o campo e prejudica a produção. **Folha de São Paulo**, 17 dez. 2003. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1712200319.htm>.

105 RODRIGUES, João Paulo. **Entrevista concedida a João M. M. Pereira**. Brasília, 30 nov. 2003.

106 Ibidem.

tipo de política, que é a política oportunista, teve um certo espaço no governo FHC, inclusive: “se for bonzinho, vai ter conquista”. Teve uma mixaria, que não alterou nada na sociedade, mas que serviu para combater os “radicais” – utilizando a fraqueza político-ideológica como um instrumento de divisão e de entorpecimento de uma possível unidade no campo.¹⁰⁷

João Paulo Rodrigues seguiu na mesma linha, referindo-se às bases sociais dos STRs: “Do ponto de vista político, é uma lógica perversa, porque vai se criando [...] um campesinato com a lógica burguesa na cabeça: ‘Eu quero a minha terra, não preciso de ninguém, eu vou sozinho, faço financiamento e compro’.”¹⁰⁸

De outro lado, Eugênio Peixoto criticou o que chamou de “bruma ideológica” (no caso, da direção do MST) e reforçou a necessidade do pragmatismo na busca de resultados efetivos que melhorassem as condições de vida dos trabalhadores rurais:

Tem gente que tem um ego político muito grande, que vai achar que o grande satã estava querendo com isso [o crédito fundiário] “desmobilizar o germe da revolução mundial que estava acontecendo no Brasil”. E tem gente que vai ser mais efetivo, mais pragmático, que vai tirar as “brumas de Avalon” que tem na cabeça [...]. Você passa anos e anos investindo no combate à pobreza rural e não tem um instrumento que permita o acesso ao ativo terra. Você não acaba com a pobreza rural em canto nenhum do mundo [...] sem acesso à terra. Isso é uma questão prática, concreta, que qualquer pessoa que tem um mínimo de formação na área de desenvolvimento rural – e que permite que o estudo acadêmico, e não seu desejo, sua vontade ou seu credo religioso, seja a base da sua formulação – sabe.¹⁰⁹

Peixoto assinalou que a participação da Contag poderia melhorar a efetividade de programas de combate à pobreza rural financiados pelo BM, depois de décadas de fracasso. Ironicamente, essa mesma participação poderia servir de propaganda para o Banco legitimar um tipo de programa bastante controverso:

Para o Banco Mundial, o case Brasil passa a ser uma referência forte, exatamente pela abertura à possibilidade de participação da sociedade. Evidentemente, não foi nenhuma associação de moradores: foi a Contag, que é uma entidade forte, com peso, com história, que tem tradição, que tem peso político na sociedade brasileira. Isso dá um respaldo que ajuda, em outros países, outras organizações a lutarem por isso. Por outro lado – a dialética da vida é assim –, o Banco também pode dizer: “nós estamos negociando com setores da sociedade.”¹¹⁰

Em março de 2006, seis organizações avaliaram a política agrária do governo Lula e, dentre as medidas consideradas negativas, estava precisamente a ênfase no crédito fundiário e o subsequente endividamento dos trabalhadores rurais.¹¹¹ Pela esquerda, críticos salientavam esse mesmo ponto, em paralelo ao “esvaziamento” da reforma agrária.¹¹²

107 MAURO, op. cit., 2003.

108 RODRIGUES, op. cit.

109 PEIXOTO, op. cit.

110 Ibidem.

111 MST et al. **Balanço das medidas do governo Lula (2002-2006) em relação à agricultura camponesa e reforma agrária no Brasil**. São Paulo, 6 mar. 2006. Disponível em: <https://www.correiocidadania.com.br/antigo/ed492/pol3.htm>.

112 CARVALHO FILHO, José Juliano. O esvaziamento da reforma agrária sob Lula. **Folha de São Paulo**, 1º fev.

No final de 2007, o governo brasileiro decidiu que daria prosseguimento aos programas de crédito fundiário, porém sem novo empréstimo do BM. Para a instituição, tal decisão foi “repentina” e gerou dificuldades operacionais.¹¹³ Para o governo, pode ter pesado o desgaste político que decorreria de novo empréstimo externo, frente à crítica de “esvaziamento da reforma agrária”. Ou, simplesmente, tal decisão pode ter sido parte da guinada do Governo Federal no biênio 2007-08, quando a União praticamente zerou a contratação de novos empréstimos do BM.¹¹⁴ De todo modo, dali em diante, os programas de crédito fundiário seriam financiados apenas pelo Orçamento Geral da União – a mesma fonte de recursos das desapropriações – e, portanto, submetidos aos mesmos constrangimentos do ajuste fiscal.

A experiência brasileira da RAAM foi a mais bem-sucedida no que tange à apropriação (*ownership*), pelo Estado, dessa política induzida pelo BM.¹¹⁵ Esse processo não foi mecânico nem impositivo, e somente ocorreu porque havia convergência de interesses entre o BM, o governo brasileiro e organizações da sociedade civil. Tal apropriação, porém, deu-se em um contexto em que a correlação de forças levou a RAAM a assumir formatos institucionais distintos daquele originalmente concebido.¹¹⁶ De todo modo, para o BM, a apropriação de sua iniciativa no rol de políticas públicas do país foi a sua maior vitória:

Essa institucionalização é vista como uma grande conquista do programa e um bom exemplo dos altos benefícios potenciais de uma parceria de longo prazo entre um cliente comprometido e um Banco receptivo, focado em abordar um desafio de desenvolvimento complexo, politicamente sensível e arriscado.¹¹⁷

Conclusão

A RAAM FOI IMPULSIONADA pelo BM, nos anos 1990, em países da América Latina, da África e da Ásia, assumindo formatos específicos em cada um deles. Foi isso que começou a ser feito, no Brasil, com o projeto-piloto Cédula da Terra. Com base nessa experiência em cinco estados, a ideia era construir uma vitrine que legitimasse a nacionalização da RAAM. Ocorre que, antes mesmo do projeto-piloto se iniciar, representantes do Governo Federal já mencionavam a necessidade de um “Banco da Terra” nacional.

2007. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz0102200709.htm>.

113 WORLD BANK. **Implementation Completion and Results Report (IBRD 70370)** – Brazil. Report n. ICR00001050. Washington, 2009. p. 5.

114 PEREIRA, João M.M. Seguindo o dinheiro: uma análise da atuação do Banco Mundial no Brasil (1990-2020). **Lua Nova**, v. 119, p. 204-249, 2023.

115 A expressão designa o reconhecimento, pelo BM, de que o programa neoliberal não pode simplesmente ser imposto de fora para dentro (a partir de condicionalidades de empréstimos, p. ex.), mas tem de ser apropriado por governantes, burocracias, organizações da sociedade civil e grupos sociais específicos como algo endógeno e consensual no país. Para uma discussão crítica, ver PEREIRA, João M. M. Como o Banco Mundial se engajou na neoliberalização do capitalismo global? Aspectos financeiros, políticos, sociais e intelectuais. **Dados**, v. 68, p. 1-48, 2025.

116 BORRAS, op. cit., 2003; PEREIRA, op. cit., 2010.

117 WORLD BANK, op. cit., 2009, p. 18.

O Banco da Terra, criado em fevereiro de 1998, não copiava inteiramente o Cédula, pois admitia o financiamento a indivíduos (e não apenas a associações) e não estipulava recursos a fundo perdido (o componente de “doação” típico da RAAM) para infraestrutura produtiva. Por isso, ele se parecia com um mero banco imobiliário. A Força Sindical se engajou na sua operacionalização. A representação patronal, por meio da CNA, também.

O Cédula e o Banco da Terra atendiam aos interesses do patronato rural e da direita sindical não apenas por remunerarem os proprietários à vista e a preço de mercado, mas, sobretudo, por competirem com a mobilização popular por reforma agrária. A ideia era esvaziar as ocupações de terra, em um contexto de repressão e desqualificação simbólica dessa forma de luta social. Contra ambos, posicionaram-se todos os movimentos sociais agrários, encabeçados pelo MST e pela Contag. A construção da sua unidade política se deu no Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo. A partir de ações no Brasil e no exterior, o Fórum conseguiu bloquear por quase dois anos o empréstimo que o BM havia prometido ao Banco da Terra. Gerou-se um impasse, na medida em que nenhuma organização nacional de trabalhadores rurais apoiava a RAAM.

A unidade foi rompida quando a Contag negociou com o BM e o Governo Federal a criação de um novo programa, o CFCP. Assim, o BM financiou o CFCP, não o Banco da Terra. Para a Contag, o CFCP representou a possibilidade de viabilizar uma reivindicação mais antiga da entidade, embora até então secundária em sua pauta. De fato, em um contexto de liberalização econômica e repressão às ocupações, a negociação do crédito fundiário constituiu-se em uma oportunidade para a Contag obter ganhos materiais imediatos para parte da sua base, ainda que isso quebrasse a unidade contra a RAAM. O caso evidenciou não apenas o quão diferenciadas entre si eram as principais organizações de trabalhadores rurais do país (em matéria de orientação política, estratégias e táticas de ação, métodos de luta e composição das suas respectivas bases sociais), mas também explicitou o fato de que “demanda por terra” pode ou não se traduzir em ocupações, dependendo do contexto, das oportunidades políticas disponíveis (e seus custos) e das formas de mediação organizativa.

Segundo o discurso da Contag, o Cédula da Terra e o Banco da Terra integrariam a RAAM, ao passo que o CFCP seria uma resposta à sua reivindicação por uma linha de crédito fundiário complementar à reforma agrária. Da negociação resultaram duas mudanças importantes: que o CFCP não financiaria a compra de terras passíveis de desapropriação e que seria gerido com a participação de STRs. Nenhuma delas figurava no desenho original da RAAM, mas todo o resto sim.

No biênio 2001-2002, houve uma disputa no interior do governo FHC entre os interessados na expansão acelerada do Banco da Terra (patronato rural, Força Sindical e federações sindicais do Sul do país) e aqueles interessados na implantação do CFCP (Contag). O governo Lula logo suspendeu o Banco da Terra. Ocorre que esse instrumento não era apenas um programa, mas um fundo constitucional de financiamento à compra de terras. Assim, o governo aboliu a “marca” Banco da Terra e, em seu lugar, criou o PNCF.

Desde o início, a formatação do governo já indicava uma acomodação de forças entre Contag e MST. Com o lançamento do II PNRA, no final de 2003 – sob intensa pressão social –, tal acomodação se cristalizou na clara separação entre crédito fundiário (ressignificado como política de “reordenamento fundiário”, e não mais de RAAM) e reforma agrária (desapropriacionista). Contudo, ainda que o primeiro figurasse como complementar à segunda, na prática ambos concorreriam dali em diante por recursos da mesma fonte nacional, o Orçamento Geral da União.

Em nome de um novo modelo de acesso à terra pela via mercantil, com financiamento público, o BM prometeu uma “reforma agrária” técnica, sem conflitos, baseada na compra e venda de terras negociadas “livremente” entre proprietários e trabalhadores rurais. Os seus alvos principais foram a luta popular direta – sob a forma de ocupações – e a politização da questão agrária.

O desenlace da experiência brasileira com a RAAM culminou na apropriação, pelo Estado, dessa política induzida pelo BM, graças à convergência de interesses entre essa instituição, o governo brasileiro e organizações patronais e de trabalhadores. Tal apropriação, porém, deu-se em um contexto em que a correlação de forças levou a RAAM a assumir formatos institucionais distintos daquele originalmente concebido, evidenciando que o “transplante” direto de tal política não ocorreu. Como normalmente ocorre em políticas públicas complexas, o modelo idealizado por burocratas teve de “negociar” com a realidade.

Recebido em: 07/07/2025

Aprovado em: 14/11/2025