



Difusão da Reforma Agrária Assistida de Mercado nos governos subnacionais: uma análise dos mecanismos da política

Diffusion of the Market-Assisted Agrarian Reform in subnational governments: an analysis of policy mechanisms.

Paula Valéria Ferreira de Almeida Rodrigues¹ 
Joana Tereza Vaz de Moura² 

DOI: 10.22478/ufpb.2525-5584.2023v9n2.67244

Recebido em: 08/07/2023
Aprovado em: 13/10/2024

Resumo: A Reforma Agrária Assistida de Mercado (RAAM) foi instituída no Brasil em 1997, pelo governo Fernando Henrique Cardoso, em aliança com o Banco Mundial e tinha como objetivo principal diminuir os conflitos e reduzir a pobreza rural. Para a implementação inicial da política, foi escolhida a região Nordeste por se tratar de um espaço de maior concentração de pobreza. Assim, o objetivo deste trabalho é analisar o processo de difusão da Reforma Agrária de Mercado nos governos subnacionais brasileiro, sobretudo na Região Nordeste, enfatizando os mecanismos que influenciaram os governos estaduais a adotarem o modelo. Utilizou-se a abordagem qualitativa a partir de análise documental, entrevistas semiestruturadas com ênfase nos mecanismos da Teoria da difusão de políticas, denominados de aprendizado, competição política, emulação e coerção. Os resultados mostram que na região Nordeste, o processo de difusão do modelo de reforma agrária de mercado foi marcado pelos mecanismos de aprendizado e emulação.

Palavras-chave: Concentração fundiária; reforma agrária de mercado; difusão de políticas.

¹ Universidade Federal do Rio Grande do Norte – E-mail: pvaleria30@gmail.com

² Universidade Federal do Rio Grande do Norte – E-mail: joanateresa@gmail.com

Abstract: The Market-Assisted Agrarian Reform was established in Brazil in 1997 by the government of Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), in alliance with the World Bank. Its primary objective was to reduce conflicts and alleviate rural poverty. The Northeast region was chosen for the initial implementation of the policy due to its higher concentration of poverty. Therefore, the objective of this study is to analyze the process of diffusion of the Market-Assisted Agrarian Reform in Brazilian subnational governments, particularly in the Northeast region, with an emphasis on the mechanisms that influenced state governments to adopt the model. A qualitative approach was employed, using document analysis with a focus on the mechanisms of Policy Diffusion Theory, namely learning, political competition, emulation, and coercion (SHIPAN and VOLDEN, 2008). The results indicate that in the Northeast region, the diffusion process of the Market-Assisted Agrarian Reform model was marked by the mechanisms of learning and emulation.

Keywords: Land concentration; Market agrarian reform; Policy diffusion.

1. INTRODUÇÃO

No Brasil, a concentração de terras é um problema histórico que remonta sua colonização. No período pós redemocratização a agenda agrária foi retomada no governo Fernando Henrique Cardoso (1994 a 2002) pressionado por dois fatos que marcaram este período: o conflito conhecido como o Massacre de Corumbiara que aconteceu em 1995 em Rondônia resultando na morte de 10 agricultores familiares sem-terra e o massacre de Eldorado dos Carajás, em 17 de abril de 1996, uma barbárie resultado do conflito entre agricultores, que reivindicavam a desapropriação da Fazenda Macaxeira ao INCRA, e policiais, culminou na morte de 19 agricultores e 56 ficaram feridos. A repercussão dos conflitos agrários, da violência contra os agricultores familiares sem-terra e as ocupações organizadas pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), cresciam consideravelmente.

Não obstante, os discursos sobre a distribuição/aquisição de terras no país são passionais e controversos no que diz respeito aos caminhos e processos de consolidação: se através do programa de financiamento de terras (RAAM) ou da reforma agrária pela desapropriação dos grandes latifúndios com distribuição das terras, como prevê a Constituição Federal Brasileira (Brasil, 1988)³.

³ Conferir o Cap. III, Título VII, Artigos: 184 a 191.

O modelo de acesso à terra via Reforma Agrária de Mercado foi instituído fruto de um Projeto Piloto de Reforma Agrária e Redução da Pobreza celebrado entre o Governo Brasileiro, na gestão de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e o Banco Mundial, em abril de 1997, com o objetivo principal de reduzir a pobreza rural na região do Nordeste brasileiro e diminuir os conflitos agrários. Para a implementação inicial da política, foi escolhida a região Nordeste por se tratar de um espaço de maior concentração de pobreza no país.

Para atingir esses objetivos, o projeto financiaria a compra de terras por associações comunitárias rurais; obras civis, bens e materiais para subprojetos comunitários complementares para o mesmo grupo de beneficiários; serviços de consultoria e treinamento para associações comunitárias e divulgação pública de informações sobre o projeto; administração, supervisão e monitoramento do projeto pelos Estados; e avaliação do impacto do projeto em nível federal (Banco Mundial, 1997).

A partir de 1997 este modelo de acesso à terra foi ganhando espaço, se disseminou nos governos subnacionais e até o final de 2020 contemplou todas as regiões brasileiras: Região Nordeste, Sul, Centro-Oeste e Sudeste em sua totalidade e na Região Norte nos estados de Rondônia e Tocantins. A ideia foi abraçada por governos com aspectos políticos, administrativos e socioeconômicos distintos.

A operacionalização do modelo se deu pelo Programa Cédula da Terra (PCT), a partir de 1997, visando financiar terras para agricultores sem-terra ou com pouca terra, inspirado no Projeto São José implementado 1 (um) ano antes no estado do Ceará. A RAAM contrastava com o modelo dominante de realização de reforma agrária no Brasil até então, baseado na desapropriação de propriedades improdutivas, uma leitura específica do Estatuto da Terra (1964).

Um ano depois, o programa foi reformulado, introduziu novas diretrizes e passou a se chamar Banco da Terra, abrangendo toda a região Nordeste e estados do Sul do País. A reforma agrária baseada no mercado foi implementada em um período de intensa efervescência dos movimentos

sociais da luta pela terra que reivindicavam a reforma agrária e criticavam esta política.

Diante deste contexto, a pergunta que norteia este ensaio é: como este modelo se disseminou nos governos subnacionais? Ou seja, quais foram os mecanismos políticos utilizados no processo de difusão do modelo de Reforma Agrária de Mercado nos governos subnacionais nordestinos? Com isso, este estudo objetiva analisar o processo de difusão da Reforma Agrária de Mercado aos governos subnacionais brasileiros, sobretudo na Região Nordeste, enfatizando os mecanismos da Teoria da Difusão que influenciaram os governos estaduais a adotarem este modelo de reforma agrária.

Para tanto, o artigo está subdividido em quatro seções além da introdução. Inicialmente, serão abordados os procedimentos metodológicos e a discussão da difusão de políticas focando na abordagem dos mecanismos. Em seguida, apresenta-se o modelo de reforma agrária baseado no mercado no Brasil para então apresentar os resultados da análise dessa política nos estados nordestinos e, por fim, discorrer sobre as considerações.

2. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS E DISCUSSÃO TEÓRICA

2.1 Procedimentos metodológicos

Para responder ao objetivo, as informações foram levantadas através da análise documental dos relatórios dos programas que operacionalizam a política, da formação da agenda do modelo de financiamento de terras no Brasil, sobretudo nos estados nordestinos. Recorreu-se também a entrevistas semiestruturadas com atores sociais que vivenciaram a implementação da RAAM, de modo especial, gestores e integrantes do movimento social da luta pela terra.

Foram entrevistados representantes da Comissão Pastoral da Terra (CPT), gestor do Crédito Fundiário e técnico responsável pela idealização, elaboração e execução da vistoria técnica e social que atuou na fiscalização e acompanhamento das ações do programa no estado do Rio Grande do Norte entre os anos de 2008 e 2020. As informações foram adquiridas em entrevistas orais, gravadas e realizadas de forma presencial nos dias 18 de maio, 09 de maio e 18 de julho de 2017, respectivamente.

A teoria da difusão de políticas, com foco na abordagem dos mecanismos da política, foi utilizada como embasamento teórico para entender como o modelo de Reforma Agrária de Mercado foi adotado pelo governo brasileiro analisando quais os mecanismos políticos foram utilizados: emulação, coerção, competição política e aprendizado.

2.2 A Difusão de Políticas

O interesse nos estudos sobre difusão de políticas ocorre no intuito de saber o porquê governos adotam programas de outros governos ou de agências multilaterais. Qual a causa desta adoção? O que motivou esses governos a importarem políticas ou programas específicos? Por que alguns governos adotam algumas políticas públicas e outros governos não adotam? Estes são alguns questionamentos e análises pertinentes que a literatura tem investigado na tentativa de entender e conhecer as decisões políticas para inovação institucional em diferentes áreas.

O processo de difusão remonta aos pais fundadores do pensamento político ocidental, seu primeiro estudo data o ano de 1889 (Meseguer & Gilardi, 2009) e nos anos 1960 os autores Everett Rogers e Jack Walker foram os precursores no debate teórico da literatura da difusão abrindo uma agenda de pesquisa na literatura internacional. Entre o final dos anos 1990 e meados dos anos 2000 passou por um momento de exponencial crescimento e atualmente, os analistas contemporâneos afirmam que a difusão foi disseminada em decorrência da globalização e das novas tecnologias de informação e comunicação (Porto de Oliveira & Faria, 2017).

Apesar deste fenômeno e as discussões principais se situam no campo da ciência política, outras áreas como a economia, geografia, urbanistas, sociólogos, historiadores e principalmente os gestores de políticas públicas demonstraram interesse pela área contribuindo para o “desenvolvimento de novas ferramentas analíticas para entender como a política viaja governos, o que melhorou o estudo desse fenômeno político e contribuiu para a revelação de novas direções de pesquisa” (Porto de Oliveira & Faria, p. 14).

Nos dias atuais várias políticas são postas na agenda governamental de países fruto de acordos de adoção de políticas entre governos e/ou atores

internacionais⁴. Mas se faz necessário entender por que e como se deu a difusão de um determinado modelo e todo seu processo. E os países podem ser considerados como meros importadores ou exportadores de políticas sem alguma modificação na implementação, sendo necessário ajustar ao contexto local e com seus atores.

Para Porto de Oliveira e Pal (2018, p. 199), “a difusão de políticas é o que conecta naturalmente a política doméstica à internacional”, ou seja, é o processo que ocorre a adoção de políticas entre governos sendo aparente que as abordagens de difusão exibem um fascínio pelo processo e pelas condições de transferência, e não pelo conteúdo de novas políticas.

O termo difusão de políticas públicas pode ser considerado como um fenômeno mais amplo que ocorre numa escala macro e surge para entender como ações tomadas em um lugar influenciam ações de outro lugar/país, ou seja, quando decisões de atores envolvidos neste processo determinam e/ou influenciam as decisões de outros atores em outras conjunturas políticas. A inação diante de algumas situações também é considerada uma atitude.

Segundo Stone (2004, p. 3- 4), quatro forças podem criar padrões de difusão: Uma rede nacional de comunicação entre funcionários do estado; os estados são influenciados por estados vizinhos geograficamente próximos; os estados líderes são pioneiros na adoção de uma política que os estados “atrasados” seguem posteriormente; O governo nacional é uma influência vertical para a emulação.

Rogers (2017) considera a difusão como o processo pelo qual uma inovação é comunicada por meio de certos canais ao longo do tempo entre os membros de um sistema social. É um tipo especial de comunicação, na medida em que as mensagens dizem respeito a novas ideias. Quando novas idéias são inventadas, difundidas, adotadas ou rejeitadas, ocasionando consequências, ocorre a mudança social. Contudo, essa mudança pode acontecer de outras maneiras, como por exemplo, uma revolução política, um evento natural (seca ou terremoto) ou uma política governamental. No processo de difusão novas ideias são disseminadas espontaneamente e por meio de um planejamento.

⁴ Para Stone (2004), os atores internacionais são entendidos como (i) organizações internacionais; (ii) estados e (iii) atores não estatais.

Rodrigues & Moura. *Difusão da Reforma Agrária Assistida de Mercado nos governos subnacionais: uma análise dos mecanismos da política.*

A adoção da política local e os mecanismos de inovação da política de difusão ocorrem sempre que um governo - uma legislatura nacional, uma agência estatal, uma cidade - adota uma nova política. O impulso para essa inovação política pode vir de dentro da política, quando grupos de interesse dentro de um Estado pressionam pela adoção de uma nova política, ou quando forças eleitorais e institucionais dentro de um legislativo afetam a probabilidade de adoção. A pressão pela inovação política também pode vir de fora da política, com a disseminação de inovações de um governo para outro, um processo conhecido como difusão política (Shipan & Volden, 2008, p. 838).

Para Coêlho (2016), as principais abordagens teóricas e fatores determinantes da formação de agenda em processos de difusão de políticas são os determinantes internos, determinantes externos, mecanismos, ação coordenada, ação descoordenada, agentes e fatores estruturais.

A abordagem teórica da difusão de política utilizada neste estudo será baseada nas tipologias de Shipan & Volden (2008) que classificam os mecanismos de difusão de aprendizado (ou aprendizagem), competição política, emulação (ou imitação) e coerção. Entretanto, estes mecanismos de difusão podem ser considerados como “um conjunto de postulados que fornecem razões para explicar por que o comportamento de A influencia o de B” (Braun & Gilardi, 2006 apud Pontes, 2018, p. 34).

O mecanismo de competição política é baseado na dimensão institucional onde as decisões políticas são instrumentos para ganhos econômicos e sociais sobre outros governos e se refere ao processo de disputa entre esferas de governo onde a decisão de um governo altera a decisão de outro, considerando os que são geograficamente próximos. Para Coêlho (2016, p. 46), no Brasil este mecanismo é raro acontecer pois necessita de “regras do federalismo e da capacidade administrativa das esferas subnacionais de governo”.

O aprendizado é o mecanismo cujo processo leva os Estados a serem chamados de laboratórios da democracia (Brandeis, 1932) pois acontece quando formuladores de políticas resolvem copiar políticas ou práticas de gestão que deram certo em outros lugares. Para Meseguer & Gilardi (2008, p. 323), o aprendizado seria o mecanismo “provavelmente responsável pela difusão de políticas”. Aqueles adotados em alguns países são experimentos naturais com os quais outros podem aprender”. Nesta tipologia, se uma política

é considerada bem-sucedida é mais fácil de ser adotada por outro gestor pois a imitação envolve copiar as ações de outra pessoa para se parecer com ela.

A emulação envolve a noção de ideias emprestadas, ou seja, a cópia das ideias por trás da política ou programa. A natureza da emulação pode ser compreendida em contraste com o aprendizado pois neste mecanismo os formuladores de políticas se concentram na própria política, ou seja, como foi adotada, se foi eficaz, quais foram suas consequências políticas. A imitação foca no outro governo (o que foi feito e como pode parecer iguais) (Shipan & Volden, 2008).

A coerção pode ser compreendida como o mecanismo mais complexo pois caracteriza-se pelo uso de pressões políticas e/ou imposição de instituições sobre outras, de governos sobre outros para adoção de políticas com aplicação de sanções em casos de não adoção (Coêlho, 2016).

Shipan e Volden (2008, p. 840) discorrem que num processo de difusão de políticas é primordial identificar quais mecanismos estão conduzindo para o resultado e não apenas considerar o “efeito vizinhança” para copiar modelos. Complementam que a adoção de políticas com base no aprendizado sobre políticas eficazes em outros lugares leva a bons resultados, ao passo que as externalidades negativas decorrentes da competição podem produzir resultados ruins. Imitar outros governos simplesmente copiando suas políticas pode resultar em escolhas políticas inadequadas. E as escolhas de políticas baseadas na coerção de outros governos provavelmente não serão as melhores.

Assim, explorar as condições sob as quais cada um desses mecanismos impulsiona a difusão de políticas é normativamente importante e, de uma perspectiva científica social, é essencial para uma melhor compreensão dos incentivos políticos por trás das decisões políticas, de modo especial neste artigo, levantar quais mecanismos foram utilizados no processo de adoção da reforma agrária de mercado pelo governo brasileiro.

3. O MODELO DE REFORMA AGRÁRIA ASSISTIDA DE MERCADO NO BRASIL

A Reforma Agrária Assistida de Mercado (RAAM) foi impulsionada pelo Banco Mundial (BM) em diversos países a partir de 1994. A Colômbia foi o país pioneiro na institucionalização do acesso à terra em consonância com o ideário neoliberal. Na América Latina, as duas experiências mais relevantes foram implementadas na Colômbia e, posteriormente, no Brasil (1997) e serviram como vitrines para outros países. Com isso, “desde o final dos anos 1940, Brasil e Colômbia têm figurado entre os cinco maiores clientes do Banco Mundial na região e entre os principais em escala global” (Pereira & Forjado, 2015, p. 2).

A defesa de uma reforma agrária “rápida, barata e eficiente” no Brasil, por meio da RAAM, era apresentada como resposta à burocratização da reforma agrária via desapropriação, executada pelo INCRA, onde as famílias enfrentavam dificuldades para acessar o programa e restrições ao direito de propriedade, advindas do direito de uso e posse da terra, na modalidade de reforma agrária supracitada (Rodrigues, 2018).

Para Pereira (2004), a RAAM está fundamentada em seis princípios com base nas leis de mercado: Transação voluntária entre compradores e vendedores; respeito ao enfoque da demanda e do associativismo: auto seleção; pressupostos da descentralização, participação e privatização; esquema flexível de empréstimos e doações e estímulo ao desenvolvimento produtivo, ou seja, um modelo baseado nas leis do mercado.

A reforma agrária proposta integra o rol de políticas compensatórias aos efeitos sociais negativos gerados pelas reformas estruturais. As orientações do Banco Mundial para o Brasil se limitam a: “apregoar, como condições fundamentais para a redução da pobreza, o crescimento econômico, a estabilização monetária, o ajuste fiscal e o avanço das reformas liberais” (Pereira, 2004, p. 112).

No Brasil, o elemento central do discurso do Banco Mundial foi a ênfase no tema da pobreza, cujo “combate”, “redução” ou “alívio” seriam utilizados para legitimar as ações do banco que estavam sendo executadas no nordeste brasileiro no interior dos Programas de Combate à Pobreza Rural (PCPR). O componente redução da pobreza era enfatizado a todo momento haja vista que para o Banco, as medidas macroeconômicas do Plano Real impactariam as

condições de vida no campo e exigiam do governo Brasileiro a criação de programas sociais que atenuassem a pauperização no meio rural (Van Zyl et al., 1995, p. 2).

Naquele momento, com a inserção e ênfase do componente fundiário, permitiu a concessão de financiamento para compra de terras dando origem ao Projeto São José no estado do Ceará, no Governo Jereissati. O programa foi idealizado com o discurso oficial de distribuir terra aos trabalhadores rurais, disponibilizando recursos de financiamento para aquisição de imóveis rurais a serem pagos posteriormente. Teve como meta, em um ano, financiar 40 mil hectares de terras para 800 famílias. Ao final, financiou a compra de 44 imóveis rurais, totalizando aproximadamente, 24 mil hectares de terras, assentando 688 famílias (Oliveira, 2005).

Proposto pelo governo federal, em parceria com os governos estaduais e apoio financeiro e intelectual do Banco Mundial, o Projeto-Piloto de Reforma Agrária e Alívio da Pobreza, mais conhecido como Cédula da Terra, iniciou suas atividades em julho de 1997, finalizou em dezembro de 2002 e seu principal componente era o combate à pobreza rural. Tinha como objetivos reduzir a pobreza rural, elevar a renda agrícola e testar um modelo alternativo à reforma agrária 'desapropriacionista' e o acesso ao programa via associações comunitárias legalmente constituída para este fim (Pereira, 2012, p. 118).

Foram beneficiadas em torno de 15 mil famílias e financiada a compra de 399 mil hectares para agricultores familiares dos estados do Ceará, Maranhão, Pernambuco, Bahia e norte de Minas Gerais. O programa investiu US\$ 121,3 milhões distribuídos em US\$ 45 milhões do governo federal, US\$ 1,9 milhões dos governos estaduais, US\$ 5,9 milhões das associações e US\$ 68,5 milhões do Banco Mundial. Atingiu a meta de 82% da área prevista e 67% para o número de famílias assentadas (Amon-Há, 2014).

O Fundo de Terras e da Reforma Agrária, denominado Banco da Terra, foi criado em 1998, pela Lei Complementar nº 93 com a intenção de financiar projetos de reordenação fundiária e assentamentos rurais. Este, iniciou as operações em 1999 e contemplou os estados nordestinos Rio Grande do Norte, Paraíba, Sergipe, Piauí e Alagoas, além de Santa Catarina, Goiás, Paraná, Espírito Santo e Rio Grande do Sul. O público-alvo eram os

agricultores familiares, pequenos agricultores e os filhos dos agricultores e agricultoras rurais, orientados na aquisição de áreas na forma tanto de organização associativa quanto individual (Pereira, 2005).

Segundo Medeiros (2003), em virtude das críticas sucessivas à Cédula da Terra, o Banco Mundial procurou a CONTAG, sugerindo que a Confederação apresentasse as suas ideias e sugestões para a política de acesso à terra. As proposituras passaram a compor o novo projeto de Crédito Fundiário e Combate à Pobreza Rural (PCF-CP). Este movimento de aproximação da entidade dos trabalhadores rurais com o Banco Mundial, na visão de Sauer (2006, p. 15), contraria a luta travada, até aquele momento, contra a Reforma Agrária Assistida de Mercado.

Em 2001 foi criado o Programa Crédito Fundiário e Combate à Pobreza Rural, após a conclusão do Programa Cédula da Terra. O término do programa foi justificado, entre outros fatores, aos impasses criados pelo Fórum Nacional de Reforma Agrária e Justiça no Campo (reunia mais de 30 entidades) em agravo às irregularidades e descumprimentos de normas e finalidades do programa (Pereira, 2004).

O PCF-CP, orçado em US\$ 400 milhões, era constituído pelo financiamento do Banco Mundial em US\$ 200 milhões, US\$ 160 milhões do Governo Federal, através do Fundo de Terras, US\$ 20 milhões dos governos estaduais e US\$ 20 milhões dos beneficiários (dinheiro, material ou trabalho). O objetivo do Programa era atender a todos os estados do Nordeste, a região sudeste do Espírito Santo e os estados da região Sul, em caráter experimental, totalizando em torno de 50 mil famílias, em sua maioria, nos estados nordestinos (Spavorek, 2006).

4. RESULTADOS

A literatura aponta que as políticas que apresentam graus satisfatórios de eficiência, eficácia e efetividade social em outros governos tendem a ser disseminadas com mais frequência e se tornam referências de aprendizado. Neste mecanismo, se a política for considerada bem-sucedida, governos/países/estados são mais propensos a adotá-la (Coelho, 2016; Shipan & Volden, 2008).

No que tange à Reforma Agrária de Mercado, a região Nordeste foi precursora na implementação deste modelo por se tratar de um espaço de maior concentração de pobreza no país (Banco Mundial, 2007). Sua operacionalização iniciou-se pelo Projeto São José no estado do Ceará, em 1996, fruto de um acordo de cooperação entre o Governo do Estado, no gestão de Tasso Jereissati (PSDB), e o Banco Mundial com a inserção do componente fundiário no interior do Projetos de Combate à Pobreza Rural (PCPR) para financiamento de terras aos agricultores sem-terra, contrastando com o modelo dominante de realização de reforma agrária no Brasil até então, baseado na desapropriação de propriedades improdutivas, uma leitura específica do Estatuto da Terra instituída em 1964.

O Banco Mundial, ao defender o Projeto São José, afirma sua eficiência ao atingir a meta de 60% da área prevista e assentar 86% do número de famílias programadas. Com isso, o Governo Brasileiro requisitou ao Banco Mundial um projeto mais abrangente para a região Nordeste onde a agência já operava desde os anos 1975 a fim de que a implementação do programa obtivesse resultados rapidamente (Pereira, 2012, p. 116). Neste contexto, o Programa Cédula da Terra é implementado nos estados de Pernambuco, Bahia e Maranhão, para financiar terras para agricultores sem-terra ou com pouca terra, com enfoque no combate/alívio à pobreza rural.

A RAAM ancorava-se no princípio da descentralização, ou seja, os estados montaram arranjos institucionais do Cédula da Terra no interior das estruturas montadas pelo BIRD para executar os PCPR. Os conselhos municipais configuraram-se como base para legitimar as associações, implementação e participação social. E as associações comunitárias funcionavam como alicerce do projeto pois na lógica de mercado (lei da oferta e da procura por terra) deveriam se constituir legalmente, escolher o imóvel rural à venda, negociar o preço da terra com o proprietário, levantar os investimentos básicos e comunitários e gerir os recursos (Pereira, 2012, p. 119).

Porém, o papel dos conselhos ficou apenas no discurso oficial, pois na prática sua participação foi tímida na gestão do novo modelo e os projetos

Rodrigues & Moura. *Difusão da Reforma Agrária Assistida de Mercado nos governos subnacionais: uma análise dos mecanismos da política.*

foram direcionados às Unidades Técnicas Estaduais⁵ (UTE) para análise, ocasionando um esvaziamento no papel dos conselhos municipais e conseqüentemente, não havendo participação social, concentrando a gestão na instância estadual (Steil, 2000; Pereira, 2012), como confirma o coordenador⁶ do programa de crédito fundiário no estado do Rio Grande do Norte, que em sua fala enfatiza o papel do Estado na gestão do modelo de crédito fundiário:

como o crédito fundiário é uma política descentralizada, o estado tem assim uma participação muito grande durante todo esse processo, desde o início, o estado se coloca à disposição pra tratar do programa, pra apresentar o programa àquelas famílias que querem acessar, até a contratação e também o processo de execução de recurso de Sic, até a finalização do programa, o estado tá presente nisso. Presente fazendo reuniões, presente quando você libera uma parcela de SIC⁷ e vai verificar sua execução física em campo, presente quando há uma desistência de algum beneficiário e é necessário que a associação possa fazer uma regularização, uma substituição, então todo esse procedimento passa aqui pela secretaria, pela UTE. Qualquer atividade, qualquer modificação, que ocorrer dentro dessas áreas do crédito fundiário, a gente é demandado pra isso, pra reuniões, pra apresentar alguma resolução que já saiu aí pra prorrogação de parcelas, pra renegociação de dívidas. Então tudo isso a Ute tem uma aproximação muito grande.

Além dos princípios, o modelo baseia-se na redefinição do Estado no que concerne o acesso à terra por agricultores familiares, para:

a) definir as “regras do jogo”, isto é, os marcos normativos mais amplos, a fim de estimular a oferta de terras no mercado; b) construir uma estrutura de administração de terras descentralizada, a fim de prover melhores condições para a fluidez das transações de mercado (compra e venda e arrendamento); c) fornecer empréstimos e créditos a mutuários auto selecionados; d) prover capacitação, quando necessário; e) construir infraestrutura, quando os próprios mutuários não pudessem fazê-lo (Burki & Perry, 1997, p.95 Apud Pereira, 2012, p. 115).

O novo modelo de acesso à terra foi aceito pelos governadores dos estados nordestinos contemplados com o Programa Cédula da Terra alinhados politicamente ou não com o governo central, muitos, inclusive, vislumbrando alguma vantagem político-eleitoral sobre as ações do PCT. O Governador de

⁵ A Unidade Técnica Estadual (UTE) é a entidade de gestão nos Estados que atua nos programas de financiamento de terras. Dentre as atribuições do órgão estão: apoiar a execução do Programa em consonância com os normativos; supervisionar a execução dos projetos pelos beneficiários, promover interfaces do PNCF com as políticas públicas de desenvolvimento rural, dentre outros.

⁶ Entrevista realizada em 09 de maio de 2017.

⁷ O entrevistado se refere aos Subprojetos em Investimentos Comunitários (SIC).

Rodrigues & Moura. *Difusão da Reforma Agrária Assistida de Mercado nos governos subnacionais: uma análise dos mecanismos da política.*

Pernambuco Miguel Arraes (PSB), com viés político socialista, simpatizante das causas agrárias e com perfil conciliador dos conflitos agrários era o único que não fazia parte da base aliada do governo central, porém, também abraçou o programa. Os demais, Tasso Jereissati (PDSB – Ceará), Paulo Souto (PFL – Bahia) e Roseana Sarney (PFL – Maranhão) eram da base de partidos que apoiavam o governo FHC.

Outro mecanismo no processo de difusão da reforma agrária de mercado na região Nordeste é a emulação (imitação). Uma característica da emulação faz referência a adoção voluntária de um modelo para satisfazer a vontade política ou “testar novas soluções para problemas duradouros” (Coelho, 2016, p. 49).

A distinção crucial entre os mecanismos aprendizado e emulação é que o aprendizado se concentra na ação (a política que está sendo adotada por outro governo), enquanto a emulação se concentra no ator (o outro governo que está adotando a política). No aprendizado é a ação que importa; na emulação, o ator (Shipan e Volden, 2008).

A RAAM foi implementada em um contexto de intensa efervescência dos movimentos sociais e o anseio do então presidente Fernando Henrique Cardoso em adotar o novo modelo era recuperar seu protagonismo político com ações que minassem as lutas dos movimentos sociais haja vista que a repercussão dos conflitos agrários, da violência contra os agricultores familiares sem-terra e as ocupações organizadas pelo MST estavam crescendo consideravelmente a ponto de fragilizar seu governo.

Com isso, o governo central investiu em propaganda direcionada à população rural enaltecendo o acesso à terra sem conflitos num cenário de repressão e criminalização às ocupações realizadas pelos movimentos da luta pela terra, principalmente pelo MST. Entretanto, o contexto favoreceu a adesão ao programa: a região enfrentava períodos de seca e o acesso à terra configurava-se uma alternativa de sobrevivência imediata e os agricultores viam uma oportunidade de sair das áreas de ocupação sem conflitos.

Para Buainain et al. (1999), houve uma dupla pressão para acelerar a implementação do PCT dos gestores estaduais porque estavam interessados nas eleições de 1998 e do governo central e Banco Mundial para legitimar o

novo modelo e travar uma disputa político-ideológica com os movimentos sociais.

Em sua pesquisa, Buainain et al. (1999) discorre que mais da metade dos 223 projetos contabilizados em janeiro de 1999 foram implementados no segundo semestre de 1998, ou seja, período de “acirramento da disputa eleitoral, de aumento do número de ocupações de terra e da eclosão de saques no Nordeste, que repercutiram mal sobre os governos federal e estaduais” (Pereira, 2012 Apud Carvalho Filho, 2001, p. 208-209).

Contudo, em apenas um ano de funcionamento do Cédula da Terra, técnicos do Banco Mundial apresentaram um novo projeto de expansão da reforma agrária de mercado para todo país. Segundo Oliveira (2005), esta agilidade de expansão, deu-se em virtude da pressão dos movimentos sociais que defendiam a reforma agrária via desapropriações e às constantes críticas que o programa estava sofrendo. O representante da CPT⁸ no Rio Grande do Norte complementa que a participação do movimento no crédito fundiário,

foi muito mais no debate inicial quando pensávamos que ele podia ser um programa pra em alguns momentos subsidiar as desapropriações, mas não. Aí caminhou pra um programa diferente, na aquisição através de livre recurso. Pagamento. Então a gente achou que não era importante de naquele momento a gente fazer parte desse processo de que eles falam de reforma agrária que tem no país. A CPT ficou fora disso. Fora! Fora!

Como reações contrárias ao modelo RAAM, em 1998, a CPT organizou o seminário *Reforma Agrária e Democracia* e em 1999, a CONTAG promoveu o Grito da Terra Brasil, tendo como tema central “*contra a privatização da reforma agrária*”. A CONTAG formulou um Plano Alternativo de Desenvolvimento Sustentável, admitindo a existência de um mecanismo complementar de acesso à terra e defendia a desapropriação via terras improdutivas.

O Banco da Terra foi implementado no ano de 1999 e contemplou os estados nordestinos Rio Grande do Norte, Paraíba, Sergipe, Piauí e Alagoas. Politicamente, apenas o governador do estado de Alagoas não compunha a base aliada do 2º governo FHC. Manuel Gomes de Barros (PTB) tentava reeleição e perdeu para Ronaldo Lessa (PSB) com vitória em 1º turno. Garibaldi Alves Filho (PMDB) do Rio Grande do Norte, Mão Santa (PMDB) do

⁸ Entrevista realizada dia 18 de maio de 2017.

Rodrigues & Moura. *Difusão da Reforma Agrária Assistida de Mercado nos governos subnacionais: uma análise dos mecanismos da política.*

Piauí, José Maranhão (PMDB) da Paraíba e Alberto Franco (PSDB) de Sergipe foram reeleitos para o 2º mandato fortalecendo a base de partidos que apoiavam o presidente, reeleito, Fernando Henrique Cardoso (PSDB).

Na ocasião, os movimentos lutavam pelo fim do Cédula da Terra e Banco da Terra, defendendo que os programas não foram discutidos com a sociedade civil; criticaram a forma que o governo Fernando Henrique Cardoso conduzia as ações, com uma visão de que o mercado resolveria os problemas da reforma agrária ao invés de enfrentar os latifundiários de terras improdutivas, a inexistência de um plano governamental de desenvolvimento rural voltado para os agricultores; a CONTAG defendia a desapropriação por interesse social, que a terra deveria cumprir sua função social, extinguir os juros compensatórios nas ações judiciais e que deveria ser estabelecido um limite máximo para o tamanho da propriedade.

O educador social da CPT⁹ no estado do Rio Grande do Norte, unidade Oeste, enfatiza que:

Como a CPT fazia parte de uma grande articulação que se tinha do campo, acabou que alguns momentos também entramos no debate sobre essa questão¹⁰. E de repente, esse programa ele toma outra direção, né? E aí a gente já se preocupa. No governo FHC, ele criava a questão da Cédula da Terra [...] aonde colocava isso em primeiro lugar e por outro lado, não mais assumindo as desapropriações. Então o crédito pra nós, a cédula da terra e o crédito fundiário, ele vem em alguns momentos da história, a história da criação dele, ele veio pra substituir as desapropriações por decretos presidenciais. Então a gente entendeu que dessa forma, ele não traria benefícios pra o processo de reforma agrária que a gente deseja. E acabamos nos posicionando contrário a ele, porque a gente entende que o decreto a gente conseguia ter áreas maiores e nessa forma de compra, o acesso à terra na compra, ocorreu uma alta procura, aliado a isso, uma grande valorização também em alguns momentos das terras... daqueles proprietários que queriam vender.¹¹

Apesar dos movimentos sociais não reconhecerem o novo modelo como uma alternativa de acesso à terra, o técnico¹² responsável pelas vistorias

⁹ Entrevista realizada dia 18 de maio de 2017.

¹⁰ O entrevistado refere-se à Reforma Agrária de Mercado.

¹¹ Entrevista realizada em 18 de maio de 2017 com o educador social da Comissão Pastoral da Terra (CPT), unidade Oeste do Rio Grande do Norte.

¹² Informações adquiridas em entrevista oral, realizada em 18 de julho de 2017. Ator social do PNCF no Rio Grande do Norte, responsável pela idealização, elaboração e execução da vistoria técnica e social

técnicas e sociais dos programas de financiamento de terras no Rio Grande do Norte entre os anos de 2008 e 2020, defende que o programa crédito fundiário está associado à luta pela terra, ou seja, é fruto das reivindicações dos movimentos sociais:

Não posso avaliar o crédito fundiário sem avaliar, desassociar a questão da luta pela terra. A luta dos trabalhadores, do movimento sindical, que historicamente lutam nesse país para ter acesso à terra. E na minha avaliação, o crédito fundiário é um fruto dessa luta. É fruto da reivindicação dos movimentos sociais que surgiu o crédito fundiário. Eu acho que tá muito longe, tá muito longe de ser a reforma agrária que se tanto desejou, se tanto lutou. A nossa luta, de movimentos sociais, foi sempre na reforma agrária que se chamava na época ampla, massiva, onde as coisas fossem mais bem repartidas, mais divididas. Não se mexeu com a estrutura fundiária. O que aconteceu foi um programa que foi conquistado e é o que foi possível. Os movimentos sociais conquistaram isso. E esse programa possibilita que as famílias dos trabalhadores que sempre sonharam com a terra, que essas famílias tenham a sua terra, adquiram a sua terra. Que essas famílias possam trabalhar com dignidade, pagar a terra que comprou com muita dignidade. O crédito fundiário é pra mim fruto dessa luta. Muito diferente de uma luta que a gente sempre imaginou, mas a gente só conseguiu avançar até aí. Eu acho que houve um avanço muito grande, afinal de contas são 5836¹³ famílias de trabalhadores e trabalhadoras rurais, de homens e mulheres, que acessaram a terra, tem sua terra própria, podem morar na terra, pode trabalhar, tem os recursos pra trabalhar sem nenhuma forma de impedimento.

O modelo de acesso à terra via Reforma Agrária de Mercado foi operacionalizado e implementado no Brasil por meio dos programas Cédula da Terra, Banco da Terra e Crédito Fundiário - Combate à Pobreza Rural. Posteriormente, recebeu reformulação na execução e no governo do então Presidente Luís Inácio Lula da Silva, em 2003, foi fortalecido e renomeado para Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo teve como principal objetivo analisar o processo de difusão da Reforma Agrária de Mercado aos governos subnacionais na Região

que atuou na fiscalização e acompanhamento das ações do programa no estado entre os anos de 2008 e 2020.

¹³ O técnico refere-se à quantidade de famílias beneficiadas no estado do Rio Grande do Norte até o ano de 2018.

Rodrigues & Moura. *Difusão da Reforma Agrária Assistida de Mercado nos governos subnacionais: uma análise dos mecanismos da política.*

Nordeste, destacando os mecanismos que influenciaram a adoção deste modelo de reforma agrária a partir da abordagem de Shipan e Volden (2009) cujas tipologias são definidas em aprendizado, competição política, coerção e emulação.

Os resultados mostram que na região Nordeste, o processo de difusão da Reforma Agrária Assistida de Mercado foi marcado pelos mecanismos de aprendizado, emulação e coerção. Os formuladores de políticas emularam este modelo considerado “bem-sucedido” como alternativa política de resolver/atenuar os conflitos agrários, desmobilizar e enfraquecer os movimentos sociais pois as ocupações organizadas pelo MST estavam fragilizando o governo FHC.

O processo de difusão da Reforma Agrária Assistida de Mercado aconteceu em três momentos: inicialmente, a adoção pelo governo do estado do Ceará; depois, o governo central copiou o modelo para difundir aos governos subnacionais, cuja operacionalização se deu através do Programa Cédula da Terra e, posteriormente, houve uma difusão lépida nos outros estados nordestinos (Rio Grande do Norte, Paraíba, Alagoas, Sergipe e Piauí) e demais regiões brasileiras por meio do Banco da Terra.

O primeiro movimento de difusão da nova ideia, ou seja, do Banco Mundial para o governo do estado do Ceará, foi marcado pelos mecanismos coerção, aprendizado e emulação. Entende-se que houve coerção, pois a condição para acessar o empréstimo seria a adoção do modelo de financiamento de terras do Banco. O estado receberia recursos, a serem pagos a longo prazo, e cooperação técnica para inserirem o componente fundiário no interior do Programa de Combate à Pobreza Rural – São José e iniciarem a difusão da Reforma Agrária de Mercado no Brasil. A contrapartida do governo do estado seria disponibilizar recursos para a aquisição de terras, pois, naquele momento, o Banco Mundial não poderia realizar financiamento fundiário.

O mecanismo aprendizado foi identificado em virtude da inserção do problema público de acesso à terra na agenda agrária do governo do Estado do Ceará, como também de ter utilizado todas as informações e dados da implementação da RAAM na África do Sul, criando narrativas para o acesso à terra através do novo modelo sem conflito. Este movimento de propaganda

Rodrigues & Moura. *Difusão da Reforma Agrária Assistida de Mercado nos governos subnacionais: uma análise dos mecanismos da política.*

para retornos políticos faz referência ao mecanismo na teoria da difusão de emulação.

No segundo momento, a cópia do modelo do governo do estado do Ceará para o governo Central e, posteriormente, para os governos subnacionais nordestinos (Ceará, Pernambuco, Maranhão e Bahia), os mecanismos coerção, emulação e aprendizado foram identificados. Para Coêlho (2016), o mecanismo coerção está diretamente relacionado à “noção de uso de poder e sanções por outros agentes para estimular a adoção de uma inovação por parte de governos”. Graham, Shipan e Volden (2008) destacam que incentivos, subsídios e leis de preferência seriam estímulos para que estados adotem uma política.

E o terceiro movimento, o imediatismo da difusão nos demais estados nordestinos, característica típica da emulação e do mecanismo aprendizado, pois o problema social (reforma agrária) estava inserido na agenda pública e os tomadores de decisão estavam motivados para mitigar o problema e, de posse de todas as informações da nova ideia, copiaram alternativas consideradas bem-sucedidas nos estados implementados inicialmente.

Considera-se nula a categoria competição política e/ou econômica, tendo em vista não foi encontrado nenhum elemento na pesquisa que indicasse o uso deste mecanismo na difusão do modelo de Reforma Agrária de Mercado nos governos subnacionais nordestinos. Coelho (2016) enfatiza que, no caso do federalismo brasileiro, esse mecanismo é raro acontecer.

Em virtude da escassez de estudos sobre a operacionalização e difusão da Reforma Agrária de Mercado nos estados nordestinos, se faz necessária a realização de mais pesquisas sobre as dinâmicas deste modelo de financiamento de terras em iniciativas subnacionais, municipais e nas áreas financiadas para analisar os arranjos políticos, institucionais, orçamentário e os impactos na vida das famílias, no contexto econômico e social a nível local e regional, como também entender a questão fundiária dos municípios e estados onde os projetos estão situados

REFERÊNCIAS

Amon-Há, R. (2014). *Programa Nacional de Crédito Fundiário: uma análise para o estado do Rio Grande do Norte*. Novas Edições Acadêmicas.

Banco Mundial. (1997). *Project appraisal document on a proposed loan in the amount of US\$90.0 million equivalent to the Federative Republic of Brazil for a land reform and poverty alleviation pilot project*. The World Bank. Report No: 16342-BR.

Buainain, A. M., et al. (1999). *Relatório preliminar de avaliação do Projeto Cédula da Terra*. Unicamp/Nead/MEPF.

Coêlho, D., Cavalcante, P., & Turgeon, M. (2016). Mecanismos de difusão de políticas sociais no Brasil: uma análise do Programa Saúde da Família. *Revista de Sociologia e Política*, 24(58), 145-165.

Coêlho, D. (2016). Mecanismos políticos e institucionais da difusão de políticas. In Faria, C., et al. *Difusão de Políticas Públicas*. Editora UFABC.

Goldenberg, M. (2004). *A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais* (8ª ed.). Editora Record.

Gonnet, C. O. (2020). Como as políticas de transferência de renda condicionada são difundidas e adotadas na América Latina? Uma proposta de operacionalização dos mecanismos de difusão aplicados ao caso chileno. In Porto de Oliveira, O., et al. *Difusão de políticas na América Latina da importação à exportação: Anais do seminário internacional sobre difusão de políticas* (1ª ed.). Hucitec.

Medeiros, L. (2003). *Reforma Agrária no Brasil*. Fundação Perseu Abramo.

Meseguer, C., & Gilardi, F. (2008). Reflexiones sobre el debate de la difusión de políticas. *Política y Gobierno*, 15(2), 315-351.

Oliveira, A. U. (2005). A contra-reforma agrária do Banco Mundial e os camponeses do Ceará – Brasil (Capítulo 2). Disponível em www.teses.usp.br. Acesso em 3 de abril de 2016.

Pereira, J. M. M. (2012). Avaliação do projeto Cédula da Terra (1997 – 2002). *Novo Desenvolvimento. Estudos Avançados*, 26(75).

Pereira, J. M. M. (2004). *O modelo de reforma agrária do Banco Mundial em questão: o debate internacional e o caso brasileiro. Teoria, luta política e balanço de resultados* [Dissertação de Mestrado, Universidade Rural do Rio de Janeiro]. Biblioteca de Teses e Dissertações da UFRRJ.

Pontes, B. M. L. M. (2018). Políticas que se difundem, ideias que se propagam: um estudo sobre os mecanismos de difusão de políticas públicas para o caso

Rodrigues & Moura. *Difusão da Reforma Agrária Assistida de Mercado nos governos subnacionais: uma análise dos mecanismos da política.*

do RN Sustentável/Governo Cidadão. [Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Rio Grande do Norte]. Biblioteca de Teses e Dissertações da UFRN.

Porto de Oliveira, O., & Faria, C. A. P. (2017). Policy transfer, diffusion, and circulation: Research traditions and the state of the discipline in Brazil. *Novos Estudos CEBRAP*, 36(1), 13-32.

Rodrigues, P. V. F. A. (2018). Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) no Rio Grande do Norte. [Dissertação de Mestrado, Universidade Estadual da Paraíba]. Biblioteca digital de Teses e Dissertações da UEPB.

Rogers, E. M. (2020). *Diffusion of innovations* (5ª ed.).

Sauer, S. (2006). Estado, Banco Mundial e protagonismo popular: o caso da reforma agrária de mercado no Brasil. In S. Sauer & J. M. M. Pereira (Orgs.), *Capturando a terra: Banco Mundial, políticas fundiárias neoliberais e reforma agrária de mercado* (1ª ed.). Editora Expressão Popular.

Sauer, S., & Pereira, J. M. M. (2011). A “reforma agrária assistida pelo mercado” do Banco Mundial no Brasil: dimensões políticas, implantação e resultados. *Revista Sociedade e Estado*.

Shipan, C. R., & Volden, C. (2008). The mechanisms of policy diffusion. *American Journal of Political Science*, 52(4), 840–857.

Spavorek, G. (2006). *Diagnóstico qualitativo dos assentamentos implantados no projeto de crédito fundiário no Programa de Crédito Fundiário*. Universidade de São Paulo.

Stédile, J. P. (2005). *A questão agrária no Brasil: o debate tradicional – 1500-1960*. Expressão Popular.

Steil, C. A. (2000). Cédula da Terra. In Soares, M. C. C. (Coord.), *Estudo sobre fundos sociais e ambientais financiados ou administrados pelo Banco Mundial no Brasil*. Banco Mundial.

Stone, D. (2004). Transfer agents and global networks in the ‘transnationalisation’ of policy. University of Warwick Institutional Repository. Disponível em University of Warwick. Acesso em 15 de maio de 2020.

Van Zyl, J., et al. (1995). Decentralized rural development and enhanced community participation: a case study from Northeast Brazil. *World Bank, Policy Research Working Paper*, 1498.

Van Zyl, J., & Binswanger, H. (1996). Market-assisted rural land reform. In J. Van Zyl & H. Binswanger (Eds.), *Policies, markets and mechanisms for agricultural land reform in South Africa (Draft Manuscript)*. Oxford University Press.