



SESSÃO TEMÁTICA Nº 06 – PROCESSOS DE MUDANÇAS NAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL

DIFUSÃO DA REFORMA AGRÁRIA ASSISTIDA DE MERCADO (RAAM) NOS GOVERNOS SUBNACIONAIS: UMA ANÁLISE DOS MECANISMOS DA POLÍTICA¹

**Paula Valéria Ferreira de Almeida Rodrigues/UFRN²
Joana Tereza Vaz de Moura/UFRN**

Resumo:

Desde o período colonial, o Brasil caracteriza-se pela concentração fundiária. No decorrer dos anos, as (re)significações do campo promoveram um intenso debate histórico, acadêmico, político e institucional acerca do lugar da reforma agrária e, amplamente, sua articulação com as políticas públicas direcionadas para o campo. Fruto de intensas disputas e a partir de pressões dos movimentos sociais, a reforma agrária via desapropriação de terras improdutivas passa a ser aplicada no Brasil. Entretanto, em 1997, foi instituída pelo governo Fernando Henrique Cardoso, em aliança com o Banco Mundial, a Reforma Agrária Assistida de Mercado (RAAM), que 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 no país. Como os governos estaduais dessa região receberam essa política, ou seja, como este modelo se disseminou nos governos subnacionais? Assim, o objetivo deste trabalho é analisar o processo de difusão da Reforma Agrária de Mercado aos governos subnacionais brasileiro, sobretudo na Região Nordeste, enfatizando os mecanismos que influenciaram os governos estaduais a adotarem este modelo de reforma agrária e considerando elementos específicos ao caso. Para responder ao objetivo utilizou-se a metodologia qualitativa a partir de análise documental baseando na abordagem teórico-conceitual da difusão de políticas com análise dos mecanismos denominados de aprendizado, competição política, emulação e coerção. Para Rogers (2017), a difusão é um tipo de mudança social, definida como o processo pelo qual ocorre alteração na estrutura e função de um sistema social. Os resultados mostram que na região Nordeste, o processo de difusão da Reforma Agrária Assistida de Mercado foi marcado pelos mecanismos de aprendizado e emulação.

¹ O presente trabalho foi submetido sob financiamento do Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais (PPEUR), com recursos CAPES, para a realização da inscrição no evento.

² Doutoranda em Estudos Urbanos e Regionais e bolsista CAPES.



Palavras-chave: Concentração fundiária. Reforma Agrária de Mercado. Difusão de políticas.

INTRODUÇÃO

A questão agrária é um problema político e reflete uma necessidade de mudança na estrutura de poder na sociedade e como consequência na própria estrutura fundiária, pois a terra configura-se como objeto de poder. A questão agrária, como afirma Stédile (2005, p. 15-16), pode ser compreendida como “o conjunto de interpretações e análises da realidade agrária, que procura explicar como se organiza a posse, a propriedade, o uso e a utilização das terras na sociedade brasileira”.

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.

A RAAM foi instituída 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 reforma agrária foi ganhando espaço, se disseminou nos governos subnacionais a 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.

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

A operacionalização do modelo se deu pelo Programa Cédula da Terra (PCT), em 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 da Lei de Terras (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 que influenciaram os governos estaduais a adotarem este modelo de reforma agrária.

Para responder ao objetivo, utilizou-se a abordagem qualitativa cujas informações foram levantadas por meio do mapeamento dos relatórios de operacionalização da política, da formação da agenda da RAAM nos estados nordestinos, de entrevistas com atores sociais representantes da Comissão Pastoral da Terra (CPT), gestor do Crédito Fundiário e técnico do Programa no Estado do Rio Grande do Norte, além da revisão bibliográfica da literatura da difusão com foco nos mecanismos de difusão: aprendizado, competição política, emulação e coerção.

Para tanto, o artigo está subdividido em quatro seções além dessa introdução. Inicialmente, será abordada a discussão da difusão de políticas focando nos mecanismos competição, emulação, aprendizado e coerção. 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.

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 e 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 E FARIA, 2017).

Apesar deste fenômeno e as discussões principais se situarem 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 E FARIA, 2017, 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.

Gomes (2017, p. 2), ao apresentar o livro *Difusão de Políticas Públicas*⁵, pondera que o Brasil e países da América Latina ‘importaram’ e/ou difundiram domesticamente as idéias de liberalização econômica e privatização das agências reguladoras, novos modelos de reforma da previdência pública e modelos de reformas administrativas. E exportou modelos, práticas e tecnologias para os países da América Latina e outros continentes como o Orçamento Participativo, Programa Bolsa Família (PBF), Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), programas de saúde e tecnologias sociais.

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

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

⁵ Livro organizado por Carlos Aurélio Pimenta de Faria, Denilson Bandeira Coelho e Sidney Jard da Silva.

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.

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 e 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 e 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 e 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 e 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 idéias 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 e 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.

O MODELO DA 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 E 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 desapropriações, 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, orientado na aquisição de áreas na forma tanto de organização associativa quanto individual (PEREIRA, 2005).

Segundo Medeiros (2003), em virtude das críticas sucessivas ao 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 agravamento 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).

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 e VOLDEN, 2008).

No que tange à Reforma Agrária de Mercado, a região Nordeste foi precursora na implementação deste 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 da Lei de Terras 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 configuravam-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 foram direcionados às Unidades Técnicas Estaduais⁶ (UTE) para análise, ocasionando um esvaziamento no papel dos conselhos municipais e consequentemente, não havendo participação social, concentrando a gestão na instância estadual (STEIL, 2000; PEREIRA, 2012), como confirma o coordenador⁷ 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

⁶ 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.

⁷ Entrevista realizada em 09 de maio de 2017.

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 Sic⁸ 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 Pernambuco Miguel Arraes (PSB), com viés político socialista, simpatizante das causas agrárias e com perfil de 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” (COÊLHO, 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

⁸ O entrevistado se refere aos Subprojetos em Investimentos Comunitários.

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 a 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 repercutiam 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 RAAM 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 CPT 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 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; criticavam 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 CPT 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 questão⁹. 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.¹⁰

Apesar dos movimentos sociais não reconhecerem o novo modelo como uma alternativa de acesso à terra, o técnico¹¹ responsável pelas vistorias 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

⁹ O entrevistado refere-se à Reforma Agrária de Mercado

¹⁰ 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.

¹¹ 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 que atuou na fiscalização e acompanhamento das ações do programa no estado entre os anos de 2008 e 2020.

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 5836¹² 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).

CONSIDERAÇÕES

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

A Reforma Agrária de Mercado foi disseminada na Região Nordeste por meio dos Programas Cédula da Terra e Banco da Terra fruto de um acordo de cooperação técnica entre o Governo Central, Banco Mundial e Governos Subnacionais. Inicialmente, foram contemplados com a implementação da política os estados do Ceará, onde estava sendo executado o projeto piloto deste modelo, Pernambuco, Bahia e Maranhão, e posteriormente, abrangeu os demais.

O contexto político com relação aos partidos da base aliada favoreceu a difusão deste modelo haja vista que apenas os governadores do Pernambuco, Miguel Arraes (PSB) e de Alagoas, Ronaldo Lessa (PSB), não faziam parte da base aliada do então presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB), mas abraçaram e implementaram a política nos seus estados. Houve uma pressão dos gestores para

¹² O técnico refere-se à quantidade de famílias beneficiadas no estado do Rio Grande do Norte até o ano de 2018.

apressar a implementação da RAAM interessados nas eleições de 1998 e o governo central também demonstrava pressa para consolidar o modelo proposto. No entanto, os movimentos sociais criticavam e realizavam atos contra o modelo de financiamento de terras defendendo a reforma agrária via desapropriações de terras improdutivas.

No que tange ao ambiente institucional, a RAAM foi implementada no interior das estruturas montadas pelo Banco Mundial nos Projetos de Combate à Pobreza Rural em execução na região desde os anos 1970 com um arranjo institucional descentralizado para operacionalização do crédito fundiário composto por associações comunitárias, conselhos municipais, sindicatos dos trabalhadores rurais, conselhos estaduais e nacionais.

REFERÊNCIAS

AMON-HÁ, Reili. Programa Nacional de Crédito Fundiário: uma análise para o estado do Rio Grande do Norte. Novas Edições Acadêmicas, 2014.

BANCO MUNDIAL. 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. Document of The World Bank. Report No: 16342-BR. April 3, 1997, 1997

BUAINAIN, A. M. et al. Relatório preliminar de avaliação do Projeto Cédula da Terra. Brasília: Unicamp/Nead/MEPF, jun. 1999.

COÊLHO, Denilson, CAVALCANTE, Pedro, TURGEON, Mathieu. Mecanismos de Difusão de Políticas Sociais no Brasil: uma análise do programa saúde da família. In Revista de Sociologia e Política v. 24, n. 58, p. 145-165, jun. 2016.

COÊLHO, Denilson. Mecanismos políticos e institucionais da difusão de políticas. In FARIA, Carlos et al. Difusão de Políticas Públicas. Editora UFABC. 2016.

GOMES, Sandra. Diffusion of Policies, Practices and Social Technologies in Brazil. IN. (Faria, Carlos Aurélio Pimenta de; Coêlho, Denilson Bandeira, and Jard da Silva, Sidney (eds). Difusão de Políticas Públicas. São Bernardo do Campo: Publisher UFABC, 2016).

GONNET, Cecília Osorio. 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. Difusão de políticas na América Latina da importação à exportação: anais do seminário internacional sobre difusão de políticas / [Cecilia Osorio Gonnet ... [et al.]]; organização Osmany Porto de Oliveira ... [et al.]. – 1. ed. – São Paulo: Hucitec, 2020.

MEDEIROS, Leonilde. Reforma Agrária no Brasil. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

MESEGUER, C. & GILARDI, F. Reflexiones sobre el debate de la difusión de políticas. In: Política y gobierno, 15 (2), pp. 315-51, 2008.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. A contra-reforma agrária do Banco Mundial e os camponeses do Ceará – Brasil. Capítulo 2. 2005. Disponível em: www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-18072006-132037/.../CAPITULO2.pdf. Acesso em 03 abril de 2016.

PEREIRA, João Márcio Mendes. Avaliação do projeto Cédula da Terra (1997 – 2002). Novo Desenvolvimento. Estudos avançados 26 (75). Agosto 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/rSGWBzMQXFL793FjjG7JPcc/?lang=pt>. Acesso em 10 de julho de 2021.

_____. O modelo de reforma agrária do Banco Mundial em questão: o debate internacional e o caso brasileiro. Teoria, luta política e balanço de resultados. 2004. 282 p. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Curso de Pós-graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.

Pontes, Bárbara Maia Lima Madeira. Políticas que se difundem, ideias que se propagam: um estudo sobre os mecanismos de difusão de políticas públicas para o caso do RN Sustentável/Governo Cidadão. Dissertação (Mestrado em Estudos Urbanos e Regionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2018.

PORTO DE OLIVEIRA, Osmany; FARIA, Carlos Alberto Pimenta de. Policy transfer, diffusion, and circulation: Research Traditions and the State of the Discipline in Brazil. NOVOS ESTUD. CEBRAP. SÃO PAULO. V36.01. 13-32. MARÇO 2017.

RODRIGUES, Paula Valéria Ferreira de Almeida. Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) no Rio Grande do Norte. 2018. 169 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Universidade Estadual da Paraíba, Campina Grande/PB, 2018.

ROGERS, Everett M. Diffusion of innovations. 5th Edition. 2020

SAUER, S. Estado, Banco Mundial e protagonismo popular: o caso da reforma agrária de mercado no Brasil. In: SAUER, Sérgio; PEREIRA, João Márcio Mendes. (orgs) Capturando a Terra: Banco Mundial, políticas fundiárias neoliberais e reforma agrária de mercado. 1ª ed. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2006.

SAUER, Sérgio; PEREIRA, João Márcio Mendes. A “reforma agrária assistida pelo mercado” do Banco Mundial no Brasil: dimensões políticas, implantação e resultados. Revista Sociedade e Estado. Dez. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/se/a/PfVM84Kwz7Qb6PFyMvtCzvr/?lang=pt>. Acesso em 10 de julho de 2021.

SHIPAN, Charles R.; VOLDEN, Craig. The mechanisms of policy diffusion. American Journal of Political Science, v. 52, n. 4, pp. 840–857, Oct. 2008.

SPAVOREK, G. Diagnóstico qualitativo dos assentamentos implantados no projeto de crédito fundiário no Programa de Crédito Fundiário. Piracicaba: Universidade de São Paulo, 2006.

STÉDILE, João Pedro. A questão agrária no Brasil: o debate tradicional – 1500-1960. São Paulo: Expressão Popular, 2005.

STEIL, C. A. Cédula da Terra. In: SOARES, M. C. C. (Coord.) Estudo sobre fundos sociais e ambientais financiados ou administrados pelo Banco Mundial no Brasil. Rio de Janeiro: Banco Mundial, mar. 2000.

STONE, Diane. Transfer Agents and Global Networks in the ‘Transnationalisation’ of Policy. 2004. University of Warwick institutional repositior. Disponível em: http://wrap.warwick.ac.uk/1742/1/WRAP_Stone_JEPP_Transnational_Transfer.pdf. Acesso em 15 de maio de 2020.

VAN ZYL, Johan. et al. Decentralized rural development and enhanced community participation: a case study from Northeast Brazil. *World Bank, Policy Research Working Paper*, n.1498, agosto 1995.

VAN ZYL, Johan; BINSWANGER, Hans. Market assisted rural land reform: In: ZYL, Johan Van; BINSWANGER, Hans. Policies, markets and mechanisms for agricultural land reform in South Africa. Draft Manuscript. Oxford University Press, 1996.