

Sérgio Sauer¹

*“Reforma agrária de mercado” no Brasil:
um sonho que se tornou dívida*

Introdução

A experiência brasileira com os programas de “reforma agrária de mercado” do Banco Mundial é a mais abrangente em nível internacional, tanto em número de famílias financiadas como em volume de recursos gastos.

Até o momento, nenhum outro país contratou tal volume de empréstimos junto ao Banco Mundial (BIRD) para financiar programas de compra e venda de terras e há indícios – especialmente o fato de o tema sair da agenda internacional recente do BIRD – de que não haverá outros empréstimos desta magnitude.

Apesar de todas as críticas e da oposição dos movimentos sociais agrários, os programas de mercado vêm sendo implantados desde 1996 no Brasil. Mesmo apresentando diversos problemas como, por exemplo, dificuldade por parte das famílias para pagar as prestações e amortizar a dívida, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)

¹ Sérgio Sauer é professor da Universidade de Brasília/Faculdade de Planaltina-FUP-UNB. E-mail: sauer@unb.br.

ampliou as linhas de financiamento e, por meio da criação do Programa Nacional de Crédito Fundiário de mudanças legais no Fundo de Terras, transformou essa proposta em uma política de Estado, com aportes de recursos regulares do Orçamento Geral da União.

Resgatando o processo histórico de formulação e implantação, este artigo discute alguns pressupostos e problemas da proposta de compra e venda de terras do BIRD. Essa dita “reforma agrária de mercado”, apesar de toda a oposição dos movimentos sociais e entidades agrárias e do processo crescente de endividamento das famílias envolvidas, continua sendo implantada no Brasil. O texto situa esta implantação a partir de 1996-1997, no contexto das políticas agrárias dos últimos dois Governos Federais, explicitando divergências ideológicas e os resultados, especialmente o endividamento das famílias do programa.

A “reforma agrária de mercado” no Brasil

Os conflitos fundiários no estado mais rico da Federação (São Paulo), a marcha do MST para Brasília (1997), o aumento dos conflitos e assassinatos no campo, entre outros motivos, recolocaram a demanda por reforma agrária na pauta nacional nos anos 1990. Somada às pressões internas, a repercussão internacional dos massacres de Corumbiara (RO) e Eldorado dos Carajás (PA) forçou a criação do Gabinete do Ministro Extraordinário de Política Fundiária, em 1996. O governo FHC deu início então a um conjunto de ações relacionadas à reforma agrária e aos conflitos no campo (MEDEIROS, 2003).

De uma maneira geral, os programas de acesso à terra foram concebidos como mecanismos para diminuir os conflitos e

combater a pobreza rural, pois as ações agrárias não eram vistas como parte do programa econômico, muito menos como uma questão política. Essa visão permitiu uma aliança com o Banco Mundial, que tinha interesses em financiar programas de alívio à pobreza, cumprindo sua “missão social” (PEREIRA, 2006). Esses recursos permitiram ao governo FHC amenizar a pressão social por terra sem alterar a estrutura fundiária ou ampliar os processos de desapropriação (SAUER e PEREIRA, 2006).

Essa junção de interesses possibilitou a formulação e a implementação do projeto-piloto de “reforma agrária de mercado” denominado Cédula da Terra (1996-1997), como uma experiência alternativa de acesso à terra via mecanismo de compra e venda. O governo FHC instituiu o financiamento público para a compra privada de terras como um mecanismo para aliviar tensões sociais no campo e retomar o protagonismo político na condução da política agrária (PEREIRA e SAUER, 2006).

Desde o início do governo FHC (1995), o BIRD preconizava a dinamização dos mercados de terras como mecanismo para atingir dois objetivos simultâneos quais sejam permitir o acesso à terra a agricultores sem terras e aliviar a pobreza rural, agudizada pelas políticas de ajuste estrutural (PEREIRA, 2006). Na ótica do BIRD, o modelo de mercado deveria ser introduzido no Brasil como uma espécie de “braço agrário” de políticas compensatórias já em curso (SAUER e PEREIRA, 2005).

O governo FHC e o BIRD tinham interesse em diminuir a pressão provocada pelas ocupações de terra, introduzindo um mecanismo de mercado que pudesse disputar, pela base, a adesão de trabalhadores sem terra (SAUER, 2003). A criação de programas orientados pelo

mercado (disponibilidade de financiamento para compra) deveria desconectar as ocupações das desapropriações, permitindo ao governo ações fundiárias não pautadas por mobilizações e pressões dos movimentos sociais (SAUER e PEREIRA, 2005).

O discurso governamental ganhou então três aspectos centrais, sendo o primeiro uma crítica radical ao instituto das desapropriações, passando a afirmar que esse mecanismo de reforma agrária deveria ser repensado e mesmo abandonado porque o modelo constitucional era ineficiente e as desapropriações caras e morosas (SAUER, 2003). De acordo com esse discurso, as desapropriações, perderam a legitimidade porque já não significam uma penalidade ao latifúndio, pois a alta liquidez dos Títulos da Dívida Agrária (TDAs) tornou o processo bastante rentável e atrativo (TEÓFILO, 2000). Apesar de este argumento ter um “fundo de verdade”, o Executivo deveria ter alterado a legislação e os procedimentos burocráticos para penalizar o latifúndio como, por exemplo, estabelecer prazos mais longos para o resgate dos TDAs ou eliminar os juros compensatórios, o que não aconteceu (SAUER, 2004).

O segundo argumento em defesa dos programas de compra e venda (acesso à terra via mercado) era a falta de recursos públicos. Não havendo recursos orçamentários suficientes para executar programas sociais caros como a reforma agrária, o país precisava de dinheiro e o Banco Mundial estava oferecendo recursos, criando uma nova fonte de financiamento do acesso à terra (TEÓFILO, 2000). Vários argumentos poderiam ser usados para contestar este discurso como, por exemplo, o do custo real de um programa de acesso à terra, além do problema de endividamento externo para financiar programas sociais (SAUER, 2004).

O terceiro aspecto do discurso governamental era que, historicamente, as ações governamentais sempre foram “a reboque” dos movimentos sociais organizados. Os projetos de assentamentos, bem como todas as ações de reforma agrária, eram resultados de conflitos e pressões exercidas pelos movimentos organizados. A intenção era então tornar o governo o agente principal do processo, criando um mecanismo pacífico de acesso à terra, disponibilizando recursos via empréstimos para a negociação entre proprietários vendedores e famílias compradoras (BANCO MUNDIAL, 2000c).

Com base nesse discurso, o governo FHC (1995-2002) implementou ou deu início a quatro programas de reforma agrária de mercado, sendo que o projeto “Reforma Agrária Solidária” (uma linha dentro do programa estadual São José) foi uma experiência pequena do Ceará. Criado em agosto de 1996 (o primeiro financiamento para compra de terras foi liberado em fevereiro do ano seguinte), este projeto contemplou cerca de 800 famílias em um ano de funcionamento, sendo substituído pelo Cédula da Terra (ALENCAR, 2006)².

Em abril de 1997, foi criado o “Projeto-Piloto de Reforma Agrária e Alívio da Pobreza”, mais conhecido como Cédula da Terra,³ com início efetivo no mês de julho daquele ano (SAUER, 2003). Apesar de ser considerado um piloto, este

² Para maiores detalhes sobre a implantação e *performance* dos programas de reforma agrária de mercado no Ceará, ver Alencar, 2006: 207ss e para a experiência do Cédula na Bahia, ver Germani *et al.*, 2006: 229ss.

³ O Cédula da Terra contou com um empréstimo de U\$ 90 milhões do Banco Mundial, mas gastou em torno de U\$ 150 milhões. O Governo Federal aportou U\$ 45 milhões, os cinco estados U\$ 6 milhões e as famílias foram responsáveis pelo aporte de U\$ 9 milhões.

projeto foi abrangente, pois contemplou em torno de 16 mil famílias de cinco estados da região Nordeste e foi concluído oficialmente em dezembro de 2002 (SAUER, 2004).

Em fevereiro de 1997, foi protocolado no Senado um projeto de lei (PLS n. 25), criando o Fundo de Terras/Banco da Terra, aprovado em fevereiro de 1998 (Lei Complementar nº 93/98) (SAUER, 2003). Àquela altura, a implantação do Cédula da Terra mal havia começado, sem qualquer tipo de avaliação sobre a sua *performance*. Contra a posição das principais organizações agrárias, o Executivo Federal jogou peso político e aprovou, em tempo recorde, a criação do Fundo de Terras/Banco da Terra no Congresso Nacional (SAUER, 2006).

Assim que o Fundo de Terras/Banco da Terra foi aprovado, o BIRD anunciou sua intenção de apoiar financeiramente o novo programa, que deveria ser implantado em todo o país (BANCO MUNDIAL, 1997). De acordo com o documento “Estratégia de Assistência ao País” (CAS), de 2000-2002, o Cédula serviu de “modelo para um novo programa complementar de reforma agrária por parte do Governo (Banco da Terra)” (BANCO MUNDIAL, 2000, §122), portanto, o BIRD declarou que tinha “a intenção de apoiar, através de um APL [projeto de empréstimo] maior, uma sequência de um projeto de reforma agrária direcionado ao segmento mais pobre dos agricultores sem terra” (IDEM).⁴ Este apoio acabou sendo não ao Banco da Terra, mas a um novo e quarto programa, denominado Crédito Fundiário de Combate à Pobreza Rural, criado em 2001 (SAUER, 2006).

⁴ Esse apoio maior foi estabelecido em US\$ 400 milhões no CAS de 2000-2002 (p. XLIX). Segundo o seu anexo B3, este recurso seria dividido em dois desembolsos com a primeira parcela (no valor de US\$ 200 milhões) liberada ainda em 2000 e o restante na sequência, dependendo da capacidade de implementação.

Esses quatro projetos ou programas (Reforma Agrária Solidária, Cédula da Terra, Banco da Terra e Crédito Fundiário), apesar de pequenas diferenças, constituem a materialização da “reforma agrária de mercado” no Brasil. É importante, no entanto, salientar uma diferença em relação ao Fundo de Terras/Banco da Terra, que não se reduz a um programa governamental, mas possui caráter permanente, ganhando o *status* de política de estado (PEREIRA, 2004). Este caráter foi reforçado com a criação do Programa Nacional de Crédito Fundiário, em 2004 (PEREIRA, 2006).

A oposição dos movimentos sociais agrários

A Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), já em 1996, fez duras críticas à implantação do projeto-piloto (Cédula da Terra). Nestes embates e lutas contra essa implantação havia um “jogo de empurra-empurra” entre o Banco Mundial e o Executivo Federal, pois um jogava para o outro a responsabilidade de promover mudanças no projeto. Nas diversas tentativas de negociação, o principal argumento de defesa do projeto era que se constituía apenas em um projeto-piloto, portanto, limitado e experimental (WOLF e SAUER, 2001). Esse argumento, no entanto, foi esvaziado com a criação do Fundo de Terras/Banco da Terra e a expansão dos financiamentos para todo o país, quando o Cédula da Terra estava começando a ser implantado e não havia sido ainda avaliado.⁵

⁵ Faz parte dos contratos dos projetos financiados pelo Banco Mundial a realização de uma “avaliação de meio-termo”, ou seja, um estudo independente (com a contratação de consultores independentes) que é realizado, mais ou menos, na metade do tempo previsto para execução do projeto.

Nesse período, as críticas e enfrentamentos ao Cédula da Terra geraram unidade nas entidades do Fórum Nacional de Reforma Agrária, que passou a articular ações contra a implantação da “reforma agrária de mercado”. Os mais de quarenta movimentos e organizações do Fórum (incluindo a CONTAG, o Movimento Sem Terra, a Comissão Pastoral da Terra, entre outros) fizeram oposição explícita ao programa, colocando o Banco Mundial na defensiva, prolongando por mais de dois anos a aprovação de novo empréstimo (só aprovado pelo BIRD em dezembro de 2000).

O Fórum de Reforma Agrária organizou uma série de atividades como seminários, audiências públicas, reuniões de negociações e pesquisas de campo, procurando alterar a lógica fundante do Cédula. Encaminhou duas solicitações de inspeção ao Painel⁶ do Banco Mundial com o objetivo de demonstrar que o Cédula não estava sendo executado de acordo com as normas internas do próprio BIRD (WOLF e SAUER, 2001).

O primeiro pedido de inspeção foi encaminhado ainda em 1998. Entre os argumentos do pedido, o Fórum alegou que o Cédula não era um projeto-piloto e nem estava sendo implementado como complementar ao programa constitucional de reforma agrária (acesso à terra via desapropriações), tomando como referência o volume de recursos, a abrangência, a meta de famílias envolvidas etc. (SAUER, 2003).

O Painel acatou o pedido, ou seja, julgou procedentes as reclamações e decidiu fazer uma investigação preliminar,

⁶ O Painel de Inspeção é um organismo “autônomo” do Banco Mundial que tem como objetivo fiscalizar as ações e empréstimos do mesmo. Para maiores detalhes, ver Wolf e Sauer (2001).

solicitando que os técnicos responsáveis do BIRD respondessem às alegações constantes no pedido. Uma equipe do Painel esteve no Brasil no início de 1999 e, após consultas com os órgãos governamentais e entidades do Fórum, decidiu pela não-recomendação da investigação à diretoria do BIRD. O Painel não recomendou a abertura oficial do processo junto ao BIRD, aceitando as explicações da equipe técnica do Banco e do governo brasileiro (WOLF e SAUER, 2001).

Com base em novos documentos, obtidos por meio de requerimento de informação de parlamentares do Senado e da Câmara dos Deputados, o Fórum de Reforma Agrária encaminhou um novo pedido de inspeção, ainda em 1999 (WOLF e SAUER, 2001). Os documentos obtidos eram sobre a implantação do Cédula nos estados, mais especificamente laudos técnicos sobre as áreas, preços das terras, número de famílias envolvidas e outras informações relacionadas aos projetos implantados. Estes documentos apontavam uma série de irregularidades – ou possíveis irregularidades, pois muitos laudos e documentos estavam em branco ou não eram assinados – como, por exemplo, todos os laudos técnicos em Minas Gerais foram elaborados após a compra das áreas e colocação das famílias nos projetos (WOLF e SAUER, 2001).

Diante da falta de dados sobre mercado de terras, o discurso oficial valorizava muito o laudo técnico como um mecanismo central para definir uma boa compra (avaliação da área, condições da terra, capacidade de produção, quantas famílias a área suportaria etc.). Os documentos revelavam, no entanto, que esses laudos eram feitos depois da compra, pois as datas eram posteriores à formalização dos contratos e as observações do técnico responsável só

avalizavam o número de famílias que já estava na área etc. (SAUER, 2003).

Mais importante, vários laudos apontavam problemas nas áreas adquiridas, tais como terras de baixa fertilidade ou com falta de água, áreas pequenas em relação ao número de famílias. Outros laudos ainda sinalizavam que havia áreas improdutivas (áreas extensas e com baixa ou nenhuma produção) e que portanto, poderiam ser desapropriadas para fins de reforma agrária (WOLF e SAUER, 2001).

Todas essas informações corroboraram as críticas do Fórum Nacional de Reforma Agrária, dando elementos para uma nova ofensiva contra o projeto (SAUER, 2003). Esses documentos formaram a base para um segundo pedido de inspeção junto ao Painel do BIRD, encaminhado em agosto de 1999. O Fórum voltou a argumentar que a implantação do Cédula não estaria seguindo as normas internas do Banco Mundial como, por exemplo, a proibição de usar recursos para a compra de terras nos países tomadores de empréstimos (WOLF e SAUER, 2001).

O Painel de Inspeção acatou a solicitação e enviou pedido de esclarecimentos aos técnicos responsáveis e ao governo brasileiro. Uma nova delegação do Painel veio ao Brasil, mas novamente não recomendou a investigação do Cédula da Terra. Diferente do primeiro pedido, os argumentos contra a investigação não foram de mérito (não houve contestações ao conteúdo das denúncias apresentadas), mas de procedimentos. O Painel argumentou que o pedido não era legítimo porque o Fórum não havia esgotado todos os canais de diálogo com o governo e com a missão do Banco Mundial no Brasil (SAUER, 2003).

É importante observar, em primeiro lugar, que os resultados desta disputa – especialmente as duas negativas

de investigação pelo Painel – com o Banco Mundial eram publicados pelo governo FHC como reafirmação da “excelência” do projeto. O primeiro relatório do Painel foi, inclusive, transformado em uma pequena cartilha afirmando que o Cédula era um projeto que estava realmente funcionando e deveria ser apoiado ou ter a participação da sociedade civil (SAUER, 2004).

Em segundo lugar, essa disputa resultou em um atraso de mais de dois anos na liberação de novo empréstimo do BIRD para tal tipo de programa no Brasil. Apesar do apoio inicial e da criação do Fundo de Terras/Banco da Terra, a diretoria do Banco Mundial só aprovou novo empréstimo no final de 2000 (a solicitação, o PID, havia sido encaminhada em 1998), no valor de US\$ 202 milhões, para um novo programa denominado “Crédito Fundiário de Combate à Pobreza Rural” (WOLF e SAUER, 2001) a ser executado em 14 estados.

Nesse processo, durante o ano de 2000, a CONTAG incluiu em sua pauta de mobilização (Grito da Terra-Brasil) a reivindicação de um programa de crédito fundiário, ou seja, a criação de um fundo com recursos públicos para financiar a compra de terras (SAUER, 2006). Este foi o caminho aberto para que o BIRD, tendo um sinal positivo do governo FHC e a tão desejada “participação” da sociedade civil,⁷ mudasse o seu apoio financeiro colocando recursos no Crédito Fundiário e não mais no Banco da

⁷ A ata da reunião que aprovou o novo empréstimo, em 2000, demonstra claramente como o apoio da CONTAG foi importante no processo. Segundo esta ata, “os funcionários reconhecem que havia preocupações sobre o grau de envolvimento das organizações da sociedade civil além da CONTAG, mas acrescentam que o Banco tem buscado uma maior participação destas entidades desde o começo” (BANCO MUNDIAL, 2000c, § 162).

Terra (BANCO MUNDIAL, 2000c). Contando com o apoio da CONTAG, a criação deste novo programa provocou uma divisão no Fórum que retirou as contestações e críticas a esse tipo de programa de sua pauta comum de lutas e mobilizações.

A luta contra esse modelo deixou de aglutinar o conjunto de entidades de representação do campesinato contra as políticas liberais em curso no Brasil (MEDEIROS, 2007). Mesmo aqueles movimentos (especialmente os movimentos que participam da Via Campesina Brasil) que são contrários a tal tipo de mecanismo relegaram o embate a um plano secundário, enfatizando que a luta deve se dar contra o grande agronegócio e os processos de exploração e expropriação realizados por este setor no campo (SAUER e PEREIRA, 2005).

A implantação da “reforma agrária de mercado” no governo Lula

Em dezembro de 2000, o Banco Mundial aprovou um novo empréstimo destinado a financiar o Crédito Fundiário de Combate à Pobreza Rural como o legítimo substituto do Cédula da Terra (BANCO MUNDIAL, 2000c). Segundo informações do próprio Ministério do Desenvolvimento Agrário, no entanto, este programa “apenas iniciou a ser executado a partir de 2004” (MDA, 2005: 4), já no mandato do Presidente Lula (2003).

No início de 2003, diante de uma série de indícios de irregularidades, o MDA realizou uma investigação do Banco da Terra, suspendendo a sua execução.⁸ Corroborando

⁸ Nessa época, havia “mais de 82 sindicâncias ou processos administrativos abertos, além de várias irregularidades em exame nas instâncias de controle interno e externo do governo (CGU/SFC e TCU)” (MDA, 2005: 2).

diversas denúncias das entidades e movimentos do Fórum de Reforma Agrária, esse procedimento investigativo do MDA constatou que os mecanismos de gestão do Banco da Terra

... eram frágeis e permitiram o surgimento de uma série de irregularidades, entre as quais, por exemplo, o financiamento da compra de áreas de proteção ambiental ou de terras com títulos de propriedade duvidosos, que não podem ser exploradas pelos beneficiários. O programa resultou, por fim, em um sobreendividamento de vários empreendimentos financiados (MDA, 200: 2).

Apesar dessas constatações, a investigação acabou resultando apenas em mudanças pontuais como, por exemplo, da denominação de Banco da Terra para Consolidação da Agricultura Familiar, voltando a ser implementado por meio de convênios com os estados (SAUER, 2006). O MDA modificou o nome, ampliou os itens financiáveis e reformulou as condições de financiamento, mas a lógica permaneceu a mesma do antigo Banco da Terra. O MDA criou um programa (2004) para recuperar os projetos financiados pelo Banco da Terra⁹ e, redefinindo alguns parâmetros, oficializou o Fundo de Terras como fonte de contrapartida nacional aos recursos do BIRD na implantação da reforma agrária de mercado.

Em novembro de 2003, o MDA criou o Programa Nacional de Crédito Fundiário, responsável pela gestão dos recursos do Fundo de Terras e da Reforma Agrária (PEREIRA, 2004). Estes recursos estão sendo aplicados na execução

⁹ De acordo com informações do site do Programa Nacional de Crédito Fundiário, o MDA criou o programa “recuperação e regularização dos projetos financiados pelo Fundo de Terras (Banco da Terra e Cédula da Terra)”. Para maiores detalhes, ver <http://www.creditofundiario.org.br/principal/bt> - acesso em 10/10/2008.

de várias linhas ou projetos, principalmente: o Crédito Fundiário (ou simplesmente Combate à Pobreza Rural), o Consolidação da Agricultura Familiar e o Nossa Primeira Terra (PEREIRA, 2006).

O Programa Nacional de Crédito Fundiário tinha como meta financiar a compra de terras por 130 mil famílias, entre 2003 e 2006, segundo dados do II Plano Nacional de Reforma Agrária (INCRA, 2003). A meta do programa de reforma agrária via desapropriações era assentar 400 mil famílias no mesmo período (IDEM, 2003), portanto, esses projetos de mercado correspondiam a cerca de 30% das metas de assentamento (PEREIRA e SAUER, 2006). Esse percentual sustenta o discurso oficial de que o programa de compra de terras “constitui um *mecanismo complementar*” (MDA, 2004: 9) aos programas constitucionais de reforma agrária. Segundo informações oficiais, o BIRD já teria aprovado mais duas fases¹⁰ e, se efetivamente executadas, os programas terão, em 2012, financiado a compra de terras por cerca de 190 mil famílias (MDA, 2003: 15).

Nos termos em que foi reestruturado, o Fundo de Terras deverá operar como um instrumento de longo prazo, sendo que as projeções estimam 30 anos de ação ininterrupta (PEREIRA, 2005). Até 2010, o Fundo deverá receber 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, poderá devolver ao Tesouro parte dos recursos aportados (MDA, 2003: 15). A reestruturação fortaleceu o Fundo de

¹⁰ De acordo com o Manual de Operações do Crédito Fundiário, “novos acordos de empréstimo estão previstos e dependerão do desempenho da avaliação da implantação e dos impactos do atual Projeto” (MDA, 2004: 11).

Terras não só como a fonte orçamentária de contrapartida aos recursos do Banco Mundial, mas especialmente como uma política de Estado de financiamento de compra de terras (PEREIRA e SAUER, 2006).

Apesar destas projeções, os dados sobre a execução dos projetos estão muito abaixo das metas do próprio governo federal e do Banco Mundial. Estavam previstos financiamentos, no exercício de 2003-2004, de 37.500 mil famílias pelas três linhas do programa, distribuídas em “12.800 famílias beneficiadas através do componente Combate à Pobreza Rural; 8 mil jovens beneficiados pelo Nossa Primeira Terra; 16.700 famílias beneficiadas através do componente Consolidação da Agricultura Familiar” (MDA, 2003: 16).

Segundo dados oficiais, nesse período, foram contempladas apenas 15.707 famílias, ou seja, menos de 42% da meta prevista. Deste total, “10.880 [famílias] foram beneficiadas pela linha Combate à Pobreza Rural” e “4.905 foram beneficiadas pela linha Consolidação da Agricultura Familiar” (MDA, 2005: 5). É importante observar que o índice mais alto de execução (algo em torno de 85% da meta do projeto ou quase 70% do total dos financiamentos concedidos no período) foi justamente no programa que possui aporte oficial de recursos do Banco Mundial.

Isso permite deduzir, primeiro, que o simples aporte de recursos externos estimula a execução das metas em detrimento de outros programas agrários. Segundo, coloca em xeque a versão oficial de que os recursos aportados pelo Banco Mundial são, única

e exclusivamente, destinados para financiar a infraestrutura dos projetos implantados, inclusive porque o primeiro item pago (ao proprietário) é justamente o valor relativo à compra da terra.

Ainda sobre os dados de execução, há diferentes informações sobre a performance do Programa Nacional de Crédito Fundiário. De acordo com Medeiros (2007: 1511), mais de 83 mil famílias tiveram acesso à terra por meio das ações das diversas linhas de financiamento, incluindo 35.564 famílias financiadas com recursos do Crédito Fundiário. No entanto, Ramos (2008) calcula que apenas 71.129 famílias foram beneficiadas, envolvendo a compra de 1,4 milhão de hectares de terras, durante a existência destes programas.¹¹

Os dois autores utilizam dados e fontes oficiais disponíveis e, independentemente da diferença nos números, ambos apontam que o governo não atingiu a sua própria meta de financiar o acesso à terra a 130 mil famílias no período de 2003 a 2006. O ofício do MDA (2005) não deu nenhuma justificativa para o baixo desempenho na execução dos programas. Pelo menos dois fatores influenciaram no baixo desempenho: a) as históricas dificuldades resultantes dos cortes orçamentários do MDA e b) a elevação dos preços das terras em função da dinamização do grande agronegócio nos anos mais recentes (PEREIRA, 2005).

¹¹ Apesar de várias solicitações, inclusive com requerimento de informações do deputado federal Adão Pretto (PT-RS), o MDA não tem fornecido dados atualizados sobre a execução e performance das linhas de crédito do Programa Nacional de Crédito Fundiário.

Por outro lado, o atual governo mantém o discurso que nega a continuidade entre os programas¹² e seu caráter de mercado (MDA, 2005),¹³ o que é contraditório com os documentos do BIRD, assim como também não procede o discurso que este programa não concorre com os recursos públicos destinados aos programas agrários constitucionais. É verdade que o Fundo de Terras se constitui em uma fonte distinta, mas também são recursos públicos, previstos no Orçamento Geral da União. Segundo, as famílias “são parte integrante da Reforma Agrária e têm, como os beneficiários dos demais programas, acesso às políticas de financiamento e de apoio previstos nos programas do MDA” (MDA, 2004: 9), conseqüentemente disputam os poucos recursos destinados aos programas constitucionais de reforma agrária.

Há várias avaliações desses programas, inclusive muitas financiadas pelo próprio Banco Mundial, sendo que algumas apontam dificuldades enfrentadas pelas famílias envolvidas como, por exemplo, nível elevado de abandono

¹² Os documentos do BIRD estabelecem uma relação direta entre os diversos programas como, por exemplo, o PAD, “o projeto [Crédito Fundiário], foi precedido por dois pilotos muito bem sucedidos, financiados pelo Banco, e será seguido por futuras operações de apoio ao programa governamental de reforma agrária comunitária. O primeiro piloto foi implementado como um componente dentro do Projeto de Alívio da Pobreza Rural do Ceará (Loan 3918-BR), e o segundo foi o Projeto Piloto de Reforma Agrária e Alívio da Pobreza (Loan 4147-BR, conhecido no Brasil como Projeto Cédula da Terra)...” (BANCO MUNDIAL, 2000b, item A, ponto 1).

¹³ “O Programa Nacional de Crédito Fundiário teve suas normas e diretrizes elaboradas a partir de 2 003, apoiando-se apenas na Lei Complementar 93-98. Conforme esclarecido no preâmbulo deste documento, o Programa não é, em absoluto, uma continuidade do Banco da Terra ou do Cédula da Terra” (MDA, 2005: 7 – grifos meus).

dos lotes devido à falta de condições mínimas de vida nas áreas (SAUER e VICTOR, 2002). Além disto, uma crítica constante era o processo de endividamento das famílias envolvidas e a impossibilidade de amortizar a dívida.

Recentemente, as pressões para renegociar as dívidas tanto do Banco da Terra como dos demais programas demonstram que o endividamento é uma realidade. De acordo com dados oficiais (MINISTÉRIO, 2008: 19) foram celebrados 17.834 contratos sob a égide do Banco da Terra e do Cédula da Terra até 2004. Destes, 5.097 contratos (mais de 28% do total) estavam com as parcelas atrasadas (as famílias estão inadimplentes com o banco) em julho de 2007. Um documento interno do MDA avaliou esse cenário como “extremamente crítico”, pois “o percentual de inadimplência acumulada, apurada até o mês de dezembro de 2006, corresponde a 66,46% do total previsto para reembolso no período, equivalente a R\$ 95.109.205,69” (MDA, 2007: 2). As famílias envolvidas, diante da impossibilidade de pagar as prestações, pediram uma renegociação das dívidas, com maiores rebates, taxas de juros menores e prazos mais longos para a amortização do saldo devedor já que não poderão quitar em vinte anos, conforme regras estabelecidas.

Atendendo às solicitações, as famílias envolvidas nos programas de compra de terras foram incluídas na Medida Provisória n. 432, de 2008, permitindo a renegociação das dívidas atrasadas. Essa mesma MP (aprovada no Congresso e convertida na Lei n. 11.775 de 17 de setembro de 2008), além de estabelecer as regras dessa renegociação, estabeleceu novas taxas de juros para todos os contratos de empréstimos tanto do Crédito Fundiário (art. 24) como do Banco da Terra (art. 25), inclusive para operações de

financiamento implementadas no âmbito do Acordo de Empréstimo 4147-BR (art. 25, *caput*) (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2008). É importante mencionar aqui que o ônus dessa renegociação, inclusive as diferenças nas taxas de juros, é responsabilidade do Fundo de Terras e da Reforma Agrária (art. 24, parágrafo único, e art. 25, § 3º), ou seja, recursos públicos alocados no Orçamento Geral da União (IDEM).

Resumindo, o governo federal foi obrigado a renegociar as dívidas das famílias envolvidas nos programas de compra de terras, com gastos de recursos públicos, mas há questionamentos se há uma saída viável para esse processo. Por diferentes razões, as famílias não tiveram – e há dúvidas se terão no futuro – condições para acumular o suficiente para cumprir os compromissos assumidos junto ao banco. Mesmo assim, a proposta é continuar implementando a “reforma agrária de mercado” no Brasil.

A luta político-ideológica em torno do modelo do BIRD

A proposta de mercado do BIRD recolocou a reforma agrária na agenda internacional como uma medida social importante, mas retirou completamente o conteúdo e/ou potencial de desenvolvimento e deslegitimou o papel do Estado. O Banco Mundial “procedeu a uma crítica radical ao que ele mesmo denominou de reforma agrária ‘conduzida pelo Estado’, baseada no instrumento da desapropriação” (PEREIRA, 2005: 1) como um fator central para legitimar o modelo de mercado como a modalidade de reforma agrária e alívio da pobreza.

O BIRD elaborou uma crítica abstrata, homogeneizadora e universalista ao chamado modelo “desapropriacionista”,

às ações desapropriatórias de terras que não cumprem a função social (PEREIRA, 2006). Deslocou a análise empírica dos conflitos sociais – diferenciados devido à natureza, grau, extensão, ritmo, direção e mesmo refluxo das políticas de reforma agrária em vários países – definindo as iniciativas governamentais como morosas, caras e ineficientes (PEREIRA, 2005: 7).

Com esse movimento conceitual e político, o BIRD produziu um “desvio semântico” com a clara intenção de rebaixar politicamente a própria definição de reforma agrária. O objetivo foi alargar o conceito para que programas de compra de terras entre agentes privados possam ser considerados instrumentos de reforma agrária (PEREIRA, 2005). É uma tentativa de redefinição do sentido e significado da reforma agrária em disputa direta com a visão de mundo e reivindicações dos movimentos sociais (SAUER e PEREIRA, 2005).

Por outro lado, os recursos do BIRD criaram as condições para disputar o protagonismo político com os movimentos sociais, especialmente no governo FHC. A criação de uma linha de crédito para a compra de terra deslocou parcelas significativas de camponeses das mobilizações e luta, que passaram a sonhar com acesso à terra via compra. De acordo com Steil e Soares, o modelo de mercado “introduz uma disputa política e ideológica com os movimentos sociais e seus mediadores” (2000: 12), e a reprodução do discurso oficial do acesso à terra sem conflito, por parte das famílias envolvidas, é a explicitação de que o programa “acaba não apenas se apresentando como uma alternativa às ocupações, mas como um instrumento de desmobilização dos movimentos sociais no campo” (2000: 31). Obviamente, essa disputa nunca foi admitida

pelo BIRD que assume um discurso de isenção político-ideológica de seus técnicos na definição dos apoios financeiros e técnicos a programas e projetos.

O BIRD produziu também uma “mudança” significativa no caráter dos projetos e programas, ou seja, a proposta de “reforma agrária de *mercado*” se transformou, magicamente, em um “programa de reforma agrária *baseada na comunidade*” (BANCO MUNDIAL, 2000a e 2000b). Mesmo que as associações tivessem um papel importante no processo de negociação – que não é o caso, segundo o relatório da Avaliação Preliminar do Cédula da Terra, realizada em 1999 (ver BUAINAIN, 1999) –, a essência da proposta é baseada na lei da oferta e da procura. Todas as medidas, encaminhamentos e propostas estão assentados na lógica de mercado e, portanto, a ênfase no aspecto “comunitário” não passa de um desvio semântico como tentativa de amenizar críticas ao modelo.

O aspecto comunitário não é o que distingue as diferentes propostas de reforma agrária. Os pressupostos do modelo de mercado do BIRD são distintos da lógica redistributiva, pois a terra é tratada como um mero fator de produção, uma *commodity* transacionável como qualquer outra mercadoria e o acesso a esta como forma de alívio da pobreza (PEREIRA, 2005).¹⁴ A reforma agrária constitucional, por sua vez, está fundamentada no comprimento da função social da propriedade e da terra (arts. 5º e 184,

¹⁴ Todos os documentos do BIRD estabelecem apenas uma relação entre reforma agrária e combate à pobreza, mas nunca com o combate à desigualdade ou com mecanismos de desenvolvimento econômico, político ou social. De acordo com o PAD, “o referido empréstimo deveria assistir ao Brasil no enfrentamento de um dos principais fatores da pobreza no meio rural: acesso inadequado à terra pela população pobre” (BANCO MUNDIAL, 2000b, item A, ponto 1).

da Constituição Federal, respectivamente) e não em uma relação entre oferta e demanda, portanto, a terra possui um caráter multidimensional (político, econômico, cultural e ambiental).

Por outro lado, historicamente, a esmagadora maioria das ações governamentais de desapropriação de terras para fins de reforma agrária é reflexo de pressão social, portanto, de ações comunitárias. Ações coletivas de pressão, organização, mobilização, ocupação, negociação, essência do conceito de “movimento social”. Definir a modalidade baseada na lógica da oferta e da procura como um mecanismo comunitário se transforma em uma tentativa de deslegitimar as ações históricas dos movimentos sociais e de suas representações das inspirações das famílias sem terra.

Outro aspecto que merece atenção é o uso do conceito ou denominação de “tradicional” para definir a reforma agrária constitucional. Em primeiro lugar, é um equívoco de leitura da história, pois o Brasil não contou com qualquer tipo genuíno de reforma agrária. Em segundo lugar, é um uso semântico que se contrapõe à “novidade” da proposta de mercado. Em outros termos, o modelo do BIRD é “moderno” – consequentemente, é um modelo eficiente, ágil, prático – e não “arcaico” e “ultrapassado”, como são implicitamente definidos os processos desapropriatórios “tradicionalistas”.

Esse caráter inovador aparece em diversos documentos, vendendo o modelo de mercado como algo moderno, barato e não conflitivo (BANCO MUNDIAL, 1998). Segundo o MOS, a aprovação do recurso de US\$ 202 milhões (Loan 7037-BR) tinha como objetivo financiar uma “*abordagem inovadora baseada no mercado*” (BANCO MUNDIAL, 2001). Ainda mais importante é a avaliação de que a atuação do

Banco Mundial na implementação do Cédula representou sinais concretos de inovações nas políticas públicas brasileiras. Conforme termos do CAS, “em outras áreas, tais como a reforma agrária, o Banco tem dado o seu apoio a importantes inovações de políticas” (BANCO MUNDIAL, 2000b, § 84), pois o “projeto piloto [Cédula] tem demonstrado como o Banco pode facilitar inovações nas políticas sociais...” (IDEM, § 122, item d).¹⁵

Os argumentos teóricos de sustentação dessa “inovação” foram baseados em uma crítica genérica ao “modelo tradicional” como uma ação governamental burocrática, cara e ineficiente. Além disso, o BIRD assumiu uma visão estreita de mercado, reduzindo-o a um simples processo de troca onde oferta/procura é o único fator na formação de preço. Essa visão não corresponde à lógica da circulação de mercadorias, muito menos no caso do valor da terra, impregnado de sentidos de poder. Por outro lado, a reforma agrária desapropriatória é vista como um processo coercitivo e pautado pela lógica do conflito, portanto, é preciso buscar uma “reforma agrária menos nociva ao funcionamento dos mercados” (DEININGER e BINSWANGER, 1999: 267).

Aqui está a chave ou premissa básica do modelo proposto pelo BIRD, pois o conflito é “*bad for business*”. O BIRD e seus técnicos não conseguem admitir que o

¹⁵ É importante observar que o BIRD tem gasto somas consideráveis em estudos e eventos relacionados aos projetos. De acordo com uma versão anterior do Manual de Operações do Crédito Fundiário, “1,9% do custo total do Projeto pode ser destinada à divulgação, à disseminação e à avaliação” (MDA, 2001: 11), ou seja, algo em torno de US\$ 7,6 milhões, e outros “3% do custo total à difusão do Projeto, assistência técnica e capacitação dos beneficiários” (IDEM: 10), algo em torno de US\$ 12 milhões.

conflito é parte fundante de qualquer democracia. Essa não apenas o admite como o pressupõe, pois a simples noção de direitos sociais, políticos e econômicos – portanto, noções de soberania, igualdade e participação – resulta em conflitos, que são constituintes da democracia e não um perigo à mesma. No caso brasileiro, qualquer ação governamental que inclua um processo de desconcentração fundiária e acesso à terra aos camponeses pobres será geradora de conflitos, pois a terra foi, e continua sendo, entre outros fatores, lugar e instrumento de poder político.

As críticas do BIRD construíram uma caricatura para disputar, política e ideologicamente, a concepção sobre o papel do Estado em sociedades marcadas por graves problemas agrários. Reproduzindo claramente uma ideologia neoliberal, estabeleceu uma crítica baseada no pressuposto de que o Estado é um entrave ao desenvolvimento e as políticas sociais são apenas compensatórias, portanto, dispensáveis. Consequentemente, para o BIRD, qualquer política verdadeiramente redistributiva – isto é, que atinja o estoque de riqueza acumulado por uma minoria e modifique as relações de poder entre os grupos e classes sociais – deve ser rejeitada (SAUER e PEREIRA, 2005).

Conclusão

O modelo de mercado do BIRD não pode ser classificado como um programa de reforma agrária, muito menos de uma ação estatal redistributiva. O princípio fundante é a compra e venda de terra entre agentes privados, com base na lógica de oferta e procura, acrescida de uma parcela variável de subsídio para investimentos socio produtivos.

A reforma agrária redistributiva, por sua vez, consiste em uma ação do Estado que visa redistribuir a propriedade da terra, apropriada e concentrada por uma classe de grandes proprietários. O objetivo é democratizar a estrutura agrária e promover o desenvolvimento nacional, transformando as relações de poder econômico e político, responsáveis pela reprodução da concentração fundiária. Enquanto política redistributiva, implica, de acordo com a Constituição brasileira, a desapropriação punitiva de terras privadas que não cumprem a sua função social.

O resultado dos programas de “reforma agrária de mercado” é, além de uma disputa político-ideológica com os movimentos sociais agrários, um processo de endividamento crescente das famílias envolvidas. Acessaram à terra via financiamento buscando realizar um sonho, mas terminam com o pesadelo de uma dívida impagável, conforme admitem e demonstram os documentos oficiais propondo uma renegociação. É essa passagem de sonho para pesadelo que deve ser profundamente revista e não apenas renegociada.

Referência bibliográficas

ALENCAR, Francisco Amaro Gomes de. O mercado de terras ou a terra como mercadoria no Ceará. In: SAUER, Sérgio e PEREIRA, João Marcio Mendes (org). *Capturando a terra: Banco Mundial, políticas fundiárias neoliberais e reforma agrária de mercado*. São Paulo, Editora Expressão Popular, 2006.

BANCO MUNDIAL. *Monthly Operations Summary (MOS)*, seção Região América Latina, Brasil, Washington, março de 2001.

_____. *Country Assistance Strategy (CAS)*, Projeto n. 20160-BR, Washington, 06 de março de 2000a.

_____. Project Appraisal Document (PAD) on a proposed loan in the amount of EUR 218.2 million (US\$ 202.1 million equivalent) to

- the Federative Republic of Brazil for a land-based poverty alleviation project I, *Report n. 19585-BR*, 06 de novembro de 2000a.
- _____. *Summary of discussion at the meeting of the Executive Directors of the Bank and IDA*, 30 de novembro 2000, Washington, 15 de dezembro de 2000c.
- _____. *PID n. BR PE 50772*, de 7 de dezembro de 1998, parágrafo 7. In: <http://www.worldbank.org/pics/pid/br50772.txt>. - acesso em 5/03/1999.
- _____. *Press Release*, n. 97/1321 LAC, de 22 de abril de 1997. In: <http://www.worldbank.org/html/extdr/extme/1321.htm>. - acesso em 15/10/1997.
- BUAINAIN, Antônio Márcio (coord.). *Avaliação preliminar do programa Cédula da Terra*. Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento (NEAD), Campinas, 7 de junho de 1999.
- DEININGER, Klaus. *Making negotiated land reform work: Initial experience from Colombia, Brazil, and South Africa*. Washington, World Bank, junho de 1998.
- DEININGER, Klaus e BINSWANGER, Hans. The evolution of the World Bank's land policy: Principles, experience, and future challenges. In.: *The World Bank Research Observer*, v. 14, n. 2, agosto de 1999.
- GERMANI, Guiomar et alli. A implantação dos programas orientados pelo modelo de reforma agrária de mercado no Estado da Bahia. In: SAUER, Sérgio e PEREIRA, João Marcio Mendes (org.). *Capturando a terra: Banco Mundial, políticas fundiárias neoliberais e reforma agrária de mercado*. São Paulo, Editora Expressão Popular, 2006.
- INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. *II Plano Nacional de Reforma Agrária: Paz Produção e Qualidade de Vida no Meio Rural*. Brasília, MDA, 2003 (site: www.incra.gov.br).
- MEDEIROS, Leonilde Sérvolo de. Social movements and the experience of market-led agrarian reform in Brazil. In: *Third World Quarterly*, v. 28, n. 8, Londres, 2007.
- _____. *Reforma agrária no Brasil: história e atualidade da luta pela terra*. São Paulo, Editora Perseu Abramo, 2003.
- MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Alteração das condições e repactuação dos projetos contratados com recursos do Fundo de Terras e da Reforma Agrária – Banco da Terra*. Brasília, 2007 (documento interno – não publicado).
- _____. *Ofício n. 40/2005-MDA*. Brasília, 27 de abril de 2005.
- _____. *Programa nacional de crédito fundiário – manual de operações*. Brasília, MDA, 30 de março de 2004.

“Reforma agrária de mercado” no Brasil: sonho que se tornou dívida

- _____. *Programa nacional de crédito fundiário: Plano anual de aplicação de recursos – 200-/2004*. Brasília, MDA, 12 de dezembro de 2003.
- _____. *Programa nacional de crédito fundiário – manual de operações*. Brasília, MDA, fevereiro de 2001 (versão preliminar 1. 3).
- _____. *Projeto Crédito Fundiário e combate à pobreza rural: Manual de Operações*, Brasília, MDA, novembro de 2000 (mimeo).
- MINISTÉRIO DA FAZENDA. *Levantamento das operações de crédito rural do PRONAF, PROCERA e Crédito Fundiário*. Brasília, março de 2008 (mimeo).
- PEREIRA, João Marcio 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 resultado*. Rio de Janeiro, CPDA-UFRRJ, 2004, dissertação de mestrado (mimeo).
- _____. *A disputa político-ideológica entre a reforma agrária redistributiva e o modelo de reforma agrária de mercado do Banco Mundial*. Rio de Janeiro, 2005 (mimeo).
- PEREIRA, João Marcio Mendes e SAUER, Sérgio. História e legado da reforma agrária de mercado no Brasil. In: SAUER, Sérgio e PEREIRA, João Marcio Mendes (org). *Capturando a terra: Banco Mundial, políticas fundiárias neoliberais e reforma agrária de mercado*. São Paulo, Editora Expressão Popular, 2006.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Lei nº. 11.775*, de 17 de setembro de 2008, Brasília, Palácio do Planalto – disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11775.htm - acesso em 20 de fevereiro de 2009.
- RAMOS, Eraldo da Silva. *Questão agrária brasileira atual: territorialização e territorialidade da primeira década da reforma agrária de mercado*, Aracaju, 2008 (prelo).
- SAUER, Sérgio. Estado, Banco Mundial e protagonismo popular: o caso da reforma agrária de mercado no Brasil. In: SAUER, Sérgio e PEREIRA, João Marcio Mendes (org). *Capturando a terra: Banco Mundial, políticas fundiárias neoliberais e reforma agrária de mercado*. São Paulo, Editora Expressão Popular, 2006.
- _____. *A terra por uma cédula: estudo sobre a “reforma agrária de mercado”*. In: MARTINS, Mônica Dias (org.). *O Banco Mundial e a terra: ofensiva e resistência na América Latina, África e Ásia*. São Paulo, Editora Viramundo, 2004.
- _____. *“A ticket to land”*: The World Bank’s market-based land reform in Brazil. In: SCHWARTZMAN, Stephan, SAUER, Sérgio e

- BARROS, Flávia (orgs.). *The negative impacts of World Bank market based land reform*. Brasília, Rede Brasil, 2003.
- SAUER, Sérgio e PEREIRA, João Marcio Mendes. A “reforma agrária de mercado” do Banco Mundial no Brasil. In: *Proposta – Revista da FASE*, ano 29, n. 107/108, dez./2005-mai./2006, Rio de Janeiro, FASE.
- SAUER, Sérgio e VICTOR, Andréa Dias (coord.). *Estudo sobre a política do Banco Mundial para o setor agrário brasileiro com base no caso do Programa Cédula da Terra*, Brasília, agosto de 2002 (relatório de pesquisa).
- STEIL, Carlos Alberto e SOARES, Maria Clara Couto. Cédula da Terra (capítulo II). In: *Estudo sobre Fundos Sociais e Ambientais financiados ou administrados pelo Banco Mundial no Brasil*. Rio de Janeiro, Banco Mundial, março de 2000 (mimeo).
- TEÓFILO, F. Edson. *Brasil: novos paradigmas para a reforma agrária*. Paper apresentado no seminário sobre Mercado de Terras da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), Brasília, setembro de 2000 (mimeo).
- WOLF, Luciano e 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.

SAUER, Sérgio. “Reforma agrária de mercado” no Brasil: um sonho que se tornou dívida. *Estudos Sociedade e Agricultura*, abril de 2010, vol. 18, n. 1, p. 98-126, ISSN 1413-0580.

Resumo: (“Reforma agrária de mercado” no Brasil: um sonho que se tornou dívida). Este artigo resgata o processo de implantação do modelo proposto pelo Banco Mundial de “reforma agrária de mercado” no Brasil, suas implicações e consequências. Situa esta implantação no contexto das políticas e programas do governo Fernando Henrique Cardoso, explicitando críticas e oposições dos movimentos de luta pela terra. A partir da situação atual, a manutenção do programa no governo Luis Inácio Lula da Silva, problematiza alguns aspectos político-ideológicos implicados na implantação do programa de compra e venda (Crédito Fundiário) como mecanismo de acesso à terra no Brasil, especialmente o endividamento das famílias contempladas.

Palavras-chave: Banco Mundial, reforma agrária de mercado, política pública.

Abstract: (*Brazilian market-led agrarian reform: a dream which turned into a debt burden*): This article surveys the process of implementing the World Bank’s market-led ‘agrarian reform’ model in Brazil and analyzes some of its consequences and effects. It places the model in a recent political context, in the Fernando Henrique Cardoso administration, explaining the opposition and criticism of landless peoples’ movements and rural organizations. It questions some political and ideological arguments related to the model’s persistence, particularly with regard to the decision to maintain the purchase and sale (Land Tenure Credit) program on the part of the Luis Inácio Lula da Silva administration after 2003, even with the progressively more onerous debt burden of the involved families.

Key words: World Bank, market-led agrarian reform, land struggle, public policy.