

A inserção do modelo de Reforma Agrária Assistida de Mercado na agenda governamental brasileira

Paula Valéria Ferreira de Almeida Rodrigues 

Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) – Natal, Rio Grande do Norte, Brasil.

e-mail: pvaleria30@gmail.com

Joana Tereza Vaz de Moura 

Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) – Natal, Rio Grande do Norte, Brasil.

e-mail: joanateresa@gmail.com

Resumo

A Reforma Agrária Assistida de Mercado 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. A região Nordeste foi escolhida para implementação inicial da política por se tratar de um espaço com maior concentração de pobreza. Assim, este artigo objetiva entender como este modelo emergiu na agenda agrária brasileira, bem como levantar as questões inerentes ao seu processo de adoção. Utilizou-se a abordagem qualitativa a partir da análise documental e embasamento teórico na Teoria da difusão de políticas. Os resultados mostram que a RAAM foi inserida na agenda agrária na 1ª gestão de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) num contexto de prescrições de referenciais globais neoliberais e adotado num período de intensa efervescência de conflitos e ocupações rurais, cujo modelo foi adotado para minar a atuação dos movimentos sociais da luta pela terra e neutralizar a pressão social.

Palavras-chave: Crédito fundiário; estrutura fundiária; luta pela terra.

The insertion of the Market Assisted Agrarian Reform model in the brazilian government agenda

Abstract

The Assisted Market Agrarian Reform was established in Brazil in 1997 by the government of Fernando Henrique Cardoso in partnership with the World Bank. Its main 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, this article aims to understand how this model emerged in the Brazilian agrarian agenda and to raise the inherent questions regarding its adoption process. A qualitative approach was employed, utilizing document analysis and theoretical grounding in the Policy Diffusion Theory. The results indicate that the RAAM was integrated into the agrarian agenda during the first term of Fernando Henrique Cardoso's presidency (1995-1998) and it was adopted during a period of intense conflicts and rural occupations, and the model was implemented to undermine the activities of social movements fighting for land and neutralize social pressure.



Este trabalho está licenciado com uma Licença [Creative Commons - Atribuição 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Keywords: Land credit; land structure; fight for land.

La inserción del modelo de Reforma Agraria Asistida por el Mercado en la agenda gubernamental brasileña

Resumen

La Reforma Agraria de Mercado fue establecida en Brasil en 1997 por el gobierno de Fernando Henrique Cardoso en colaboración con el Banco Mundial. Su principal objetivo era reducir los conflictos y disminuir la pobreza rural. Se eligió la región Nordeste para implementar inicialmente esta política debido a su alta concentración de pobreza. Por lo tanto, este artículo tiene como objetivo comprender cómo este modelo emergió en la agenda agraria brasileña y plantear las cuestiones inherentes a su proceso de adopción. Se utilizó un enfoque cualitativo basado en el análisis documental y fundamentado en la Teoría de Difusión de Políticas. Los resultados muestran que la RAAM se integró en la agenda agraria durante el primer mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) y se adoptó en un período de intensos conflictos y ocupaciones rurales, y su modelo se implementó para socavar la acción de los movimientos sociales en la lucha por la tierra y neutralizar la presión social.

Palabras-clave: Crédito de tierras; estructura del suelo; luchar por la tierra.

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 (1995-2002) e pautada a partir da inserção da interlocução política no Conselho Consultivo do Programa Comunidade Solidária (PCS), em junho de 1996, cujo tema foi escolhido para primeira discussão dos atores políticos no conselho (BRASIL, 1998).

A inserção do debate da reforma agrária ao Programa Comunidade Solidária sinalizava que o governo realizaria ações de caráter assistencialista com o intuito de aliviar a pobreza rural, sem pretensão distributiva (Pereira e Sauer, 2011, p. 589). Porém, o início da gestão Fernando Henrique Cardoso foi marcado por intensas ocupações de terras e dois fatos marcaram aquele 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, no Pará, 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.

Os conflitos foram organizados e acompanhados por integrantes do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), haja vista que na década de 1990, as lutas do movimento estavam em evidência e ascensão em todo o país. Estes conflitos geraram

grande comoção e repercussão nacional e internacional associados à intensidade das mobilizações sociais, impulsionaram a política de assentamentos de reforma agrária e pressionaram o governo por respostas (Grisa e Schneider, 2014; Rodrigues, 2018).

Pressionado, o governo federal, através do Ministério Extraordinário da Política Fundiária (MEPF), adotou um conjunto de ações, entre as quais adotar o modelo de acesso à terra via financiamento denominado Reforma Agrária Assistida de Mercado, desenhado pelo Banco Mundial para ser implementado em países com possibilidade de desenvolvimento futuro e que apresentasse concentração fundiária, problemas e conflitos agrários (Banco Mundial, 2000).

Nos anos 1990, embasados nas ideias do novo referencial global de prescrições neoliberais, iniciou-se um processo de canalização de recursos com o objetivo de financiar e modernizar a produção agrícola. Com isso, muitas políticas agrárias tornaram-se foco das agências financiadoras multilaterais, e, até meados dos anos 2000, o governo brasileiro foi o principal articulador de recursos para a execução dessas políticas, influenciado pelas políticas e diretrizes defendidas por essas agências, particularmente, o Banco Mundial (Amon-Há, 2014, p. 7; Rodrigues, 2018).

Para Sauer (2022), dois elementos políticos-ideológicos embasaram a discussão do modelo de financiamento de terras no Brasil nos moldes da intitulada Reforma Agrária de Mercado. O primeiro elemento diz respeito à visão neoliberal de enxugar o Estado, num contexto de reforma do estado brasileiro e a concepção de governo Fernando Henrique precisava pensar alternativas aos modelos tradicionais de políticas públicas que eram muito dispendiosos para os cofres públicos e o segundo, a visão mercadológica do problema da pobreza de não acesso à terra.

Baseado nas prerrogativas da lógica global neoliberal da economia, o governo FHC priorizou a adoção de um programa de financiamento de terras enfatizando o desenvolvimento no interior das pequenas unidades territoriais, valorizando as peculiaridades do desenvolvimento local enquanto estratégia de implementação e estruturação dos projetos produtivos, e em consonância com as diretrizes do Banco Mundial voltados para a política agrária tendo a Região Nordeste como *locus* espacial de operacionalização da política.

Compreendemos o Estado como uma relação, ou seja, como a condensação material de uma relação de forças, tendo a dimensão da materialidade do Estado com o poder cuja referência se relaciona à “capacidade, aplicada às classes sociais, de uma, ou de determinadas classes sociais em conquistar seus interesses específicos” (Poulantzas, 1980, p. 168). Assim, o conceito de Estado diz respeito às relações de forças entre classes na medida que “a capacidade de uma classe em realizar seus interesses está em oposição à

capacidade (e interesses) de outras classes: o campo do poder é, portanto, estritamente relacional” (Poulantzas, 1980, p. 168). Neste sentido, o poder está relacionado ao poder de classe, dominante ou dominada e se materializa nos diferentes aparelhos, sobretudo, no econômico, haja vista que neste campo o Estado subordina-se aos interesses do capital.

O governo, pode ser compreendido como o aparelho do Estado no campo administrativo, onde a administração burocrática do Estado assume a função de equilibrar o bloco que está no poder e as massas populares com o objetivo de conservar a hegemonia de classe e operar em todo momento, na defesa do grande capital (Poulantzas, 2000).

Notadamente, conforme destaca Poulantzas (2000), o Estado capitalista exerce seu principal objetivo de representação e organização das classes dominantes, no caso em específico, do agronegócio e dos interesses do mercado na tentativa de resolver a questão agrária.

Assim, o Modelo de Reforma Agrária de Mercado foi implementado no Brasil em um período de intensa efervescência dos movimentos sociais da luta pela terra que reivindicavam a reforma agrária via desapropriações de terras improdutivas. Naquele momento, o enfrentamento e as duras críticas dos movimentos sociais da luta pela terra contra a implementação da RAAM no Brasil geraram unidade no Fórum Nacional de Reforma Agrária e Justiça Social no Campo (FNRAJC) (Sauer, 2010).

A operacionalização da RAAM se deu através do Programa Cédula Terra (PCT), a partir de 1997, inspirado no Projeto São José, implementado 1 (um) ano antes no estado do Ceará. Com o objetivo principal de reduzir a pobreza rural na região do Nordeste brasileiro através do acesso à terra, na qual aumentaria a renda, a produção agrícola de aproximadamente 15 mil famílias, contemplando inicialmente os estados do Ceará, Pernambuco, Bahia e Maranhão (Rodrigues, 2018).

O principal objetivo deste artigo é entender como este modelo emergiu na agenda agrária brasileira, bem como levantar as questões inerentes ao seu processo de adoção nos anos 90. Para tanto, este trabalho está subdividido em cinco seções além desta parte introdutória. Inicialmente, será apresentado os procedimentos metodológicos. Em seguida, apresenta-se o Programa Comunidade Solidária que respaldou a inserção do debate da reforma agrária na gestão Fernando Henrique e como emergiu a discussão da Reforma Agrária de Mercado, cujo modelo é discutido no tópico seguinte, para então, apresentar os resultados e por fim as considerações e referências.

Procedimentos metodológicos

Para responder ao objetivo que o artigo propõe, utilizou-se a abordagem qualitativa com técnica de coleta de dados através da análise documental dos manuais operacionais do

Programa Comunidade Solidária (Brasil, 1998; IPEA, 1996, 1997), documentos e publicações do Banco Mundial (2000) referente às ações para o Brasil, especificamente sobre a agenda agrária e relatórios de gestão da formação da agenda RAAM. Recorreu-se à Teoria da difusão de políticas, como embasamento teórico para entender como o modelo de Reforma Agrária de Mercado foi adotado pelo governo brasileiro.

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 motiva governos a importarem políticas ou programas específicos? Por que 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.

Segundo Rogers (2017), a difusão é 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.

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.

Grisa e Niederli (2019) destacam, baseado na perspectiva de Rogers, que a difusão se refere aos processos de adoção de práticas, políticas públicas ou programas e a ideia de que parte de um ponto inicial e se dissemina. No entanto, o que interessa nos estudos de difusão é como que ocorre essa disseminação, com que velocidade e quais os elementos que explicam esse processo de adoção e disseminação, políticas ou ações.

Desenvolvimento

Programa Comunidade Solidária (PCS): a reintrodução do debate da Reforma Agrária no Brasil e o modelo de Reforma Agrária de Mercado

O Programa Comunidade Solidária foi instituído na primeira gestão do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), por meio do Decreto n. 1.366, de 12 de janeiro de 1995, fundado e presidido pela então primeira-dama Ruth Cardoso e vinculado à Casa Civil da Presidência da República. O eixo principal de atuação do PCS era o combate à pobreza operacionalizado mediante a implantação de um conjunto de programas federais chamado

de Agenda Básica¹, promoção de uma ação concentrada nos municípios mais carentes de cada estado, denominados de bolsões de pobreza e a construção de parcerias envolvendo diferentes esferas governamentais e sociedade civil (Brasil, 1998).

Em seu desenho institucional, o PCS atuava a partir de estratégias de implementação descentralizada, ou seja, uma parceria envolvendo governos federal, estadual e municipal, além da sociedade civil e terceiro setor. Este modelo de desenho foi justificado para uma atuação estatal racionalizada, eficiente e eficaz para melhoria das ações governamentais como para “desvencilhar-se de práticas políticas ultrapassadas, como o estatismo, corporativismo, fisiologismo e clientelismo” (Brasil, 1998, p. 5).

O Conselho Consultivo da Comunidade Solidária integrava a Rede Comunidade Solidária para formalizar parcerias entre governo e sociedade, no âmbito do Governo Federal. Composto por Ministros de Estado, Secretaria Executiva da Comunidade Solidária e sociedade civil. Assim, o Conselho atuava para mobilizar a sociedade, implementar experiências inovadoras e selecionar prioridades na área social, além de realizar articulação e mediação política (IPEA, 1996).

Nesse processo coube ao Conselho da Comunidade Solidária exercer o papel de mediação política, abrindo um espaço, até então inexistente com tal amplitude, para que diferentes atores governamentais e não governamentais pudessem se encontrar, discutir juntos, efetivar parcerias e convergir esforços em prol da solução de problemas que atingem a sociedade brasileira como um todo (IPEA, 1996, p. 3).

O Conselho Consultivo fazia parte da Rede Comunidade Solidária junto com a Secretaria Executiva², Interlocutores Ministeriais³, Interlocutores Estaduais⁴, Interlocutores Municipais⁵, Instituições da Sociedade e Organismos Internacionais⁶ responsáveis pela implementação do Programa Comunidade Solidária no Brasil (IPEA, 1996).

Em junho de 1996, o Conselho Consultivo do PCS passou por um processo de reestruturação inserindo a interlocução política para “promover canais políticos de diálogo entre governo e sociedade sobre os grandes temas de uma estratégia de desenvolvimento social para o Brasil”, com objetivo geral de contribuir para a construção de um acordo ou entendimento estratégico nacional em torno de uma Agenda Mínima de prioridades,

¹ Os Programas que faziam parte da Agenda Básica: redução da mortalidade na infância; suplementação alimentar; apoio ao ensino fundamental e pré-escola; apoio à agricultura familiar; saneamento e habitação; e geração de ocupação e renda e qualificação profissional (Brasil, 1998).

² Representava um espaço de coordenação e articulação entre os ministérios, Estados, Municípios e Sociedade Civil com apoio técnico do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

³ Os interlocutores atuavam junto com a Secretaria Executiva e os governos estaduais para definir diretrizes e estratégias operacionais, ouvia Conselhos e Comissões Setoriais, responsáveis pela implementação dos programas e sua articulação com os estados e municípios.

⁴ Atores designados pelos governadores estaduais para articular para aglutinar os secretários estaduais e governos municipais no desenvolvimento do Programa de Comunidade Solidária.

⁵ Os Interlocutores Municipais são representantes dos governos municipais responsáveis pela implementação das ações.

⁶ As Instituições da Sociedade e Organismos Internacionais que almejavam firmar parceria com o PCS no engajamento de Combate à Pobreza.

medidas, instrumentos e procedimentos de ação social do Estado e da sociedade para o enfrentamento da fome, da miséria, da pobreza e da exclusão social. Bem como estimular soluções, agilizar e acompanhar a implementação de providências, contribuir para remover obstáculos a superar impasses que comprometem, delongam ou tiram a eficácia das ações que devem ser empreendidas (IPEA, 1996, p. 7).

O processo de interlocução política no Conselho Consultivo da Comunidade Solidária contemplou três fases: a preparação, realização e os desdobramentos. Na etapa de preparação os temas para debates eram escolhidos, elaborava-se um documento de consulta para os interlocutores que aprovado, serviria como Documento-Base para discussão coletiva.

Na segunda fase, a realização, o Documento-Base era apresentado na reunião do conselho que aprovado, constituía-se um Comitê Setorial sobre cada tema e um Documento-Final com encaminhamentos a serem executados na terceira fase cujos desdobramentos configuravam-se na ampla divulgação deste Documento, encaminhado a responsáveis designados com prazos de execução para possibilitar a continuidade e a expansão do processo de interlocução política com a finalidade da formação da Agenda Mínima Social. O Comitê Setorial acompanhou e monitorou as três fases (IBIDEM, p. 8).

Como mencionado, a Interlocução Política no Conselho Consultivo configurava-se uma atividade de parceria entre Governo e Sociedade. Representando o Governo, participavam Ministros de Estado relacionados ao tema em debate com corpo técnico dos Ministérios e a Secretaria Executiva do PCS. A Sociedade era representada pelas entidades de classe, sindicatos e movimentos sociais, ONGs, intelectuais, especialistas do tema em debate e os conselheiros da Sociedade Civil da Comunidade Solidária (IPEA, 1996, p. 7 e 8).

Os temas centrais aprovados para discussão na primeira rodada de interlocução política no Conselho foram: a) Desenvolvimento Rural, compreendendo Reforma Agrária e Agricultura Familiar; b) Distribuição de Renda; c) Segurança Alimentar e Nutricional; d) Criança e Adolescente; e) Alternativas de Ocupação e Renda; e f) Marco Legal do Terceiro Setor (IBIDEM, p. 8)

A primeira rodada de interlocução política no Conselho foi realizada em 05 de agosto de 1996 com discussão da Reforma Agrária. Na coletânea de documentos do Programa Comunidade Solidária divulgado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 1996, p. 3), a reunião tinha como objetivo “contribuir para a construção de consensos entre atores governamentais e não governamentais, visando a formação e ao fortalecimento de parcerias estratégicas para agilizar o processo de Reforma Agrária no país”.

Coordenada pela presidente do Conselho, Ruth Cardoso, participaram o Ministro Chefe da Casa Civil o Ministro Extraordinário da Política Fundiária, o assessor especial da Presidência da República para assuntos sociais e o Secretário de Desenvolvimento Rural do Ministério da Agricultura e do Abastecimento. Foram “especialmente” convidados, o presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), o representante da direção nacional do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), o coordenador do Pensamento Nacional das Bases Empresariais (PNBE), historicamente vinculado à Sociedade Rural Brasileira (SRB), membros da sociedade civil integrantes do Conselho (IPEA, 1996).

O Documento-Base desta reunião identificou sete pontos de consenso:

a necessidade de uma Política de Desenvolvimento Rural que integre a realização da Reforma Agrária com o fortalecimento da agricultura familiar; a necessidade da articulação entre diversos órgãos governamentais, entre os três níveis de governo, assim como entre o Poder Executivo e os poderes Legislativo e judiciário; a agilização de procedimentos burocráticos e o aumento da capacidade administrativa do governo; a alocação e liberação oportuna de recursos orçamentários e financeiros necessários para o cumprimento das metas anunciadas; a atualização da legislação e a agilização dos processos jurídicos e o entendimento de que para haver Reforma Agrária há que existir desenvolvimento sustentável nos assentamentos e parcerias entre os diversos atores governamentais e não governamentais (IPEA, 1996, p. 3 e 4).

O Comitê Setorial de Desenvolvimento Rural foi instituído para acompanhar os desdobramentos composto por quatro conselheiros: Pastor Arzemiro Hoffmann, da Igreja Evangélica da Confissão Luterana no Brasil, Dom Luciano Mendes de Almeida, da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), Anna Maria Peliano, a secretária executiva do PCS e Romeu Padilha, representando a Câmara dos Deputados, que assumiu a presidência do Comitê. Integraram também assessores da Secretaria Executiva.

A inserção da temática na primeira discussão de Interlocação do Conselho sinalizava que a Reforma Agrária seria posta na agenda do governo Fernando Henrique como componente à estratégia de desenvolvimento nacional. No entanto, ainda em campanha eleitoral, Fernando Henrique Cardoso sinalizava uma agenda agrária para o país, como relata em um de seus discursos. Porém, correlacionava o tema aos conflitos agrários:

...os conflitos agrários existentes no Brasil são consequência de uma situação histórica que as políticas públicas não foram capazes de reverter. São necessárias, portanto, profundas mudanças no campo. Com o aumento substancial dos assentamentos a cada ano, o objetivo é atingir a cem mil famílias no último ano do governo. Essa é uma meta ao mesmo tempo modesta e audaciosa, já que os assentamentos nunca superaram a marca anual de 20 mil famílias. Executar a reforma agrária estabelecida pela Constituição, com paz e estrito respeito à lei. Adotar uma política agrária realista e responsável, com assentamento de 40 mil famílias no primeiro

ano; 60 mil no segundo ano; 80 mil no terceiro ano e 100 mil famílias no quarto ano (Cardoso, 1994, p. 101-103).

Além desta sinalização em campanha eleitoral, na Proposta de Governo de Fernando Henrique Cardoso intitulado “Mãos à Obra Brasil”, prometia executar a reforma agrária estabelecida pela Constituição, com paz e estrito respeito à lei; adotar uma política agrária realista e responsável, com o assentamento de 40 mil famílias no primeiro ano; 60 mil, no segundo ano; 80 mil no terceiro ano e 100 mil famílias no quarto ano e executar, em articulação com estados e municípios, as obras e investimentos de infraestrutura indispensáveis ao sucesso dos assentamentos e destacava que,

“Todos os países capitalistas que desenvolveram mercados de consumo de massa, além de promoverem políticas de reforma agrária, privilegiaram a agricultura de base familiar, como estratégia na garantia do abastecimento a custos baixos, geração de empregos e de aumento real de salário para os trabalhadores de baixa renda (Valle Júnior, 1997, p. 38).

Nos sete pontos de consenso levantados no Documento-Final sobre a Reforma Agrária discutidos nas reuniões de interlocução política do Conselho da Comunidade Solidária, os conflitos rurais se configuravam como pauta de destaque e debate e os atores pautavam ações para minar a atuação dos movimentos sociais.

Figura 1: Pontos de consenso sobre a Reforma Agrária no Conselho da Comunidade Solidária.



Fonte: IPEA (1996). Org: As autoras (2023).

O primeiro ponto de consenso da reunião da interlocução política no Conselho diz respeito a necessidade de uma Política de Desenvolvimento Rural nacional integrando a Reforma Agrária e o fortalecimento da agricultura familiar que “vise a geração de postos de trabalho e renda no campo, assegurar ao núcleo familiar renda e condições de vida e trabalho dignas, inserção social e o pleno exercício da cidadania” (IPEA, 1996).

Segundo documentos oficiais da Comunidade Solidária (IPEA, 1996, p. 11-12), alguns atores (não especificados no documento) defendiam o Programa Nacional de

Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) como estratégia de desenvolvimento da agricultura familiar, executado pelas comissões nacional, estaduais e municipais, com:

alocação de verbas necessárias à implantação de infraestrutura a serviços para os municípios; financiamento das atividades agropecuárias (crédito, seguro agrícola, assistência técnica e apoio a agroindustrialização da produção familiar etc.); e capacitação e formação profissional dos agricultores familiares. Defendem, também, que o crédito rural, no âmbito do PRONAF, seja rotativo e disponível para o financiamento de projetos integrados de desenvolvimento da propriedade como um todo, e não por cultura ou criação isoladamente (IPEA, 1996, p. 11).

O PRONAF foi criado, em 1995, por meio do Decreto Federal nº 1.946, mas institucionalizado em 1996. O Programa foi considerado importante conquista para a agricultura familiar na década de 1990 e um marco para as políticas públicas voltadas para o campo. Tinha como objetivo financiar projetos individuais ou coletivos, concedendo subsídios financeiros aos agricultores familiares e assentados da reforma agrária, estimular a geração de renda e potencializar o uso da mão de obra familiar para fortalecer a agricultura familiar (IPEA, 1996).

No quesito Articulação Estatal, o Conselho sinalizava a necessidade de uma força tarefa e articulação entre os poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público para atualizar o arcabouço legal, agilizar os procedimentos burocráticos, administrativos e jurídicos com a finalidade de descentralizar, superar entraves, racionalizar e otimizar recursos, e principalmente, coibir a violência no campo (IBIDEM, 1996).

No consenso sobre Articulação Estatal, o governo sinalizava que procuraria, por meios legais com apoio dos poderes, minar a atuação dos movimentos sociais da luta pela terra, como enfatizado, estavam em plena atividade. E outro fator importante, destacava a necessidade de uma política de Reforma Agrária descentralizada.

Na Estrutura Burocrático-Administrativo, os conselheiros defendiam que o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) não estaria apto para conduzir as ações voltadas para a realização da reforma agrária no país, que o Instituto necessitava de uma reestruturação administrativa, burocrática, financeira e de pessoal. O consenso, novamente enfatizado, é de uma condução descentralizada da Reforma Agrária com a reformulação de toda estrutura administrativa e não apenas do INCRA.

A interlocução política também levantou que uma das principais dificuldades de realizar a reforma agrária no Brasil diz respeito a recursos orçamentários e burocráticos e defendiam que para garantir seu funcionamento permanente, necessitaria da instituição, por lei, de um Fundo Nacional da Reforma Agrária aprovado pelo Congresso Nacional com apoio dos governadores. E no que diz respeito ao Arcabouço Legal e Processo Judiciário, o consenso a modernização e modificação da legislação que rege os processos de desapropriação, com destaque, a coibir a violência no campo (IPEA, 1996).

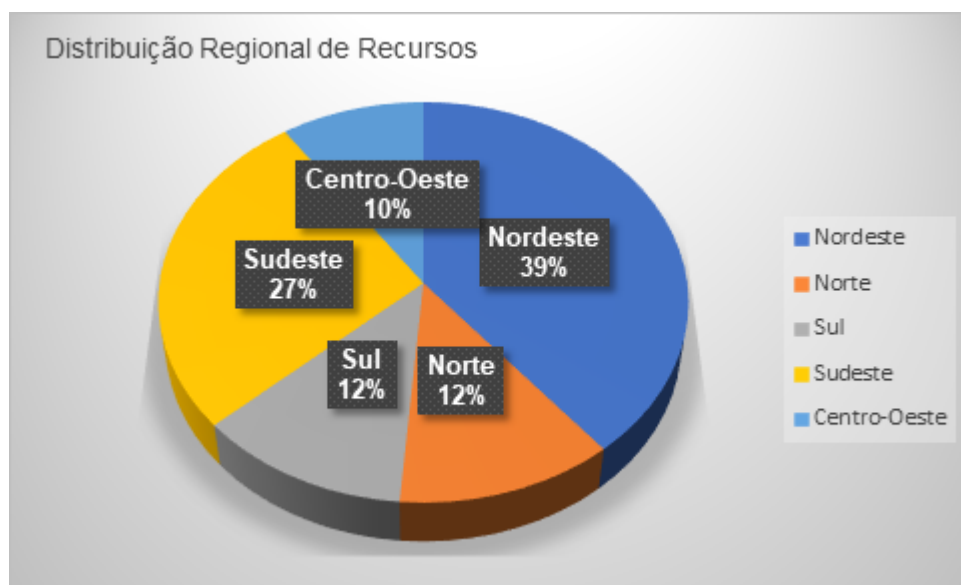
No que tange ao desenvolvimento dos assentamentos, foi-se levantado sobre a necessidade da viabilização econômica das áreas e da criação de um novo modelo de assistência técnica. Os conselheiros defendiam que o crédito deve estar associado à assistência para “organização comunitária e o cooperativismo, elaboração de projetos, implantação de culturas e comercialização da produção” e entraria como subsídio governamental para apoiar os assentados (IPEA, 1996, p. 18).

E último ponto discutido diz respeito a parceria entre os entes governamentais, sociedade civil e da iniciativa privada para a realização da Reforma Agrária no Brasil com representação majoritária de organizações de agricultores nos organismos colegiados, estimulando a participação do setor privado no desenvolvimento e indica-se, principalmente, a necessidade de participação dos trabalhadores rurais como pré-requisito essencial a execução de qualquer ação pública. Para a interlocução, “não se viabilizar a Reforma Agrária sem a criação de espaços de interlocução, mediação e concertação entre os diversos atores governamentais a não-governamentais envolvidos” (IPEA, 1996, p. 20).

Levantados os sete pontos, o Conselho deliberou um conjunto de propostas nas áreas administrativa, orçamentária e financeira, legislativa, judiciária e dos recursos fundiários, desenvolvimento rural sustentado e ações relativas aos acampamentos.

A categoria analítica “Desenvolvimento Local” foi inserida fortemente na Interlocução do Conselho de Desenvolvimento Solidário sobre alternativas de ocupação e renda das populações mais vulneráveis como uma nova maneira de combater a pobreza e promover o desenvolvimento de localidades pobres, e a reforma política de assentamento e de acesso à terra com políticas agrícolas sustentáveis do ponto de vista socioambiental.

A distribuição regional dos recursos aplicados pelo Programa Comunidade Solidária através da Agenda Básica, no triênio 1995/1997, totalizou R\$ 4,8 bilhões investidos nas cinco regiões do país, como sinaliza os dados do Gráfico 1, porém priorizando os municípios mais carentes de cada estado/região.

Gráfico 1: Distribuição regional de recursos da Agenda Básica - triênio 1995/1997.

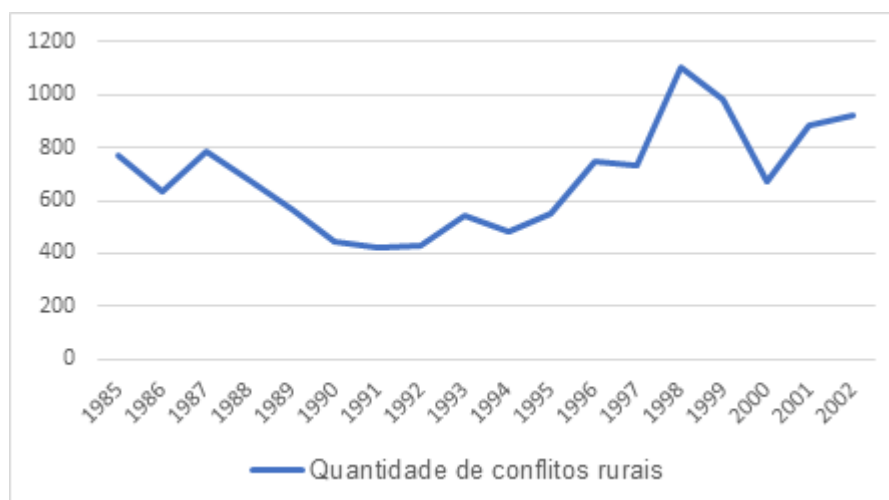
Fonte: Brasil (1998); Org: As autoras (2023).

Dados do Gráfico 1, indicam que a maior quantidade de municípios com bolsões de pobreza está na região Nordeste, por concentrar 39% dos recursos totais investidos nos programas da Agenda Mínima do Comunidade Solidária. Os municípios prioritários foram selecionados considerando estudos técnicos do IBGE, IPEA e UNICEF totalizando 1.368.

Para Pereira e Sauer (2011, p. 589), a vinculação da reforma agrária ao Programa Comunidade Solidária sinalizava a realização de ações para aliviar a pobreza rural com caráter assistencialista “sem qualquer pretensão distributiva”. Porém, naquele período, as ocupações de terras se intensificaram, os movimentos sociais da luta pela terra estavam efervescentes e os conflitos rurais eclodiram no país pressionando o governo a antecipar e agilizar as ações voltadas à questão fundiária.

Resultados

No início do governo Fernando Henrique Cardoso registrou-se uma elevação na quantidade de conflitos rurais, como destaca os dados dos Cadernos de Conflitos no Campo organizados e divulgados pela Comissão Pastoral da Terra (CPT) e compilados no Gráfico 2 em Conflitos Rurais, principalmente, no Nordeste e Centro-Sudeste onde existiam registros tradicionais de ocupação de terras.

Gráfico 2: Conflitos Rurais.

Fonte: Caderno de Conflitos no Campo (CPT) (1985-2002); Paiva (2016). Org: As autoras (2023).

Oliveira (2001, p. 192), chama atenção para o crescimento da violência rural na década de 1980 em decorrência do “aumento da pressão social feita pelos camponeses em sua luta pela terra” e complementa que a sociedade se direcionava para abertura política e,

Anistia, diretas já, formação da Central Única dos Trabalhadores (CUT), Partido dos Trabalhadores (PT) e demais partidos de esquerda abriam frentes de apoio à luta travada pelos camponeses sem terra (Oliveira, 2001, p 192).

Entretanto, os conflitos agrários no início do governo FHC superaram os da década de 1980 com aumento crescente a partir de 1994, atingindo seu pico em 1998 totalizando 1.100 conflitos rurais. A resposta do governo foi o aumento da repressão policial aos movimentos sociais, e na contramão a esta ação, a ampliação da quantidade de assentamentos e a criação do Gabinete Extraordinário da Política Fundiária para tratar sobre os sucessivos conflitos que posteriormente foi transformado em Ministério Extraordinário da Política Fundiária (MEPF) (Medeiros e Grisa, 2019; Oliveira, 2019).

Naquele momento, o problema foi representado estrategicamente no discurso político (Capella, 2018) do presidente FHC que adotou a narrativa de “reformular a reforma agrária” (Cardoso, 1997, p. 25). E o governo, através do MEPF, implantou um conjunto de ações para neutralizar a pressão social direcionadas em cinco frentes, como ilustrado na Figura 2: publicou a edição de um pacote de medidas voltados para as desapropriações de terras, criminalizou as ocupações de terras, promoveu uma campanha publicitária em prol do governo, desfederalizou a reforma agrária e implementou uma política agrária baseada no mercado (Pereira e Sauer, 2011; Medeiros, 2002).

Para Capella (2018, p. 14), o processo de formação da agenda está relacionado ao conjunto de “problemas considerados importantes em determinado momento, como

resultado da ação política de atores como burocratas, movimentos sociais, partidos políticos, mídia” e alguns elementos como causalidade, gravidade, incidência, novidade, proximidade, crise, público-alvo, meios-versus-fins e soluções podem estar empregados na definição de um determinado problema.

A inserção imediata de um conjunto de ações naquele contexto considerado de crise, um elemento que demanda atenção e ação enérgica, reafirmou a existência do problema da reforma agrária, como também, quando estas ações estão relacionadas com soluções que envolvem disponibilidade de recursos, aceitabilidade e a capacidade orçamentária e financeira que diz respeito aos custos envolvidos na solução (Capella, 2018).

Figura 2: Ações do Governo FHC voltados para a Reforma Agrária.



Fonte: Pereira e Sauer (2011); Medeiros (2002). Org: As autoras (2023).

A primeira ação foi a edição de um pacote de medidas com o intuito de diminuir o preço final pago pelo Estado às desapropriações, apressar o tempo de posse da terra desapropriada pelo INCRA e dificultar a “evasão do ato desapropriatório pelos proprietários de terra (Pereira e Sauer, 2011, p. 590).

Posteriormente, criminalizou as ocupações de terras, proibiu o INCRA de realizar vistorias em áreas ocupadas (inviabilizando a desapropriação), suspendeu as negociações em casos de ocupação de órgão público, imputou pena aos servidores do INCRA que negociassem com os ocupantes, vetou o acesso à recursos públicos por entidades que estivessem envolvidas nas ocupações e acionou a Polícia Federal para monitorar as ações dos movimentos sociais (Ibidem).

A terceira ação do governo foi a realização de uma campanha publicitária, por meio dos grandes meios de comunicação, com o objetivo de construir uma imagem positiva do governo em relação à reforma agrária e desconstruir, negativamente, a imagem e apoio social às ocupações de terra e ao MST (Pereira e Sauer, 2011).

A quarta medida tomada pelo governo Fernando Henrique Cardoso foi no sentido de desfederalizar a política de reforma agrária, ou seja, transferiu para os governos subnacionais a competência para a condução do processo de obtenção de terras e assentamento de famílias (Ibidem).

A última ação foi a implementação da política agrária baseada no mercado operacionalizada inicialmente através do Programa Cédula da Terra, a partir de empréstimos do Banco Mundial (BM) cujo modelo preconizava o financiamento de transações mercantis entre agricultores e proprietários como o mecanismo mais eficiente para distribuir terra, aliviar a pobreza rural e dinamizar os mercados fundiários (Pereira e Sauer, 2011; Banco Mundial, 1995).

A quarta e última ações contrariaram todas as entidades reunidas no Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo (Pereira e Sauer, 2011), que, como desdobramentos, passaram a organizar seminários, audiências públicas, reuniões de negociações e pesquisa de campo com o objetivo de alterar a lógica da RAAM, além de encaminhar ao Banco Mundial duas solicitações de inspeção ao Painel⁷ com a intenção de mostrar que a execução do modelo não estava em consonância com as normas internas do Banco Mundial (Sauer, 2010).

O governo brasileiro sustentou três justificativas a favor do novo modelo: primeiro, que o acesso à terra via desapropriações havia se tornado inadequado, ineficiente, lento e propenso à corrupção; argumentou que o orçamento da União não comportava financiar o Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) pelas altas indenizações arbitradas pelo judiciário, se fazendo necessário criar outras fontes de recursos para financiar os programas agrárias e naquele momento, o BIRD oferecia tais recursos. E por último, se fazia necessário criar um instrumento capaz de disputar a adesão dos trabalhadores rurais que pudesse competir com as ocupações e acampamentos organizados pelo MST e conseqüentemente, esvaziar a ascensão das lutas sociais (Teófilo, 2003; Pereira e Sauer, 2011).

Os técnicos do Banco Mundial defendiam que o governo deveria criar uma 'Rede de Proteção Social' focando na população com maiores índices de vulnerabilidade econômica e social para aliviar o impacto do Plano Real e das políticas de ajustamento estrutural no campo (Van Zyl et al., 1995). Porém, o acordo de cooperação técnica e

financeira entre o governo brasileiro e o Banco Mundial para adoção da RPS foi formalizada apenas na 2ª gestão de Fernando Henrique no interior do programa Novo Mundo Rural.

No governo Fernando Henrique Cardoso (1994 a 2002) inicia-se um processo de destinação de recursos com o objetivo de financiar terras para os agricultores rurais e modernizar a produção agrícola. Grisa e Schneider (2014), ao analisar a trajetória da construção das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil, pontuam três referenciais construídos em momentos chaves com marco inicial a partir da promulgação da Carta Magna de 1988: a primeira geração foca no fortalecimento do viés agrícola e agrário da categoria social; o segundo, em políticas sociais e assistenciais e o terceiro, pela construção de mercados orientados pela segurança alimentar e pela sustentabilidade ambiental.

O processo de liberalização econômica – construído a partir das ideias de um novo referencial global (o neoliberalismo) para enfrentar a crise política e financeira das décadas de 1980 e 1990 – impôs novas estratégias e instrumentos para a ação governamental: redução da intervenção do Estado, desregulamentação das atividades econômicas, privatização de companhias estatais, liberalização dos mercados (Grisa e Schneider, 2014, p. 130).

A Reforma Agrária Assistida de Mercado trata-se de uma revisão e readequação à reforma agrária convencional em curso. O Banco Mundial é o principal financiador respaldado no discurso institucional de correção das imperfeições e ineficiências do “modelo em construção” de reforma agrária existente, através da desapropriação de latifúndios improdutivos, para distribuição aos agricultores/as familiares sem terras. Com essa política, tencionava-se combater as assimetrias regionais e sociais, a elevada concentração fundiária e os constantes conflitos no campo (Oliveira, 2005, p. 76).

No Brasil, o componente central do discurso do Banco Mundial para adoção deste modelo foi a ênfase no tema da pobreza, cujo “combate”, “redução” ou “alívio” seriam utilizados para legitimar as ações do banco. Para Pereira (2004, p. 112), 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”.

Ao justificar a implementação deste novo modelo, o Banco Mundial (1997) criticava o modelo vigente de reforma agrária taxando de ‘mal sucedido’ e afirmava que a RAAM aceleraria o ritmo e diminuiria o custo de seus programas de acesso à terra, experimentaria abordagens mais rápidas, menos onerosas e menos conflitantes para a reforma agrária pois atenuaria a concessão de subsídios, incentivos fiscais e alívio geral da dívida para os agricultores; evitaria desapropriações e aquisição de terras pelos governos, uma vez que criaria atrasos e disputas judiciais, além de altos custos administrativos; e evitaria a seleção

administrativa de beneficiários, uma vez que os burocratas não estão bem equipados para identificar os agricultores com as habilidades mais adequadas.

E complementou (IBIDEM) que o Brasil possui uma das distribuições fundiárias mais desiguais do mundo e que o acesso limitado à terra e a extrema desigualdade na propriedade da terra são fatores centrais para a pobreza rural no país. Com isso,

A redistribuição de terras, por si só, não é uma solução para a pobreza rural. Sem serviços complementares e investimentos para induzir mudanças tecnológicas, os níveis de produção e renda permanecerão relativamente baixos; É essencial avaliar corretamente a vontade política do governo de implementar programas ambiciosos para estender os benefícios da propriedade segura da terra a um grande número de pequenos agricultores, melhorar as políticas e a administração fundiária e desafiar os interesses adquiridos (Banco Mundial, 1997, p. 6).

O documento de apresentação da RAAM no Brasil foi baseado na experiência sul-africana como modelo “bem-sucedido” de reforma agrária, que contribuiria para que os problemas de pobreza no campo fossem resolvidos e para a possibilidade de uma reforma agrária “rápida, barata e eficiente”, pois desburocratizaria o processo de assentamento das novas famílias (Binswanger, 1996, p. 4).

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.

O Banco Mundial, ao defender o modelo de acesso à terra baseado no mercado, fazia fortes críticas à reforma agrária via desapropriações justificando que, segundo Pereira (2006, p. 23 e 24):

a) é politicamente conflituoso e as condições para a sua execução não são replicáveis em condições democráticas “normais”, uma vez que contém uma dimensão “confiscatória” (quando a indenização aos proprietários inexistente ou é fixada abaixo dos preços de mercado) contra a qual, inevitavelmente, insurgem-se os grandes proprietários de terra;

b) é insustentável financeiramente, quando compensa os antigos proprietários a preços de mercado, que são distorcidos por políticas econômicas e setoriais que elevam o preço da terra acima da rentabilidade gerada pela atividade agrícola;

c) é orientado para “substituir os mercados”, e não para dinamizá-los, resultando num complexo de restrições legais que teriam solapado o funcionamento dos mercados de arrendamento e de compra e venda de terras, dificultado o acesso à terra por potenciais

demandantes mais eficientes e alimentado burocracias centrais encapsuladas em busca de sua autorreprodução e, frequentemente, corruptas;

d) por ser baseado na desapropriação, carrega um componente coercitivo que enseja contestações judiciais que não apenas elevam a indenização dos antigos proprietários acima dos preços praticados no mercado, mas também retardam o processo de assentamento e reforma, prejudicando os potenciais beneficiários;

e) em muitos casos constitui uma doação do Estado, quando os beneficiários não pagam pela terra recebida;

f) é pautado pela lógica do conflito, uma vez que só são desapropriadas propriedades rurais objeto de ocupações de terra ou tensões sociais;

g) quando isto não ocorre, funciona como um modelo dirigido pela oferta, cabendo ao Estado selecionar a terra ou os beneficiários independentemente da demanda real; historicamente, esse processo de seleção não foi comandado por critérios técnicos ou de necessidade, mas sim por ingerências políticas, o que gerou ineficiência econômica, baixa competitividade e não necessariamente focalizou a parcela mais pobre do campesinato;

h) não resolveu o problema da falta de acesso à terra para um amplo contingente de trabalhadores rurais, situação que estaria na origem de ocupações de terra, dos conflitos agrários e da violência rural;

i) estabelece a aquisição da terra sem um planejamento prévio das atividades produtivas a serem realizadas posteriormente;

j) é um modelo centralizado, estatista e burocrático, que desestimula a participação social, a transparência e o “empoderamento” dos beneficiários, e não cria as condições adequadas para as necessárias sinergias entre os setores público e privado; também não permite a fluidez dos mercados e das informações necessária à orientação dos agentes econômicos, nem contempla a heterogeneidade socioeconômica e cultural do universo rural;

l) de modo geral, restringiu-se tão-somente à distribuição de terra, dando pouca ênfase ao desenvolvimento produtivo dos assentados ou do setor reformado;

m) não oferece “opções de saída” para os produtores agrícolas ineficientes, seja porque sua implementação foi acompanhada por medidas restritivas ao funcionamento dos mercados de arrendamento e compra e venda, seja porque não incorporou a questão do trabalho não-agrícola;

n) é indissociável do modelo nacional-desenvolvimentista, que penaliza os pequenos agricultores e o setor agrícola, protege segmentos economicamente ineficientes e não responde aos imperativos da liberalização comercial;

o) não reduziu ou eliminou a pobreza rural, nem promoveu o desenvolvimento rural.

O projeto integrava a “Estratégia de Assistência ao País” (CAS) do Banco Mundial para o Brasil, para redução da pobreza como objetivo central dos esforços de assistência do Banco recomendando políticas específicas de combate à pobreza e enfatizando a importância da descentralização e transferência de despesas e responsabilidades de implementação do Governo Federal para os Estados, municípios e comunidades locais (Banco Mundial, 1997).

Para atingir esses objetivos, o projeto financiava 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).

Diante desse contexto, o modelo de Reforma Agrária Assistida de Mercado foi adotado e implementado no Brasil na 1ª gestão de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), operacionalizada e difundida pelo projeto piloto denominado inicialmente de Programa Cédula da Terra (PCT) e a região Nordeste foi escolhida como locus espacial, especificamente os estados do Ceará, Maranhão, Bahia e Pernambuco.

E apesar de, inicialmente, ter sido considerada uma política de governo na gestão FHC, houve um *continuum* do modelo de Reforma Agrária de Mercado nos governos que sucederam Fernando Henrique Cardoso. Na 1ª gestão de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2006), este modelo de financiamento de terras foi fortalecido e inserido no II Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) como alternativa principal de assentar famílias, apesar do documento oficial atribuir a RAAM como “instrumento complementar à desapropriação” (II PNRA, 2003, p. 25) e foi denominado de Programa Nacional de Crédito Fundiário. Com isso, os moldes de assentamento via desapropriações ficaram em 2º plano. E no 2º mandato Lula (2007-2010), a RAAM continuou em destaque. Isso reflete a concepção de Estado de Poulantzas (2000) que sustenta que, independentemente do Governo que chega à composição do Estado, há uma submissão aos interesses do bloco hegemônico no poder.

Nos governos de Dilma Rousseff (2011-2014 e 2015-2016), o programa continuou em evidência. Com o golpe em 2016, Dilma é afastada e Michel Temer assume a presidência do país. O ápice crítico desse cenário foi a suspensão temporária do modelo em 2017. Neste íterim, o cenário foi de destituição do Ministério do Desenvolvimento Agrário, e a criminalização dos movimentos sociais.

No final de 2017, as ações do PNCF estavam suspensas, pois não havia recursos financeiros para financiamento de novas áreas. No entanto, no dia 10 de janeiro de 2018, foi publicado o Decreto Federal de número 9.263/2018, com novas regras de acesso ao PNCF, ampliando os tetos de financiamento e perfis de renda e patrimônio, com o discurso de que as novas condições têm como objetivo atender a um público maior da agricultura familiar, ampliando e fortalecendo o acesso à terra.

A agenda agrária no governo de Jair Bolsonaro (2019-2022) foi de uma política ultra neoliberal de mercantilização dos bens da natureza, apoio e fortalecimento do agronegócio, de confronto com os movimentos sociais além de impor cortes e limitar a atuação do INCRA (Sauer, Leite e Tubino, 2020).

No que tange à política de crédito fundiário, Bolsonaro vetou novos financiamentos e em dezembro de 2019, baseado no decreto n. 10.126/2019 o programa foi reformulado passando a se chamar Terra Brasil – Programa Nacional de Crédito Fundiário, com o discurso institucional do MAPA (2019) de: “desburocratizar e ampliar o acesso dos agricultores familiares do crédito fundiário, qualificando o processo de tramitação das contratações e tornando mais célere a concessão de financiamento dos trabalhadores”. Entretanto, trata-se de uma narrativa que procura legitimar o modelo de reforma agrária baseado nos princípios neoliberais e que afirma a centralidade de uma agenda conservadora para o campo.

Conforme destacam Sauer, Leite e Tubino (2020, p. 297), na gestão de Jair Bolsonaro, "o capital financeiro se impôs efetivamente, controlando ou dando rumos a parte significativa das políticas e incentivos ao agronegócio exportador". Portanto, as ideias e o referencial neoliberal da política de RAAM continuaram prevalecendo e com poucas chances de serem alterados, mesmo em conjunturas mais progressistas.

Considerações finais

A Reforma Agrária Assistida de Mercado foi inserida na agenda do governo Fernando Henrique Cardoso num contexto de conflitos rurais e para atenuar a pressão social publicou um pacote de medidas no intuito de criar um cenário ideal para implementar o modelo de financiamento de terras defendido e difundido pelo Banco Mundial para os países em desenvolvimento. Ao criminalizar as ocupações de terras, agiu na tentativa de minar as ações dos movimentos sociais contrários ao novo modelo e redirecionou a atuação da estrutura operacional, técnica e financeira do INCRA para operacionalizar a RAAM no Brasil.

A adoção da RAAM ocorreu inicialmente, pelo governo brasileiro e posteriormente o modelo foi difundido e adotado pelos governos subnacionais, a começar pela região

A INSERÇÃO DO MODELO DE REFORMA AGRÁRIA ASSISTIDA DE MERCADO NA AGENDA GOVERNAMENTAL BRASILEIRA

Nordeste, espaço com maior concentração de pobreza rural no país. A difusão de novas ideias/programas/políticas ocorre quando experiências exitosas em outros países/estados/cidades acontecem e são copiadas. No caso do Brasil, a adoção foi justificada porque a implementação na África do Sul foi considerada bem-sucedida.

O modelo foi operacionalizado a partir de 1997, inicialmente pelo Programa Cédula da Terra (PCT), contemplando a Região Nordeste como *lócus* espacial para executar o projeto piloto de acesso à terra via financiamento haja vista que estava em andamento, no Ceará (1996), a Reforma Agrária Solidária, um programa nos mesmos moldes do PCT. Além do Ceará, os estados do Maranhão, Bahia e Pernambuco foram contemplados para iniciar a implementação do modelo no Brasil. Ou seja, trata-se da difusão de uma política nos moldes neoliberais para os estados brasileiros que se sustenta em diretrizes e orientações do campo conservador.

Assim, o futuro ainda é incerto, mas sabemos que as mudanças necessárias só poderão acontecer numa articulação entre movimentos sociais, trabalhadores rurais, comunidades tradicionais, povos indígenas e todos os sujeitos que vivem nos diversos territórios brasileiros.

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. Ações comunitárias reduzem a pobreza no Nordeste do Brasil. **Banco Mundial**, publicado em 13 de agosto de 2012. Disponível em: <https://www.worldbank.org/pt/news/feature/2012/08/13/acoes-comunitarias-reduzem-pobrez>

-nordeste. Acesso em 07 de setembro de 2021.

BANCO MUNDIAL. **Brazil**: a poverty assessment. Washington DC: Report nº 14323- BR, 1995.

BANCO MUNDIAL. **Land reform and poverty alleviation pilot project**. Report nº PIC 4974, Washington DC, 1997.

BANCO MUNDIAL. **Responsabilização do Banco Mundial**: o Painel de Inspeção. Banco Mundial. Disponível em:

https://www.inspectionpanel.org/sites/default/files/publications/Brochure_Portugese.pdf.

Acesso em 6 de dezembro de 2023.

BRASIL. **Comunidade Solidária**: três anos de trabalho. Biblioteca da Presidência da República. Brasília, 1998. Disponível em:

http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/fernando-henrique-cardo_so/publicacoes/comunidade-solidaria-tres-anos-de-trabalho. Acesso em 2 de novembro

de 2022.

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.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de Políticas**. Brasília: Enap, 2018.

CARDOSO, **Fernando Henrique**. **Mãos à obra, Brasil**: proposta de governo [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2008. 131 p. ISBN 978-85-99662-66-3. Available from SciELO Books. Disponível em:

<https://static.scielo.org/scielobooks/b27wf/pdf/cardoso-9788599662663.pdf>. Acesso em 14 de fevereiro de 2023.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Reforma agrária**: compromisso de todos. Brasília: Presidência da República, 1997.

CPT. **Cadernos de Conflitos Rurais. Brasil, 1985-2002**. Goiânia: Comissão Pastoral da Terra, 2002. Disponível em: <https://www.cptnacional.org.br/index.php/publicacoes-2/conflitos-no-campo-brasil>. Acesso em 05 de maio de 2023.

GRISA, Cátia; SCHNEIDER, Sérgio. Três Gerações de Políticas Públicas para a Agricultura Familiar e Formas de Interação entre Sociedade e Estado no Brasil. **RESR**, Piracicaba-SP, v. 52, s. 1, p. S125-S146, 2014.

GRISA, Cátia; NIEDERLE, Paulo. Transferência, Convergência e Tradução de Políticas Públicas: A Experiência da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do Mercosul. **Revista Ciências Sociais**, v. 62, n. 2. 2019.

IPEA. A Reforma Agrária no Brasil. **Cadernos Comunidade Solidária**, v. 1, set. 1996. Brasília: IPEA, 1996. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10065>. Acesso em 21 de novembro de 2022.

OLIVEIRA, Arioaldo Umbelino de. A longa marcha do campesinato brasileiro: movimentos sociais, conflitos e Reforma Agrária. Dossiê Desenvolvimento Rural. **Revista Estudos Avançados**, v. 15, n. 43, p. 185-206, 2001. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-40142001000300015>. Acesso em 22 de março de 2023.

MEDEIROS, Jenifer Cristine; GRISA, Cátia. o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e suas capacidades estatais na promoção do desenvolvimento rural. **Campo-Território: revista de geografia agrária**, v. 14, n. 34, p. 06-35, dez., 2019. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/campoterritorio/article/view/51787/28672>. Acesso em 6 de novembro de 2022.

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

OLIVEIRA, Alexandra Maria 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 de abril de 2021.

OLIVEIRA, Osmany Porto de; PAL, Leslie A. Novas fronteiras e direções na pesquisa sobre transferência, difusão e circulação de políticas públicas: agentes, espaços, resistência e traduções. **Rev. Adm. Pública**, v. 52, n. 2, 2018. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rap/a/5Zntmj7bVs9ts9SC4yQwCws/?lang=pt#>. Acesso em 05 de junho de 2021.

PAIVA, Rosana Carvalho. **Panorama de violência, resistência e luta**: as publicações “conflitos no campo – Brasil” / CPT. 1985 – 2014. Entrelaçando: Revista eletrônica de culturas e educação. Edição especial nº 10, Ano V: Caderno especial do II SIEC: Educação do Campo em Movimento. (2016) - ISSN 2179.8443.

PEREIRA, João Márcio Mendes. “A política agrária do Banco Mundial em questão”. **Estudos Avançados**, v. 20, n. 57, p. 355-383, 2006.

PEREIRA, João Márcio Mendes. **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.

PEREIRA, João Márcio Mendes; SAUER, Sérgio. A “reforma agrária assistida pelo mercado” do Banco Mundial no Brasil: dimensões políticas, implantação e resultados. *Revista Sociedade e Estado*, v. 26, n. 3, 2011.

POULANTZAS, Nico. **O Estado, o poder, o socialismo**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

POULANTZAS, Nico. **O Estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1980.

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. New York: The Free Press.

SAUER, Sérgio. “Reforma agrária de mercado” no Brasil: sonho que se tornou dívida. **Estudos Sociais e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 1, p. 98-126, 2010.

SAUER, Sérgio; LEITE, Acácio; TUBINO, Nilton Luís Godoy. Agenda política da terra no governo Bolsonaro. **Revista da ANPEGE**, v. 16, n. 29, p. 285-318, 2020.

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

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

Sobre as autoras

Paula Valéria Ferreira de Almeida Rodrigues – Graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual do Rio Grande do Norte (2008), mestrado em Desenvolvimento Regional pela Universidade Estadual da Paraíba (2019) e atualmente, doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais na Universidade Federal do Rio Grande do Norte (PPEUR/UFRN). Pesquisadora do Laboratório de Estudos Rurais (Labrural/UFRN). **OrcID** – <https://orcid.org/0000-0003-1718-9885>.

Joana Tereza Vaz de Moura – Graduação em Administração pela Universidade Federal de Lavras (2001), mestrado em Ciências Sociais: Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (2004), doutorado em Ciência Política pela UFRGS (2009) e pós-doutorado em Sociologia pela New York University (NYU) (2017), com bolsa CAPES. Atualmente é professora do Instituto de Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Norte- UFRN. Tem experiência na área de Ciências Sociais principalmente nos seguintes temas: políticas públicas, movimentos sociais, movimentos socioterritoriais, desenvolvimento rural e territorial, participação política, juventude rural, soberania e segurança alimentar, conflitos agrários. Coordenadora e pesquisadora do Laboratório de Estudos Rurais (Labrural), pesquisadora do grupo Estado e Políticas Públicas (UFRN), da Rede Participação e Democracia e da Rede DATALUTA. Bolsista Produtividade (CNPq, PQ2). **OrcID** – <https://orcid.org/0000-0001-9561-1063>.

Como citar este artigo

RODRIGUES, Paula Valéria Ferreira de Almeida; MOURA, Joana Tereza Vaz de. A inserção do modelo de Reforma Agrária Assistida de Mercado na agenda governamental brasileira. **Revista NERA**, v. 27, n. 1, e9952, jan.-mar., 2024.

Declaração de Contribuição Individual

As contribuições científicas presentes no artigo foram construídas em conjunto pelas autoras. As tarefas de concepção e design, preparação e redação do manuscrito, bem como, revisão crítica foram desenvolvidas em grupo. A autora **Paula Valéria Ferreira de Almeida Rodrigues** ficou especialmente responsável pelo desenvolvimento teórico-conceitual, pelos procedimentos técnicos, aquisição de dados e suas interpretações e análise; e a segunda autora, **Joana Tereza Vaz de Moura**, pela revisão e tradução do artigo.

Recebido para publicação em 05 de julho de 2023.
Devolvido para revisão em 20 de setembro de 2023.
Aceito a publicação em 06 de dezembro de 2023.

O processo de editoração deste artigo foi realizado por Lorena Izá Pereira e Camila Ferracini Origuela.
