

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
AGROECOSSISTEMAS**

**O CRÉDITO FUNDIÁRIO COMO MECANISMO DE ACESSO À
TERRA: ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO DE
CERRO NEGRO - SANTA CATARINA**

Simone Aparecida Pereira

FLORIANÓPOLIS/SC
Setembro/2009

SIMONE APARECIDA PEREIRA

**O CRÉDITO FUNDIÁRIO COMO MECANISMO DE ACESSO À
TERRA: ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO DE
CERRO NEGRO - SANTA CATARINA**

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Agroecossistemas, Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas, Centro de Ciências Agrárias, Universidade Federal de Santa Catarina.

Orientador: Prof. Dr. Ademir Antonio Cazella

FLORIANÓPOLIS/SC
Setembro/2009

Pereira, Simone Aparecida

O crédito fundiário como mecanismo de acesso à terra: estudo de caso no município de Cerro Negro - Santa Catarina/ Simone Aparecida Pereira. – Florianópolis, 2009. 172 p.: il.

Orientador: Ademir Antonio Cazella

Dissertação (Mestrado em Agroecossistemas) – Centro de Ciências Agrárias, Universidade Federal de Santa Catarina.

Referências bibliográficas: p 161-168

1. Pluriatividade 2. Reordenamento Agrário 3. Crédito Fundiário

TERMO DE APROVAÇÃO

SIMONE APARECIDA PEREIRA

O CRÉDITO FUNDIÁRIO COMO MECANISMO DE ACESSO À TERRA: ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO DE CERRO NEGRO - SANTA CATARINA

Dissertação aprovada em 28 de setembro de 2009, como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre no Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas, Centro de Ciências Agrárias, Universidade Federal de Santa Catarina.

Prof. Dr. Ademir Antonio Cazella
Orientador

Prof. Dr. Luiz Carlos Pinheiro Machado Filho
Coordenador do PGA (UFSC)

BANCA EXAMINADORA:

Alfredo Celso Fantini
Presidente (UFSC)

Prof. Dr. Valmir Luiz Stropasolas
Membro (UFSC)

Álvaro Afonso Simon
Membro (EPAGRI)

Florianópolis
2009

À minha mãe, Dorilda, por seu amor, sua preocupação e incentivo para que eu concluísse este trabalho, mas que não chegou a participar de sua finalização. Obrigada por tudo minha amada...

À minha filha Maria Helena, pela minha ausência tantas vezes sentida e compreendida apesar de sua pouca idade. Você é toda a alegria da minha vida.

Vocês duas foram as razões maiores de minha persistência.

AGRADECIMENTOS

A realização deste mestrado ocorreu num dos períodos mais difíceis de minha vida até o momento. O aprendizado foi imenso, possibilitou-me adentrar em caminhos que eu desconhecia.

Ao meu orientador, Ademir Antonio Cazella por ter me permitido abordar uma temática relevante e ignorada por mim em meu campo de atuação como assessora técnica. Por suas contribuições, compreensão e paciência, meus sinceros agradecimentos.

Aos agricultores e agricultoras por sua disponibilidade em me receber e dedicar seu precioso tempo em horas de conversas. Vocês são os verdadeiros protagonistas desta longa caminhada.

À professora Paola, pelo seu valioso apoio, principalmente para a conclusão deste trabalho. Não há palavras para te agradecer.

Ao professor Oscar José Rover da UNOCHAPECÓ, pelo seu incentivo e contribuições.

Às demais pessoas que me auxiliaram na coleta de informações que resultaram neste documento.

À D. Marta e Luciane pela amizade, carinho, motivação e por me receberem prontamente em seu lar nas vindas à Florianópolis.

Aos meus amigos, Carlos e Eliane, pelas conversas, incentivo e suporte nos momentos de dificuldade.

Aos amigos e amigas de turma, em especial a Cristiane, Gabriela, Gabriel e Elvio pelo convívio e amizade.

À D. Tereza por suas orações e acolhimento.

Enfim, ao meu amigo e companheiro Natal João Magnanti e sua família, pelo amor e carinho despendidos a nossa filha em minha ausência.

RESUMO

A reforma agrária é um assunto que suscita discussões ao longo da história, geralmente polêmicas. Entre as possibilidades de reforma agrária podemos citar a reforma agrária tradicional, através das desapropriações de terra seguidas de assentamentos rurais; e a reforma agrária através da compra e venda de terras em programas de crédito fundiário com intermediação do Estado. A reforma agrária através de programas de crédito fundiário visa à aquisição de terras por agricultores minifundistas, filhos de agricultores com áreas reduzidas, arrendatários, parceiros, meeiros e trabalhadores assalariados, principalmente em regiões com fronteiras agrícolas fechadas e áreas inexploradas ou subutilizadas. O estado de Santa Catarina se enquadra neste contexto. Esta pesquisa pretende analisar a implantação do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) no município de Cerro Negro, região serrana catarinense. Para tanto foram utilizadas entrevistas semi-estruturadas. Todos os entrevistados são oriundos da localidade em que moram. São agricultores pluriativos que praticam uma agricultura voltada para o auto-consumo com pouca inserção no mercado. Todos recorrem a rendas não agrícolas, através de trabalhos externos como diaristas em trabalhos sazonais, atividades de artesanato e aposentadorias. O PNCF foi considerado de grande relevância por todos os entrevistados. Entre os elementos indicados como os mais importantes podemos destacar a possibilidade de aquisição de terra; o incremento na economia do município; a geração de emprego e renda; o incentivo à permanência do jovem no espaço rural; a redução da concentração de terras pelos grandes proprietários; e o favorecimento ao reordenamento fundiário. No entanto, este programa apresenta alguns problemas que demandam reformulações: forma de divulgação; critérios de elegibilidade; falta de pessoal habilitado para elaboração das propostas; elevação do preço das terras; e tempo de operacionalização dos projetos. Assim, a integração entre instituições públicas; entidades de apoio aos agricultores familiares e comunidades com histórico de acesso a terra precário poderia levar este programa a ser uma importante estratégia de reordenamento agrário na região de Cerro Negro.

Palavras-chave: Pluriatividade. Reordenamento Agrário. Crédito Fundiário.

ABSTRACT

The Agrarian Reform is a polemical matter. There are two possibilities to Agrarian Reform: the traditional way that uses the desappropriation and resettlement and the state fundiary credit programs way. This last way focuses the land acquisition by family farmers, their sons, tenants, partners, sharecroppers and other rural workers, specially in regions with closed agricultural boundaries. The Santa Catarina state fits in this context. This research pretends to analyze the National Fundiary Credit Program, in Cerro Negro city on the Santa Catarina's hills. Therefore, we used semi-structured interviews. All the farmers were born in Cerro Negro. All the farmers had more than one work and practice subsistence agriculture with less market access. All the farmers had others sources of income, like seasonal works, crafts, retirement. The National Fundiary Credit Program was considering very important for all the farmers. They assembled some elements: possibility of land acquisition; increases on municipal economy; the rises of work and profit; the stimulus to young people permanency on rural places; the reduction on land concentration; and the facilities to fundiary planning. Then, this program has some problems: less divulgation; unclear rules of eligibility; few prepared people to do de projects; higher land prices; and very long time to conclude the projects. The integration of the public institutions, establishments of support to familiar farmers; and communities of family workers with less land access must be an important strategy to new allocation of land on Cerro Negro region.

Keywords. Pluriactivity. Agrarian Reorganization. Land Credit.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Entrevista coletiva em Benditos.....	21
Figura 2 – Local da entrevista – cozinha.....	21
Figura 3 – Entrevista em Cruzeiroinho	21
Figura 4 – Local da entrevista – bar	21
Figura 5 – Localização geográfica dos municípios da SDR/Lages	66
Figura 6 – Comunidade de Beneditos	88
Figura 7 – Comunidade de Beneditos	88
Figura 8 – Vista parcial da Comunidade de Beneditos	89
Figura 9 – Moradia de entrevistado.....	89
Figura 10 – Comunidade de Cruzeiroinho	89
Figura 11 – Comunidade de Cruzeiroinho	89
Figura 12 – Comunidade de Cruzeiroinho	89
Figura 13 – Comunidade de Cruzeiroinho	89
Figura 14 – Horta em Cruzeiroinho	91
Figura 15 – Horta comunitária em Beneditos.....	91
Figura 16 – Horta comunitária em Beneditos.....	91
Figura 17 – Áreas para criação animal.....	91
Figura 18 – Plantio de <i>Pinus</i> sp. na comunidade de Umbú.....	94
Figura 19 – Uso comum da terra pelas famílias herdeiras – Umbú.....	98
Figura 20 – Fazenda em Umbu próximo as pequenas posses	98
Figura 21 – Atrás da casa área íngreme com.....	99
Figura 22 – Fumo em áreas planas – Araçá	99
Figura 23 – Plantio manual – Umbú	99
Figura 24 – Área plana com fumo ao lado da casa.....	99
Figura 25 – Instrumento utilizado para a confecção de laços.....	112
Figura 26 – Confecção de laço.....	112
Figura 27 – Fluxograma do Programa Nacional de Crédito Fundiário em Santa Catarina.....	123

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - População Rural e Urbana.....	72
Tabela 2 - Cerro Negro: População, renda per capita mensal, pessoas e famílias com renda insuficiente e pessoas pobres	73
Tabela 3 - Número de estabelecimentos e a área total, por extratos de área, no município de Cerro Negro, 1995/1996	77
Tabela 4 - Tipificação das unidades de produção e renda de Cerro Negro.....	77
Tabela 5 - Número de estabelecimentos e áreas por condição de produtor, no município de Cerro Negro e SC, 1995/1996.....	78
Tabela 6 - Número e percentual de estabelecimentos rurais geridos por agricultores proprietários e não-proprietários no município de Cerro Negro e Santa Catarina, 1995/1996.....	79
Tabela 7 - Projetos de Assentamento na Região da SDR de Lages	79
Tabela 8 - Operações do Banco da Terra entre 2000 e 2004 –Brasil e Regiões.....	119
Tabela 9 - Relação das ações do PNCF no período de 2002 a 21/07/2009 em todas as regiões do Brasil	127
Tabela 10 - Operacionalização do PNCF na região Sul do Brasil no período de 2003 à 21/07/2009.....	127
Tabela 11 - Número de famílias beneficiárias das políticas públicas de reforma agrária	135

LISTA DE SIGLAS

- ABRA** – Associação Brasileira de Reforma Agrária
ATER – Assistência Técnica e Extensão Rural
BESC – Banco do Estado de Santa Catarina
CAF – Consolidação da Agricultura Familiar do Programa Nacional de Crédito Fundiário
CEDERURAL – Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural do Estado de Santa Catarina
CFR – Casa Familiar Rural
CMDR – Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural
CONAB – Companhia de Abastecimento Alimentar
CONDRAF – Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
CPR – Combate a Pobreza Rural – Linha de financiamento do Programa Nacional de Crédito Fundiário
DCF – Departamento de Crédito Fundiário
DESER – Departamento de Estudos Sócio-Econômicos Rurais
EPAGRI – Empresa de Pesquisa e Extensão Rural do Estado de Santa Catarina S. A.
FETAESC – Federação dos Trabalhadores Rurais do Estado de Santa Catarina
FETRAF – SUL – Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul
GEAFU – Gerência de Assuntos Fundiários da Secretaria de Estado da Agricultura e Desenvolvimento Rural de Santa Catarina
IBAMA – Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBRA – Instituto Brasileiro de Reforma Agrária
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
ITR – Imposto Territorial Rural
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário
MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
NEAD – Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento
NPT – Nossa Primeira Terra – Linha de financiamento do Programa Nacional de Crédito Fundiário
OPA – Organização Profissional Agrícola

PAA – Programa de Aquisição de Alimento
PCT – Programa Cédula da Terra
PMDR – Plano Municipal de Desenvolvimento Rural
PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra em Domicílios
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNCF – Programa Nacional de Crédito Fundiário do Ministério do Desenvolvimento Agrário
PNRA – Programa Nacional de Reforma Agrária
PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
SAR – Secretaria de Estado da Agricultura e Desenvolvimento Rural de Santa Catarina
SAC – Sistema de Avaliação e Controle do Programa Nacional de Crédito Fundiário
SAT – Subprojeto para Aquisição de Terras
SIC – Subprojeto de Investimento Comunitário
SDR – Secretaria de Desenvolvimento Regional
SIG – Sistema de Informações e Gerenciamento do Programa Nacional de Crédito Fundiário
SQD - Sistema de Qualificação de Demanda do Programa Nacional de Crédito Fundiário
SRA – Secretaria de Reordenamento Agrário do Ministério do Desenvolvimento Agrário
STR – Sindicato dos Trabalhadores Rurais
TDA – Título da Dívida Agrária
UDR – União Democrática Ruralista
UTE – Unidade Técnica Estadual do Programa Nacional de Crédito Fundiário
UTM – Unidade Técnica Municipal do Programa Nacional de Crédito Fundiário
UTN – Unidade Técnica Nacional
UTR – Unidade Técnica regional do Programa Nacional de Crédito Fundiário

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
Problemática e relevância	16
Hipóteses	17
Objetivo geral	18
Objetivos específicos	18
Procedimentos metodológicos	18
1. REFERENCIAL TEÓRICO	23
1.1. Processos de desenvolvimento e seus contornos	23
1.1.1. O modelo desenvolvimentista e seus reflexos quanto ao acesso e uso da terra	24
1.1.2. Agricultura familiar como estratégia para o desenvolvimento	30
1.1.2.1. A pluriatividade na agricultura familiar	35
1.1.3. Políticas públicas e poder local	40
1.2. Participação: os conselhos municipais de desenvolvimento rural	45
1.2.1. Políticas públicas de reordenamento agrário	49
1.3. Principais instrumentos legais recentes relacionados ao acesso e uso da terra	56
1.3.1. I Plano nacional de reforma agrária – I PNRA	56
1.3.2. II Plano nacional de reforma agrária (PNRA)	58
1.3.3. Programas de crédito fundiário	60
2. A REGIÃO SERRANA DE SANTA CATARINA E O MUNICÍPIO DE CERRO NEGRO	63
2.1. A ocupação humana na região serrana	63
2.2. O acesso a terra na região serrana	67
2.3. Município de Cerro Negro: área da pesquisa	70
2.4. O Acesso e uso da terra em Cerro Negro	75
3. REPRODUÇÃO SOCIAL DAS FAMÍLIAS PESQUISADAS ...	80
3.1. Origem, trajetória e caracterização do público pesquisado	80
3.2. O acesso a terra na região pesquisada	82
3.3. As comunidades pesquisadas	87
3.3.1. Comunidades de Cruzeirinho e Beneditos	87
3.3.2. Comunidades de Umbú, Araçá e Sagrado	95
3.4. A reforma agrária	100

3.5. A pluriatividade agrícola: o trabalho externo às unidades produtivas	107
3.6. A aposentadoria como base de sustentação das famílias	113
3.7. A migração na busca de melhores condições de vida	114
4. O PROGRAMA NACIONAL DE CRÉDITO FUNDIÁRIO COMO MECANISMO DE ACESSO À TERRA E REORDENAMENTO AGRÁRIO.....	116
4.1. Experiências através do crédito fundiário – Uma breve análise	117
4.1.1. Programa Cédula da Terra	117
4.1.2. Banco da Terra.....	118
4.1.3. Programa Nacional de Crédito Fundiário	121
4.2. Análise do crédito fundiário em Santa Catarina.....	130
4.2.1. Fundo de Terras de Santa Catarina	130
4.2.2. Banco da Terra.....	133
4.2.3. Programa Nacional de Crédito Fundiário	134
4.2.3.1 O PNCF no município de Cerro Negro	137
4.2.3.2 A operacionalização do PNCF em Cerro Negro	139
4.2.3.3. Procedimentos adotados para elaboração das propostas de crédito fundiário em Cerro Negro	143
4.2.3.4. Perfil do público inscrito e suas possibilidades de inserção ao PNCF	146
4.2.3.5. Oferta de terras para o PNCF em Cerro Negro	151
4.2.3.6. Acesso a pequenas parcelas aliadas a pluriatividade	153
CONSIDERAÇÕES FINAIS	155
REFERÊNCIAS	161
ANEXO I.....	169
ANEXO II.....	171

INTRODUÇÃO

A questão agrária no Brasil é um problema histórico e remonta ao período colonial. A concentração da propriedade fundiária tem se revelado um aspecto de difícil resolução pelas políticas públicas. A posse e o uso da terra sempre permearam discussões referentes a processos de desenvolvimento. Nos últimos anos, no entanto, a agricultura familiar vem ganhando importância como alternativa para o desenvolvimento rural sustentável¹, tanto nas ações dos movimentos sociais, como nas políticas públicas. No que se refere a essas políticas, até o momento, elas não foram suficientes para provocar resultados que alterem de forma positiva os graves padrões de pobreza e exclusão social que incidem sob significativa parcela da agricultura familiar brasileira.

Frente às dificuldades de acesso e uso da terra, a reforma agrária reaparece no cenário político atual e em programas governamentais, como uma oportunidade para a reprodução social deste contingente de famílias com acesso precário à terra. A articulação dos trabalhadores rurais que, desde as ligas camponesas na década de 1950 até a organização do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) na atualidade, reivindicam seu cumprimento, são ainda as expressões mais efetivas referentes à reforma agrária.

Dentre as possibilidades de reforma agrária prevista pelo Estatuto da Terra², e com forte pressão política do MST, desde 1984 vem sendo realizadas ações de desapropriação por interesse social. O mecanismo de desapropriação de terras, por definição legal, é utilizado sempre que os imóveis rurais não estejam cumprindo sua função social³. Neste caso, as

¹ O Desenvolvimento Sustentável “é um processo de mudança social e elevação das oportunidades da sociedade, compatibilizando, no tempo e no espaço, o crescimento e a eficiência econômicos, a conservação ambiental, a qualidade de vida e a equidade social, partindo de um claro compromisso com o futuro e da solidariedade entre as gerações” (Buarque, 1999, p. 31).

² Lei nº 4.504, de 30/09/1964, criada durante o regime militar, para regulamentar o uso e ocupação das terras no País e propor medidas para a reforma agrária e a modernização da agricultura. Porém, na medida em que o capítulo referente a reforma agrária jamais fora aplicado no período, visou, na realidade, modernizar a base tecnológica das propriedades rurais sem alterar a concentração fundiária existente (Leite e Ávila, 2007, p. 159).

³ Segundo o Estatuto da Terra, a propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente, favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias; mantém níveis satisfatórios de produtividade;

propriedades que desrespeitam esta lei são passíveis de desapropriação, passando ao Estado o seu direito de posse, por intermédio de indenizações, o qual através de outorga repassa aos beneficiários dos programas de reforma agrária, por meio da organização de assentamentos rurais.

Como complemento à reforma agrária via desapropriação, a partir de 1997 implementou-se no Brasil o Programa Cédula da Terra. A utilização do crédito fundiário como instrumento para a promoção da reforma agrária representou o principal meio para executar esse programa. Por prever a compra de terra pelo agricultor, esse instrumento de política pública acabou sendo denominado por muitos analistas de reforma agrária de mercado (SABOURIN, 2006, p. 09).

Esta iniciativa foi apoiada pelo Banco Mundial em outros países com o objetivo de reduzir a pobreza no meio rural e amenizar os conflitos no campo. O processo de ampliação do programa Cédula da Terra culminou no Brasil na criação do Banco da Terra em 1998 e sua reformulação em 2003, em novo mandato presidencial, passando a constituir o Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF).

O levantamento de informações referentes à operacionalização dos programas de crédito fundiário, como um instrumento de acesso à terra revela que há poucos estudos sobre os impactos socioeconômicos e ambientais ocasionados por estas políticas de acesso à terra. Esse quadro contrasta com a existência de muitos estudos sobre os programas desenvolvidos pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), através da desapropriação por interesse social.

A realização de pesquisas sobre os impactos que os diferentes programas de crédito fundiário (Fundo de Terras⁴, Banco da Terra e PNCF) desencadearam, podem colaborar para a adequação deste instrumento que visa a diminuição da pobreza rural, o fortalecimento da agricultura familiar e o ordenamento fundiário.

No Brasil, a política considerada como algo mais próximo de um ordenamento fundiário foi o programa Banco da Terra (Neumann, 2003, p. 26), seguido pelo PNCF. Constitui-se como um mecanismo de

assegura a conservação dos recursos naturais; observa as disposições que regulam as justas relações de trabalho entre os que possuem e aqueles que cultivam (Brasil, 2003).

⁴ O Fundo de Terras de Santa Catarina foi uma iniciativa pioneira no país na compra e venda da terra através do crédito fundiário. Esse programa foi criado pela Lei Estadual n.º. 6.288/83, com a finalidade de financiar a aquisição de terras para trabalhadores rurais sem terra, posseiros, arrendatários, meeiros e filhos de agricultores (Santa Catarina, 1983). Mais informações sobre o Fundo de Terra será apresentado no quarto capítulo.

realocar unidades produtivas que estão pouco ou sem exploração agrícola, ampliar áreas de cultivo por minifundistas, promovendo condições para o aumento da produção e melhoria do uso da terra e da gestão do estabelecimento produtivo. Tais políticas possibilitam o acesso de agricultores familiares (arrendatários, parceiros e jovens filhos de agricultores) a estabelecimentos agrícolas que estão em processo de transferência, principalmente por aposentados sem condições de sucessão voltadas para atividades produtivas. Há muitos agricultores que desejam adquirir terras pela via do crédito fundiário, muitos dos qual o preferem ao mecanismo tradicional, processo de luta pela terra via acampamentos e posterior desapropriação, como será visto neste estudo.

No caso de Santa Catarina, a concentração de terras é baixa se comparada a outros Estados, porém os contrastes fundiários regionais são contundentes. Na região serrana de Santa Catarina, por exemplo, ocorrem os maiores índices de concentração fundiária de um lado, com proprietários com pouca ou mesmo sem terras, por outro, normalmente aliados a uma expressiva pobreza rural. Neste contexto ocorre,

A existência de uma zona contígua de municípios (Cerro Negro, São José do Cerrito, Campo Belo do Sul e Anita Garibaldi) com índices elevados de agricultores não-proprietários. Nessa mesma zona ocorrem os piores valores de renda *per capita* e os piores IDH municipais no interior da região. Isso revela não só a correlação positiva entre esses indicadores como, também, uma possível zona prioritária para se intervir com políticas de regulação, crédito e ordenamento fundiário (CAZELLA, 2006, p. 18).

Entre os municípios desta região, Cerro Negro é o que apresenta a situação mais grave. A socioeconomia deste município é fortemente dependente das atividades agrícolas e apresenta os menores Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) do Estado. O nível de pobreza rural atinge índices elevados e possui uma correlação positiva com o acesso precário a terra.

Problemática e relevância

A vulnerabilidade que se encontram a maioria das famílias agricultoras do município de Cerro Negro está relacionada com o histórico de acesso e uso da terra na região. De um lado, grandes fazendas voltadas à criação extensiva de gado de corte e atualmente a expansão dos reflorestamentos de *pinus*. De outro, agricultores familiares predominantemente caboclos, com forte incidência de afrodescentes que sempre estiveram à margem de processos de desenvolvimento, principalmente em relação ao acesso e uso da terra da qual foram sucessivamente apropriados. Ainda assim persistem ocupando áreas marginais, como posseiros ou proprietários de pequenas áreas, subdivididas com membros familiares. Recorrem ao arrendamento de terras para a produção de autoconsumo e o excedente para a comercialização. A prática de atividades não agrícolas e a renda de aposentadorias e transferências governamentais consistem em suporte para garantirem sua subsistência. O município de Cerro Negro apresenta muitos proprietários de pequenas áreas e arrendatários que desenvolvem atividades de prestação de serviços principalmente nos setores madeireiro de papel-celulose.

Frente a condições precárias de acesso e uso da terra, a reforma agrária reaparece no cenário político atual e em programas governamentais com o objetivo de reduzir a pobreza, como uma oportunidade para a reprodução social de uma significativa fração destas famílias agricultoras.

A partir desse panorama inicial, questiona-se o porquê desta região e, em particular, o município de Cerro Negro praticamente não acessarem os programas voltados à aquisição de terras e tão pouco participarem das mobilizações na luta pela terra. Quais as condições e alternativas de acesso a terra para as famílias agricultoras deste município?

No caso estudado, uma política pública como o programa de crédito fundiário aparenta ser uma oportunidade de acesso a terra para este público. Porém a oportunidade de inclusão deste público é condicionada a vários fatores, entre os quais se sobressai as diferenças socioeconômicas consideradas nos processos avaliativos pelos responsáveis pela implementação desta política. Os mecanismos de seleção dos beneficiados levam em consideração o conhecimento do programa, as relações estabelecidas dos possíveis beneficiários com as principais organizações que compõem o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR), em especial aquelas ligadas à extensão rural e ao crédito, que validam os pedidos e avaliam a capacidade de pagamento. No caso de Cerro Negro,

o elevado contingente da pobreza é composto justamente por pessoas que possuem um baixo nível de educação formal, não estão envolvidas em organizações sociais, sindicais e políticas e nem fazem parte dos processos que os habilitem a participar dessa política pública. A capacidade de saldar as dívidas adquiridas é um dos limitantes quanto ao acesso, pois a maioria é considerada pelo CMDR como desprovidas das condições necessárias de gerir uma unidade produtiva dada à precariedade atual de vida. A maioria dos agricultores familiares aptos a participar do programa de crédito fundiário encontra-se minimamente representados e organizados através de sindicatos, movimentos sociais e organizações profissionais agrícolas (OPA's).

Hipóteses

Apesar das diferentes iniciativas governamentais de operacionalização de políticas públicas de alívio à pobreza na região estudada, o problema tende a persistir. O processo histórico de acesso precário à terra de um número significativo de agricultores familiares da região representa uma das causas dessa persistência. No caso específico do PNCF, as intervenções são pontuais diante da amplitude e da gravidade da situação agrária regional e do município de Cerro Negro, onde:

a) a realidade rural do Planalto Catarinense apresenta muitos trabalhadores rurais não proprietários, que desenvolvem atividades de prestação de serviço principalmente nos setores madeireiro/papel/celulose e fruticultura, enquadrados em níveis de extrema pobreza e que não dispõem de capacidades para acessar as políticas de crédito fundiário.

b) os atuais beneficiários do crédito fundiário não são proprietários de terra, mas já possuem capacidades mínimas (acesso à informação, experiências em gestão e comercialização, maior infraestrutura produtiva, etc) que os habilitam a acessar essa política;

c) a atual política de crédito fundiário precisa de uma profunda reestruturação visando incorporar aquelas famílias rurais historicamente negligenciadas nos processos de formulação de políticas públicas e que constituem o público mais pobre do meio rural.

Objetivo geral

Analisar a implementação do Programa Nacional de Crédito Fundiário no município de Cerro Negro, Santa Catarina. Em especial no que se refere às barreiras institucionais que dificultam uma maior incidência do programa, evidenciando as condições e alternativas de reprodução social de agricultores com acesso precário à terra neste município.

Objetivos específicos

- ⇒ Compreender o desenho institucional do PNCF, sua forma de gestão, o perfil socioeconômico do público beneficiário, os critérios de seleção utilizados para definir os beneficiários, conhecer os procedimentos adotados para a escolha das áreas a serem adquiridas;
- ⇒ Avaliar as diferentes estratégias de reprodução social do público potencial a beneficiários do programa. Ou seja, quais são as atividades desenvolvidas para geração de renda que possibilitem o pagamento futuro da terra;
- ⇒ Sugerir reestruturações de gestão e de formulação que possibilitem uma maior eficácia dessa política à luz dos preceitos na noção de ordenamento territorial.

Procedimentos metodológicos

O estudo aqui proposto foi iniciado em junho de 2007. Primeiramente foram realizados contatos com profissionais de algumas instituições para apresentar a intencionalidade do estudo e solicitar informações adicionais a respeito. Nesta ocasião efetuou-se um levantamento de dados pela internet sobre os contratos efetivados de crédito fundiário via Banco da Terra e Programa de Crédito Fundiário na região.

Assim, foram realizadas entrevistas exploratórias com representantes do Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR) de Anita Garibaldi, que atua de forma regionalizada, incluindo Cerro Negro. Nesta ocasião foram entrevistados dois jovens beneficiários desta linha de crédito fundiário, sendo possível conhecer as áreas escolhidas, critérios adotados e parte dos trâmites de operacionalização do PNCF. O município de Anita Garibaldi teve a implantação do primeiro projeto de crédito fundiário na linha “Nossa Primeira Terra” no estado.

Nesta mesma época foi contatado um consultor da Organização das Nações Unidas para a Alimentação (FAO) e do Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (NEAD), no ano de 2007, órgãos responsáveis pelos estudos de implantação e avaliação das primeiras experiências no Brasil de acesso a terra através de mecanismos de mercado. Isto possibilitou a coleta de maiores informações sobre o histórico e limitações desta política pública.

Para maior conhecimento sobre o PNCF e sua tramitação em outras instâncias responsáveis pela sua execução, em 2007 foram realizados contatos com o coordenador da unidade técnica regional da Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR) de Lages⁵ e com o coordenador da Secretaria de Reordenamento Agrário de Santa Catarina, ligada à Delegacia Regional do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

Após a pesquisa exploratória sobre o PNCF e especificamente na região do Planalto Serrano Catarinense, foi escolhido o município de Cerro Negro para a realização do estudo de caso, por apresentar uma forte pobreza rural aliada a uma alta concentração fundiária, possuir um elevado número de agricultores não proprietários de estabelecimentos rurais e proprietários sem titulação de posse.

No ano de 2008, priorizou-se o trabalho de revisão bibliográfica sobre a questão agrária nacional, regional e local. Procedeu-se uma análise documental para a obtenção de informações sobre o acesso à terra no município e sobre a operacionalização dos distintos programas de crédito fundiário realizados em Cerro Negro. A intenção foi realizar estudos de situações específicas, em comunidades rurais pré-identificadas como detentoras de um maior número de famílias com acesso precário a terra.

Através das relações profissionais da pesquisadora com a ONG Centro Vianei de Educação Popular, que atua na região serrana catari-

⁵ Segundo Cazella et al (2006, p.3) “as SDR formam a base da política de descentralização administrativa do governo do estado de Santa Catarina. Cada SDR possui um conselho de desenvolvimento regional constituído pelo secretário de desenvolvimento regional, prefeitos, presidentes das câmaras de vereadores e mais dois representantes da sociedade civil de cada município que compõe a SDR. Essas secretarias têm por finalidade a discussão de demandas locais e regionais e elaboração e execução de um plano de desenvolvimento regional, além de representar o governo do estado na respectiva região. As SDR fundamentam-se na proposta de operacionalização de um modelo de gestão pública participativa baseada na descentralização e regionalização das políticas públicas com vistas ao fortalecimento da sociedade e promoção do desenvolvimento”.

nense, houve a possibilidade de contatos com algumas lideranças do município. Esses informantes contribuíram na definição do público a ser pesquisado. As lideranças contatadas foram a presidente da Associação do Microbacias da Comunidade de Umbú; a presidente da Associação de pais e alunos da Casa Familiar Rural e a presidente da Associação da Comunidade de Beneditos. As informações e definição das comunidades foram corroboradas em entrevistas com o presidente e secretário do STR.

A pesquisa de campo foi realizada no mês de novembro de 2008, utilizando-se de entrevistas semi-estruturadas, mas sem ser um questionário fechado. O roteiro orientador para as entrevistas semi-estruturadas foi elaborado prevendo a obtenção de dados de informantes diferenciados, ou seja, técnicos, entidades e lideranças envolvidas no processo de mobilização e operacionalização e os possíveis demandantes do crédito fundiário (Anexo I e II). Para complementar a obtenção das informações utilizou-se a gravação das entrevistas, com o consentimento dos participantes, além de anotações de pontos específicos.

Com o intuito de conseguir o maior número de informações possíveis e pertinentes relativas ao foco da pesquisa, procurou-se organizar as entrevistas com três grupos distintos de informantes:

a) técnicos e lideranças de instituições locais: Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão de Santa Catarina (EPAGRI), Casa Familiar Rural (CFR), Associação da Microbacias da comunidade de Umbú e STR. Ao todo foram realizadas seis entrevistas individuais nessa categoria de informantes. Cabe destacar que quatro lideranças contatadas fazem parte do CMDR, organização municipal com incumbência de operacionalizar o programa de crédito fundiário nos municípios;

b) potenciais beneficiários ao PNCF: essa categoria de entrevistados foi composta por onze pessoas que recorrem ao arrendamento de terras, entre esses quatro agricultores ocupam áreas de herança de terras que possuem escrituras públicas, mas não possuem titulação de posse em seus nomes, sete ocupam áreas de herança de posse. Os únicos que não arrendam terra são dois jovens filhos de pequenos proprietários que elaboraram projetos para PNCF. Ao todo foram treze entrevistas realizadas com essa categoria e contemplaram cinco comunidades rurais. Esse número de entrevistas foi delimitado pela repetição das informações obtidas, a maioria confirmada pelos demais grupos de informantes.

c) grupos comunitários: três grupos comunitários, cujas entrevistas ocorreram de forma coletiva, envolvendo dezessete pessoas.

Desta forma foram realizadas 22 entrevistas, das quais 19 de forma individual e três entrevistas de forma coletiva, que envolveram 36 pessoas de cinco comunidades identificadas como sendo as detentoras de um maior número de famílias com acesso precário à terra, a saber: Cruzeirinho, Beneditos, Umbú, Sagrado e Araçá. No Capítulo 3 dessa dissertação serão apresentados mais dados sobre estas comunidades.



Figura 1 – Entrevista coletiva em Beneditos



Figura 2 - Local da entrevista – cozinha



Figura 3 – Entrevista em Cruzeirinho



Figura 4 – Local da entrevista – bar

As questões se voltaram para a busca de informações sobre o histórico do acesso a terra na comunidade, a política pública em questão, seu processo de mobilização, acesso e operacionalização, limites e potencialidades do PNCF; situação socioeconômica do público tido como possíveis beneficiários; verificação do processo de comercialização e gestão do trabalho; distintas estratégias de reprodução social, em especial as voltadas ao trabalho externo e sazonal em atividades agrícolas e

não agrícolas. Na escolha do público potencial a ser beneficiado pelo PNCF procurou-se contatar aqueles que não estão vinculados a nenhum processo organizacional e que, por essa razão, têm pouca ou nenhuma informação a respeito dessa política. As Figuras 1 e 2 ilustram, respectivamente, pessoas que participaram da entrevista coletiva em Beneditos e casal entrevistado em sua residência. A Figura 3 apresenta entrevistados das comunidades de Cruzeiroinho em residência e a Figura 4, entrevistado em seu bar, anexo a cozinha da casa.

1. REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo objetiva abordar as principais referências teóricas que possibilitam uma melhor análise do universo que o estudo está inserido. O acesso e uso da terra foram centrais nos processos de desenvolvimento, baseados em modelos que respaldavam os interesses das elites agrárias do País. Assim diversos segmentos da agricultura familiar ficaram excluídos, apesar da histórica mobilização para garantir o acesso e uso da terra. Entre os principais instrumentos legais que desencadearam ações visando a reforma agrária, se ressalta o Estatuto da Terra, o I e II Planos Nacionais de Reforma Agrária. No contexto atual a agricultura familiar ganha relevância em processos de desenvolvimento. Porém uma parcela significativa destas famílias se encontra em situações de vulnerabilidade, ampliando-se as estratégias através da pluriatividade para garantir sua reprodução social. Para contornar a situação de precariedade desta categoria quanto ao acesso e uso da terra algumas políticas públicas específicas têm se delineado. Entre os mecanismos complementares a reforma agrária tradicional, através da desapropriação por interesse social se destaca a utilização do crédito fundiário como ferramenta de acesso a terra e de ordenamento agrário, especialmente em fronteiras agrícolas fechadas, como o caso de Santa Catarina.

1.1. Processos de desenvolvimento e seus contornos

Conceituar desenvolvimento não é uma tarefa muito simples, segundo Veiga (2008, p. 17) há três tipos básicos de respostas em relação ao questionamento do que é desenvolvimento. Primeiramente é comum designar desenvolvimento como sinônimo de crescimento econômico no qual a fusão das duas idéias simplifica enormemente a necessidade de se procurar uma forma para medir o desenvolvimento. O uso de indicadores tradicionais como o Produto Interno Bruto *per capita* é o mais comum para designar níveis de desenvolvimento. A segunda resposta afirma que o desenvolvimento não passa de uma simples ilusão. Ambas as correntes preferem utilizar a expressão “desenvolvimento econômico” ao invés de “desenvolvimento”, pois acreditam serem sinônimos.

Segundo o mesmo autor esta ambiguidade provinha desde o término da 2ª Guerra Mundial, quando a Organização das Nações Unidas (ONU) procurou promover a paz juntamente com o

desenvolvimento. No entanto, desde que o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) lançou o “Índice de Desenvolvimento Humano” (IDH) e publicou o primeiro “Relatório do Desenvolvimento Humano” em 1990, procurou-se não restringir o uso exclusivo do fator econômico como critério de avaliação. Fato que até a década de 60, não se fazia necessário, visto os poucos países desenvolvidos terem se tornados ricos em função da industrialização. Todavia, o crescimento econômico ocorrido na década de 50 nos países semi-industrializados não se traduziram em acesso a bens materiais e culturais das populações mais pobres, como saúde e educação, por exemplo, como ocorrera com os países industrializados. Portanto, desta forma é que surge um profundo debate em nível internacional do que seria desenvolvimento. Na visão de Furtado (2000) citado por Veiga (2008, p. 31), “o desenvolvimento deve ser entendido como processo de transformação da sociedade não só em relação aos meios, mas também aos fins”.

Nesta mesma linha Amartya Sen (2000) aponta que o desenvolvimento pode ser visto como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam que aumentam as suas capacidades de escolha em todos os aspectos da sua vida. O enfoque nas liberdades humanas contrasta com perspectivas mais restritas de desenvolvimento, identificadas como o crescimento do produto nacional bruto, com o aumento das receitas pessoais, com a industrialização, com o progresso tecnológico ou com a modernização social. Estes são considerados meios de expandir as liberdades, mas dependem também de outros fatores, como exemplo a educação, saúde, liberdades de participação da vida pública. Portanto o desenvolvimento como expansão de liberdades substantivas orienta a ação para os fins que tornam o desenvolvimento algo importante, mais do que para os meios que desempenham papéis relevantes, ou seja, “as liberdades não são apenas os fins primordiais do desenvolvimento, mas também os meios principais” (Sen, 2000, p. 25).

1.1.1. O modelo desenvolvimentista e seus reflexos quanto ao acesso e uso da terra

O processo de desenvolvimento desencadeado em países com alto IDH, a exemplo dos Estados Unidos, Europa Ocidental, Japão primou por apoiar atividades agrícolas geridas por empreendimentos familiares, garantindo-lhes o acesso a terra. Desta forma o papel desempenhado por esta categoria se tornou relevante e estratégico garantindo-se uma transição entre uma economia baseada em atividades rurais para

uma economia urbano-industrial, pautados em processos de transição mais justos e equilibrados (VEIGA, 2000; GUANZIROLI *et al.*, 2001).

O processo contrário desencadeou sérios problemas de desigualdades e pobreza em modelos onde se optou por estratégias urbanas de desenvolvimento rural, ou seja, pela modernização da agricultura, beneficiando grandes propriedades rurais, como no caso do Brasil.

Um dos instrumentos para que tal intento se tornasse prática foi estabelecido pelo Estatuto da Terra – Lei nº 4.504, de 30 de setembro de 1964. Na década de 60, a questão agrária era central na cena política. A estratégia das forças políticas responsáveis pelo Golpe de Estado de 1964 em relação ao campo era silenciar as reivindicações pela reforma agrária (SANTOS, 1993). Para apaziguar as tensões foi instituído o Estatuto da Terra⁶, marco legal que propunha a realização de uma reforma agrária ampla.

Este documento postulava as bases legais para a viabilização de transformações fundiárias. Pretendia não somente ser uma lei de reforma agrária, determinando a função social da terra, mas principalmente uma lei de desenvolvimento econômico rural, visando o aumento da produtividade baseada no processo de modernização da política agrícola (MEDEIROS, 2002).

Segundo este estatuto considera-se Reforma Agrária o conjunto de medidas que visa promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princí-

⁶ Para os efeitos da Lei, algumas definições são conceituadas, como: a) Imóvel Rural: o prédio rústico, de área contínua qualquer que seja a sua localização que se destina à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agroindustrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada; b) Propriedade Familiar: o imóvel rural que, direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família, lhes absorva toda a força de trabalho, garantindo-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, com área máxima fixada para cada região e tipo de exploração, e eventualmente trabalho com a ajuda de terceiros; c) Módulo Rural: a área fixada nos termos do item anterior; d) Minifúndio: o imóvel rural de área e possibilidades inferiores às da propriedade familiar; e) Latifúndio: o imóvel rural que exceda à dimensão máxima fixada, ou seja, 600 vezes o módulo médio da propriedade rural ou 600 vezes a área média dos imóveis rurais, tendo-se em vista as condições ecológicas, sistemas agrícolas regionais e o fim a que se destine; não excedendo o limite referido anteriormente, e tendo área igual ou superior à dimensão do módulo de propriedade rural, seja mantido inexplorado em relação às possibilidades físicas, econômicas e sociais do meio, com fins especulativos, ou seja, inadequadamente explorado (Brasil, 1964). Mesmo com as definições estabelecidas, estas somente serão devidamente regulamentadas a partir de 1993.

prios de justiça social e ao aumento de produtividade. Conforme o artigo segundo é assegurada a todos oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social. Porém a reforma agrária prevista foi desconsiderada, priorizando-se uma política de desenvolvimento rural.

Em consequência, durante a década de 70, inúmeros programas de colonização foram implementados, especialmente na região amazônica. Mas, o foco principal esteve voltado para a modernização das grandes propriedades, através de grandes incentivos, como crédito farto e subsidiado, sendo que “a reforma agrária não era condição indispensável para o desenvolvimento econômico, tal como várias correntes de pensamento defenderam nos anos 60” (GRAZIANO DA SILVA, 1985).

Um estudo avaliativo realizado pela Associação Brasileira de Reforma Agrária – ABRA (PINTO, 1995) constatou que:

- a) 9.327 famílias haviam sido beneficiadas através de projetos de reforma agrária e 39.948 através de projetos de colonização;
- b) o índice de Gini da distribuição da terra no Brasil havia passado de 0,731 (1960) para 0,858 (1970) e 0,867 (1975); se fossem consideradas no cálculo também as famílias sem terra (uma vez que os valores expressos no item anterior foram calculados apenas quanto à distribuição da terra entre os que são proprietários), o índice de Gini passa a 0,879 (1960), 0,938 (1970), e 0,942 (1975);
- c) o conjunto dos 50% dos menores imóveis detinha 4,4% da área total com uma área média de 4,4 ha em 1960 e 1,4% da área e 3,1 ha de área média em 1975. De outro lado, 1% dos maiores imóveis apropriava 44,4% das terras com área média de 3.328 ha em 1960 e 44,6% das terras com área média de 3.576 ha em 1975;
- d) quanto ao ITR, o valor da terra nua declarado e aceito pelo INCRA, em 1975 variou de Cr\$ 900,62/ha para os minifúndios, a Cr\$ 42,40/ha para os imóveis com mais de 10.000 ha;
- e) enquanto os minifúndios tiveram o ITR lançado em Cr\$ 2,36/ha em média, os imóveis de mais de 10.000 ha tinham-no em Cr\$ 0,51/ha ou seja, em base 4,6 vezes menor;

f) no que diz respeito à arrecadação do ITR, o INCRA conseguiu receber 68,7% do imposto lançado sobre os minifúndios e 18,6%, do devido pelos imóveis de mais de 10.000 ha

Estes dados apontam seguramente a contradição das políticas concernentes ao Estatuto da Terra, em especial para a função social da terra, tendo em vista o processo de concentração fundiária. Esta política fundamentada na modernização da agricultura desencadeou o aumento da produção e produtividade e a agroindustrialização, mas propiciou um grande êxodo rural, gerando inúmeros problemas sociais. Entre estes se destaca a redução da mão-de-obra agrícola; o aparecimento de assalariados rurais em condições extremamente precárias; expulsão de pequenos produtores de fronteiras agrícolas, desencadeando-se conflitos fundiários; endividamento e expropriação das terras de pequenos proprietários que aderiram ao modelo da modernização; aumento do valor das terras; aumento das favelas nos centros urbanos além dos problemas ambientais ocasionados pelas tecnologias adotadas, conotando-se uma transição rural-urbana bastante excludente. No caso do Brasil, o processo desenvolvimentista ocasionou uma calamidade social de grandes dimensões, apesar da grande extensão de terras disponíveis, que poderiam ter sido ocupadas por produtores familiares sem interferir na expansão das destinadas a cultivos de exportação (GUANZIROLLI, *et al.*, 2001).

O processo de modernização agrícola advém da mentalidade escravocrata das elites dominantes no Brasil e a lacuna de um projeto nacional de desenvolvimento não excludente. Foram estas elites agrárias que historicamente bloquearam o livre acesso às terras devolutas e coibiram qualquer possibilidade de ascensão social da maioria da população rural e urbana, estabelecendo uma relação onde perdurasse a oportunidade de trabalho a um custo muito baixo, com ênfase a substituição do trabalho do campo por insumos poupadores de mão-de-obra, consequentemente liberação desta para a indústria. O êxodo rural ocasionado por este modelo de desenvolvimento foi muito maior do que as oportunidades de emprego geradas pelas indústrias, como consequência do controle e poder das elites para as quais a terra sempre esteve associada a fontes de valor e prestígio para seus proprietários. A migração rumo às cidades foi considerada inevitável ao processo de modernização, visto o fortalecimento e a expansão da grande produção em detrimento a produção familiar, vista como ineficiente. A crença estava instaurada na competência da penetração na agricultura das empresas capitalistas no que tange a resposta aos mercados, em especial a produção de alimentos

para o mercado interno. Assim se creditou que a reforma agrária seria economicamente sem sentido. Num mercado competitivo, seria necessária a adoção do “pacote tecnológico”, com altos investimentos e propriedade de áreas mínimas relativamente grandes, restando a pequena produção familiar se integrar às indústrias agroalimentares ou a nichos de mercado (GUANZIROLI, *et al.*, 2001).

Para Gehlen (1998, p. 52), “na complexa e diversificada formação da sociedade brasileira a terra ocupa lugar central, quer como campo de poder de e em disputa, quer como criação e/ou afirmação social”. Sob esta perspectiva o autor constata cinco percepções historicamente construídas quanto ao uso da terra.

1º - Terra como fonte de poder: usado como meio especulativo, onde o proprietário exerce poder absoluto da terra, assim como de pessoas e pelos resultados de sua propriedade que vão além da produção e infraestrutura, mas sua expansão para a política local, através da apropriação do poder público voltado aos seus interesses.

2º - Terra como fonte ou meio de geração de riqueza para acumulação: utilização de pessoas como força de trabalho a ser explorada, relacionadas às tecnologias intensivas, apropriação do trabalho alheio e especulação sobre preços tanto dos produtos como da terra.

3º - Terra como espaço e lugar de trabalho: vista como necessária para a produção e reprodução social e da vida. A terra é vista como patrimônio familiar, condição de afirmação da identidade e do exercício da cidadania. Neste caso há dois tipos de agricultores, os que se orientam pela lógica do mercado, identificados ideologicamente como produtores modernos; e os que se orientam sob a lógica do auto-consumo familiar, denominados pelo autor de modelo caboclo, referenciados pela literatura tradicional de camponeses. Este modelo possui uma matriz socioeconômica cultural relacionada com a aldeia indígena e a fazenda latifundiária,

Parte dos caboclos do Rio Grande do Sul e das regiões de campo nativo de Santa Catarina e do Paraná originaram-se nas fazendas de gado entre a segunda metade do século XVIII e o final do século passado com o deslocamento de indígenas subjugados (...) e que em contato com outras populações que passaram a conviver no mesmo espaço, miscigenaram-se biológica e culturalmente. Nessas propriedades serviram como moradores, responsáveis pelas culturas de subsistência até

quase o final do século XIX (...) quando dispensam estas forças de trabalho, foram “expulsos” para as áreas de matas – “terras devolutas”- e passaram a competir, em condições desiguais, com a colonização oficial (GEHLEN, 1998, p. 52).

Neste caso a terra é concebida como “fonte geradora da vida”, sendo sua posse relacionada às suas necessidades imediatas, considerado patrimônio da família ampliada. Para o autor a falta de terras é o aniquilamento desse caboclo, pois o mesmo não a explora conforme o mercado, daí não resulta de acumulação o suficiente para comprar ou ampliar suas posses. Para que isso ocorresse teria que estar inserido numa lógica mercadológica, com acesso a tecnologias de produção mais eficientes, com conhecimentos técnicos, além de recursos financeiros (crédito) para sua realização, fatores desconhecidos por este segmento, para num curto prazo recriar uma nova identidade.

4° – A terra como espaço de trabalho - a agricultura moderna industrial propiciou a mercantilização do trabalho, através do assalariamento rural envolvendo grupos permanentes e temporários. Nestas situações o conhecimento empírico e técnico sobre o uso da terra, assim como o desejo de possuí-la como projeto de vida e de inserção social são remotos.

5° - Os excluídos do modelo institucional vigente – envolvem os que vivem à margem dos processos sociais e econômicos, ameaçados de extinção, a exemplo dos indígenas, que ainda conseguem resgatar sua afirmação sociocultural, mas não os biscateiros/tarefeiros ou dos totalmente excluídos como os andarilhos. Para estes segmentos a terra tem significados diferentes segundo seu processo histórico ou condição de vida específica.

As formas de acesso e uso da terra possuem diferentes significados e suas relações são permeadas por modelos de desenvolvimento. No entanto nas últimas décadas se acentua o questionamento de parte da sociedade sobre os diversos papéis do acesso e uso da terra, principalmente sobre questões ambientais, sociais, culturais e econômicas enquanto fatores integrantes do desenvolvimento.

1.1.2. Agricultura familiar como estratégia para o desenvolvimento

A partir da década de 90, uma vasta discussão sobre processos de desenvolvimento coloca a agricultura familiar com uma opção para a um modelo de desenvolvimento rural com sustentabilidade, seja por forte pressão dos movimentos sociais, assim como no meio universitário. No ambiente acadêmico Cazella *et al.* (2004, p. 60) faz referência à tese desenvolvida por Abramovay (1992) no qual o autor demonstra que a agricultura em países como França e Estados Unidos possuem em unidades familiares a base de sua produção, sendo estas altamente competitivas, demonstrando que a agricultura familiar não deveria ser entendida basicamente como sinônimo de pequena produção.

A agricultura familiar compreende os casos em que uma unidade de produção ou propriedade do estabelecimento, as relações de trabalho, a terra e a família estão fortemente interligadas (LAMARCHE, 1993; CHAYANOV citado por WANDERLEY, 1998; CARNEIRO, 1999). Para sua reprodução social, existe a necessidade de preservação ou mesmo ampliação do seu patrimônio produtivo, tomado aqui como o conjunto dos meios necessários à produção, cabendo assegurar os recursos necessários para uma reprodução patrimonial. O resultado da produção gera uma renda indivisível, impossibilitando separar o que foi gerado pelo trabalho, pelo investimento de capital ou como renda da terra (WANDERLEY, 1998, p. 31).

Estas características se encontram na definição proposta pela FAO/INCR (2000) onde a gestão da unidade produtiva e os investimentos realizados são direcionados por pessoas que possuem laços de parentesco; a maior parte do trabalho da unidade produtiva é realizada pelos membros familiares e os meios de produção são de propriedade familiar, apesar de nem sempre a terra ser propriedade de quem nela trabalha.

A importância e o significado da agricultura familiar remetem a um outro olhar, antes vistos apenas como os pobres do campo. O primeiro fator mais expressivo se relaciona ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), implantado em meados a década de 90, colocando pela primeira vez na história, o reconhecimento oficial da agricultura familiar. O segundo fator se relaciona à intensa e ativa demanda pela terra, materializado nos assentamentos rurais. Uma das principais conseqüências destes dois fatores é a resignificação do espaço rural como um lugar de trabalho e de vida, expresso no desejo de permanecer na terra ou a ela voltar (WANDERLEY, 2000).

Vários são os argumentos que apontam a agricultura familiar como tática para o desenvolvimento rural, onde se destacam: a ênfase dada as propriedades familiares nas ações históricas dos países desenvolvidos; uma maior flexibilização das unidades familiares relacionadas a tomada de decisões e gerenciamento; ações diversificadas, a participação com quase metade da produção agrícola total com três vezes menos área; melhor aproveitamento da terra ao longo do ano; considera a unidade de produção também como unidade de consumo. Desta forma não é possível pensar numa estratégia de desenvolvimento para o país que não privilegie a expansão e o fortalecimento da agricultura familiar, em detrimento ao modelo patronal (VEIGA, 1991).

Como reconhecimento ao setor, foi promulgada a lei 11.326 de 24 de julho de 2006, a qual estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Entre os conceitos formulados pela lei, o artigo 3º considera agricultor familiar e empreendedor familiar quem pratica atividades no espaço rural e que não detenha área superior a quatro módulos fiscais. Determina também que a mão-de-obra deva ser predominantemente familiar, que a maior parte da renda obtida seja originada das atividades oriundas da propriedade e a direção do estabelecimento deve ser realizada pela família (BRASIL, 2006).

Segundo os dados do Censo Agropecuário de 2006 realizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a agricultura familiar emprega 75% da mão-de-obra do campo, envolvendo 12,3 milhões de agricultores familiares. Ou seja, de cada dez ocupados no campo, sete estão na agricultura familiar, que emprega 15,3 pessoas por 100 hectares.

O setor é responsável pela segurança alimentar dos brasileiros, produzindo 87% da produção nacional de mandioca, 70% da produção de feijão, 46% do milho, 38% do café, 34% do arroz, 58% do leite, 59% do plantel de suínos, 50% das aves, 30% dos bovinos e ainda, 21% do trigo. A cultura da soja foi a menor em participação da agricultura familiar abrangendo 16%.

Ainda o Censo Agropecuário de 2006 identificou 4.367.902 estabelecimentos da agricultura familiar, representando 84,4% dos 5.175.489 estabelecimentos totais. Porém o setor ocupa apenas 24,3%, ou seja, 80,25 milhões de hectares da área dos estabelecimentos agropecuários brasileiros, o que corresponde a apenas um quarto da área total.

Quanto ao processo de ocupação das atividades, dois terços do total ocupado no campo são homens. Porém o número de mulheres é bas-

tante expressivo, envolvendo 4,1 milhões de agricultoras familiares e as mulheres também são responsáveis pela direção de 600 mil estabelecimentos da agricultura familiar.

Apesar do elevado número de agricultores e agricultoras familiares, da relevância para o desenvolvimento do País, este segmento apresenta uma grande diversidade de situações. Há casos em que a produção familiar é promotora de desenvolvimento da agricultura e de sua integração na economia de mercado; em outras situações a mesma ainda é precária baseada essencialmente sobre uma economia de subsistência; há lugares em que se considera a produção familiar como à única capaz de satisfazer as necessidades essenciais da sociedade em sua forma mais ampla; assim como existem casos em que esta forma de produção é excluída dos processos de desenvolvimento. Estas características particulares estão vinculadas ao diversos contextos históricos, políticos e socioeconômicos diferentes, que confere a exploração familiar uma enorme capacidade adaptativa (LAMARCHE, 1993).

Conforme estudos realizados por Carneiro (1997) sobre política pública e agricultura familiar, especificamente sobre o PRONAF, a definição dos critérios de identificação do agricultor familiar, instituídos posteriormente pela lei 11.326 possui um caráter bastante excludente em relação aos beneficiários desta política,

Os critérios de exclusão estão fortemente sustentados na noção, em construção, do “verdadeiro agricultor” – profissional com capacidade empresarial apto para encontrar na atividade agrícola a fonte da quase totalidade da renda familiar. Estão, portanto, excluídos os agricultores que, por motivos variados (natureza sazonal da atividade agrícola, impossibilidade de aproveitar, na produção a totalidade da mão-de-obra familiar disponível, oferta de emprego na região em situação mais favorável que a agricultura, redirecionamento dos projetos familiares ou individuais de forma a incorporar novos rendimentos e ampliar a capacidade de consumo, entre outros) são levados a desempenhar atividades não-agrícolas de caráter complementar (CARNEIRO, 1997, p. 5).

A mesma autora menciona que por ocasião da criação do PRONAF havia 2.330.000 unidades familiares classificadas como inviáveis ou inadequadas quanto à infra-estrutura disponível. Caso levado a rigor

os critérios de classificação do agricultor familiar, estariam fora do processo 11 milhões de pessoas que compõe os estabelecimentos mencionados, classificados como periféricos. Carneiro ainda cita que desta forma, designar o “bom” agricultor com renda predominantemente da atividade agrícola, implica em excluir possibilidades de combinar a agricultura com outras possibilidades de renda, que em alguns casos, são de relevada importância para a continuidade da própria atividade agrícola e como garantia de mão-de-obra no campo.

Em linhas gerais, a agricultura familiar no Brasil “foi profundamente marcada pelas origens coloniais da economia e da sociedade brasileira, com suas três grandes características: a grande propriedade, as monoculturas de exportação e a escravatura” (BRUMER *et al.* p. 179, 1993). Para as autoras, este tipo de produção se originou no Brasil sob a marca da precariedade em todos os seus aspectos, sejam econômicos, políticos, sociais e jurídicos, principalmente no que se refere ao domínio das relações de trabalho e de produção, especialmente a terra; sistemas de cultivos débeis tecnicamente e uma grande pobreza dos agricultores envolvidos nestas atividades, visíveis na sua itinerância e atrelamento a grande propriedade. Estas peculiaridades relacionadas a determinadas regiões do Brasil, inclusive na região Sul, constam registros históricos de populações pobres do campo, considerados “grupos diferenciados”, caracterizados pelo isolamento, por sua pobreza e pela agricultura de subsistência. Porém em determinadas circunstâncias integravam-se a economia de mercado, contribuindo para a revitalização das populações locais. Contudo, esta população tem como marco a abolição da escravatura para o aumento da seriedade da degradação de suas condições de vida, seguidas de um maior isolamento, marginalidade e pobreza extrema.

Como verificado no caso do Brasil, esta categoria apesar do seu histórico alijamento dos processos de desenvolvimento, permanecem como um importante segmento para a geração de emprego e renda, segurança alimentar e serviços ambientais.

As análises feitas por Chayanov citados por Wanderlei (1998, p. 36) se referem às leis gerais de reprodução do capital que apesar de afetar a reprodução familiar não anula suas especificidades mesmo estando integradas ao movimento genérico de valorização do capital. A economia familiar se reproduz baseadas nos princípios gerais de seu funcionamento interno. Para Chayanov é necessário “reconhecer no produtor familiar sua possível condição de agente social do progresso, legitimando-o do ponto de vista social e político”.

As discussões sobre a reconstrução da ruralidade, merecem reflexão de que não existe uma forma hegemônica de agricultura e que a diversidade da agricultura familiar merece reconsiderações especialmente para segmentos não capitalizados, bloqueados historicamente nas esferas da ação pública, como acadêmica, consideradas inexpressivas e marginais na análise sócio-econômica e política do país.

Aspectos importantes são referenciados por Ferreira e Zanoni (1998, p. 17), quanto ao debate e a importância sobre a constituição de outras formas de agricultura e a prioridade no âmbito das políticas agrícolas e de extensão rural e a revitalização de uma agricultura voltada para a produção de auto-consumo entre os agricultores, assim como para outros segmentos da sociedade e o de propiciar o acesso à terra e condições necessárias a produção. Assim além dos diversos aspectos pertinentes a reforma agrária, a segurança alimentar toma uma conformação importante.

Essa discussão remete a uma contraposição dicotômica entre a agricultura de subsistência e agricultura de mercado, no qual a restrição à produção de subsistência é devida mais por dificuldades de acesso ao mercado, vinculadas à carência de recursos diversos (meios de produção e crédito, conhecimento técnico, acesso precário a terra, dificuldade para o escoamento da produção, preços justos aos produtos). Portanto o foco da agricultura de subsistência está vinculado a uma estratégia de segurança alimentar, mas não como um impeditivo de colocar alguns produtos no mercado, “isso nunca impediu que uma parcela dos produtos para subsistência fosse regularmente comercializada, nem que tais agricultores produzissem alguns itens especialmente para o mercado, havendo condições para tal” (FERREIRA E ZANONI, 1998, p. 16).

Precisa-se reconhecer a existência ainda de uma agricultura tradicional brasileira que envolve segmentos até então invisíveis na elaboração das políticas públicas, para explicitar suas potencialidades enquanto agricultores familiares e compreender seu contexto na agricultura capitalista moderna, a exemplo do estudo de caso que será abordado no capítulo 3 desta dissertação.

É nesta perspectiva que se justificam as políticas de reforma e reordenamento fundiário. Porém perante a diversidade da agricultura familiar e os reflexos do modelo produtivista, se impõe o desafio de superar o conceito de modernização da agricultura com vistas à “substituição de formas de produção consideradas tradicionais por processos produtivos voltados exclusivamente para o mercado, para a destruição da vida

comunitária e dos recursos naturais e para uma crescente homogeneização espacial e produtiva” (NEUMANN, 2003, p. 54).

1.1.2.1. A pluriatividade na agricultura familiar

O debate sobre as famílias rurais e seu papel ou lugar na estrutura agrária constituiu-se, durante um longo período, no objeto central dos estudos sobre o mundo rural, marcado por um viés econômico e urbano. Estudar as formas sociais de trabalho e produção no campo fazia sentido à medida que produzisse explicações e interpretações sobre os rumos do desenvolvimento do capitalismo em geral e o papel da agricultura neste processo. Com o advento do capitalismo, a agricultura como atividade produtiva não perdeu sua importância e não deixou de ser parte integrante do mundo rural. No entanto o rural não mais se resume a atividade econômica agrícola, adquire outras dimensões relacionadas às novas formas de organização da produção no espaço rural ou de antigas práticas que assumem novos significados, em especial para contornar a migração campo-cidade, ao desemprego urbano, e ao padrão de desenvolvimento agrícola capitalista, além da busca de novos estilos de vida, impulsionados por valores ecológicos e de lazer, pelo patrimônio cultural e tradições, entre outras. Desta forma possibilitou-se uma outra abertura ao mundo rural resultando em oferta de trabalho para a população rural, além de maior aproximação e integração de sistemas culturais distintos (CARNEIRO, 1998, SCHNEIDER, 2003).

De acordo com Graziano da Silva e Del Grossi (1998) ocorreram duas mudanças expressivas nas unidades produtivas familiares, uma nova divisão do trabalho dentro dos estabelecimentos familiares, liberando algumas pessoas da família para exercerem outras atividades fora do estabelecimento e os integrantes familiares que desenvolviam as atividades agrícolas teve seu tempo de trabalho reduzido, possibilitando a combinação com outras atividades agrícolas ou não.

Talvez o exemplo emblemático, entre outros, dessa mudança na “forma de ser” do rural seja a emergência e a expansão das “unidades familiares pluriativas”. O conceito de pluriatividade caracteriza a combinação de duas ou mais atividades, em que uma delas é agrícola, realizadas por pessoas que pertencem a uma mesma família e que ocupam a mesma unidade de produção. Podendo ser mais intensa à medida que as relações sociais e econômicas se tornam mais complexas e diversificadas e depende do contexto a que está inserida, destacando-se que a unidade de análise é a família e não o indivíduo, portanto a pluriatividade é

familiar. A pluriatividade está relacionada com a estratégia que o grupo familiar recorre para garantir a sua reprodução social, assim como representar uma estratégia individual dos componentes da unidade doméstica para responder a necessidades coletivas ou como resposta a decisões individuais (SCHNEIDER, 2003).

A análise da pluriatividade a partir do ambiente familiar, focaliza aspectos como a organização do processo produtivo, as formas de uso e alocação da força do trabalho familiar, o investimento e o destino das rendas e as relações de gênero. Fatores que representam um esforço para demonstrar que, embora a forma familiar seja afetada e de certo modo condicionada pelo mercado e pela dinâmica capitalista de produção, ela tem revelado capacidade de se adaptar e estabelecer estratégias que vêm garantindo sua reprodução social.

Contudo, esse crescimento das atividades não-agrícolas não deve ser imediatamente, associado ao aparecimento da pluriatividade nas famílias rurais, sendo que estas atividades no Brasil estão relacionadas com as alterações nos mercados de trabalho rurais, expressando os novos modos de ocupação da força de trabalho. Mesmo que a pluriatividade seja dependente da possibilidade de combinação das atividades agrícolas com as não-agrícolas em um determinado contexto social e econômico, é preciso notar que a manutenção das múltiplas inserções ocupacionais depende de um conjunto de variáveis e fatores relacionados à dinâmica das famílias e dos indivíduos que as compõe. Ao não considerar esse aspecto fundamental, muitos analistas acabam afirmando que a pluriatividade é uma característica transitória e efêmera com tendência ao desaparecimento. Os resultados dos estudos realizados por Schneider (2003) contradizem essa interpretação, pois demonstram que numa mesma comunidade rural podem ser encontradas famílias pluriativas e não-pluriativas e que tal situação se explica não apenas pelo acesso às ocupações não agrícolas de uns em detrimento de outros, mas pelas iniciativas, necessidades e decisões que são tomadas pelos indivíduos que as compõem. Principalmente onde se observaram um processo de articulação da agricultura familiar com o processo de industrialização difusa. Essa constatação conduziu a uma interpretação de maior alcance teórico, que indica que a integração dos indivíduos à divisão social do trabalho não caminha em sentido único e, tampouco, é resultante exclusiva das relações econômico-produtivas que se estabelecem em determinada situação.

Para Carneiro (1998) o conceito de pluriatividade é considerado ambíguo, visto a noção de pluriatividade incorporar uma outra relação

com o trabalho, uma relação plural determinada por uma fase do capitalismo marcada por novas dinâmicas no espaço rural, em situações sociais em que a busca por atividades não agrícolas pelas famílias agricultoras se devem a crise do modelo urbano-industrial e pelas alternativas de trabalho criadas pelas novas configurações da relação campo-cidade. No entanto a combinação de atividade não agrícola com a agricultura por membros das famílias agricultoras é uma prática tão antiga quanto é o campesinato no Brasil e no mundo, assim não designa um fenômeno específico e nem define uma nova categoria social no espaço rural.

Estas mudanças estão sendo denominadas de “Novo Rural”. Neste “novo” espaço ocorre a entrada do mundo urbano travestido de novos e velhos personagens, entre os quais os “neururais” (pessoas que retornam ao espaço rural para fixarem residência, aposentados com ou sem ligação com o rural que retornam para morar, entre outros); os assentados da reforma agrária (ex-sem terra) e daqueles que estão sendo denominados de “sem-sem” (sem terra e sem emprego e quase sempre também sem casa, sem saúde, sem educação, e principalmente sem organização, ponto que os diferencia dos sem-terra) (GRAZIANO DA SILVA e DEL GROSSI, 1998).

Para amenizar a complexidade do fenômeno da pluriatividade, Schneider (2006), busca caracterizar tipos diferentes que a pluriatividade pode assumir no espaço rural contemporâneo:

a) Pluriatividade intersetorial: processo que decorre da interação da agricultura com outros setores da economia, especialmente a indústria e o comércio ocasionadas pela descentralização industrial e a rurbanização, também chamada de peri-urbanização. A procura pelos espaços rurais e peri-urbanos se deve a inúmeros fatores com maior ênfase a oferta de mão-de-obra de baixo custo. Situação em que o agricultor trabalha em tempo parcial na propriedade e exerce uma segunda ocupação não agrícola em jornada complementar.

b) Pluriatividade de base agrária: processo que decorre fruto da demanda por ocupações em atividade não-agrícolas geradas pelo próprio processo de modernização da agricultura, ligadas ao setor agropecuário. Este tipo de pluriatividade coincide com a organização e gestão de setores através de cadeias que envolvem a produção, o beneficiamento, a distribuição e a comercialização. Destacam-se duas formas, primeiramente a realização de atividades como prestação de serviços realizados por pessoas que residem no espaço rural e desenvolvem atividades agrícolas, dedicando-se grande parte do período de trabalho no envolvimento de tarefas que utilizam máquinas em várias etapas do processo produ-

tivo, realizada para terceiros. A outra forma envolve a contratação de pessoas que residem no espaço rural e integram famílias de agricultores para atuar em tarefas como o processamento, beneficiamento, transporte, comercialização, etc. da produção agrícola. Estas atividades estão relacionadas ao setor agroindustrial que gera uma gama de atividades não-agrícolas, a exemplo de tratoristas, armazenadores, ensacadores, administração, entre outras.

c) Pluriatividade sazonal ou informal: considerado um tipo de pluriatividade difuso, o qual varia conforme as características e condições das economias locais. Possui como peculiaridade a informalidade e a precariedade da venda da força de trabalho relacionadas a sazonalidade dos processos de produção na agricultura, como uma importante forma de obtenção de renda temporária. Pode ser executado dentro ou fora da unidade produtiva, assim como ser próxima ou distante da moradia. Pode-se citar como exemplos atividade como vendedores ambulantes, serviços de colheita, ocupação como diaristas, empreiteiros, etc. aqui existe uma lacuna que integra os chamados “bóias-fria”, os quais à princípio não se enquadrariam como pluriativos pelo fato da maioria serem destituídos da propriedade da terra, dependendo única e exclusivamente da venda da sua força de trabalho.

d) Pluriatividade pára-agrícola: advém de conjunto de atividades interligadas a agroindustrialização artesanal familiar, podendo ser a matéria prima oriunda tanto da unidade produtiva como adquirida fora dela e possui como destino a comercialização. Se diferencia dos moldes destinados para o auto-consumo por assumir uma nova dinâmica, ocupando espaço diferente da cozinha da casa e se torna uma atividade independente. Surge como uma possibilidade de ocupação e agregação de renda.

e) Pluriatividade tradicional ou camponesa: se caracteriza como um modo de vida, em que a produção está voltada mais para o autoconsumo, com pouca inserção mercantil, onde esta relação se dá através da troca dos excedentes e compra de poucos produtos para uso e para a realização das atividades geradas no âmbito da unidade familiar. A pluriatividade é exercida dentro do estabelecimento e combina atividades de produção, transformação e artesanato. São atividades que sempre existiram, com vistas a garantir a reprodução da família. Envolve a fabricação de peças e equipamentos para uso próprio como balaios, cestos, material de selaria, entre outros. Ressalte-se que este tipo de pluriatividade, diferentemente das demais não possui fins comerciais.

Uma das conseqüências quanto às transformações nas relações de trabalho foi a substituição do trabalhador permanente residente na pro-

priedade rural pelo trabalhador temporário que devido ao êxodo passou a se estabelecer em bairros rurais ou nas periferias das cidades como reflexo as perspectivas existentes para a produção familiar, que se obrigaram a sair do espaço rural por falta de apoio (GUANZIROLLI *et al.*, 2001).

Segundo estes autores (2001, p. 35), as dificuldades de acesso a terra e de reprodução da pequena produção familiar levou aos que permaneceram no campo a intensificar suas estratégias de sobrevivência, buscando complementar a renda insuficiente com atividades agrícolas e não agrícolas. O fato de não ter ocorrido à realização da reforma agrária, muitas regiões do Brasil não se enquadraram nos moldes da modernização da agricultura, limitando-se o incremento de ocupações não-assalariadas em amplos espaços rurais improdutivos. Para contornar a precariedade de vida, identificados através dos elevados níveis de pobreza, os autores citam Weller (1997), que destaca diversas estratégias em busca da sobrevivência o qual classifica como “empregos refúgio”, realizados tanto no espaço rural como nas cidades, a exemplo de migrações temporárias de integrantes da família. Portanto as ocupações não-agrícolas neste caso se configuram muito mais a um esforço das estratégias tradicionais dos agricultores, principalmente no que condiz a falta de crédito de custeio para financiamentos de safras, recorrendo a atividades que garantam renda no período de entressafra, mantendo como foco principal o cultivo no período de verão.

Notadamente esta recorrência é mais específica aos agricultores enquadrados por elevados níveis de pobreza, onde a recorrência a pluria-tividade se concentra em atividades de baixa qualificação e remuneração. Islam (1997) citado por Guanzirolli *et al.* (2001, p. 36), observa que esta dinâmica consiste nos moldes do “velho mundo rural”, em que concerne aos agricultores procurarem ocupações não agrícolas, principalmente pela oferta de outros setores. Esta se torna mais significativa para os agricultores com acesso precário a terra, desprovidos de políticas agrícolas e alternativas de sobrevivência como meio de garantir a reprodução social familiar.

Os estudos realizados sobre o papel das atividades não agrícolas no espaço rural apontam como uma estratégia de elevar a renda familiar; como mecanismo de estabilização desta renda com a redução da sazonalidade e imprevistos das atividades agrícolas; diversificar as possibilidades de incremento de renda; contribuir na geração de emprego no espaço rural; redução da migração campo-cidade; estimuladora dos mercados locais através da diversificação gerando externalidades e promovendo o

desenvolvimento dos territórios; incentivadora a mudanças nas relações de poder e gênero; além do apoio a multifuncionalidade do espaço rural (SCHNEIDER, 2006).

Nestes casos a pluriatividade pode contribuir para a redução da pobreza que persiste no espaço rural, principalmente em regiões em que o desenvolvimento urbano-industrial não possui significado e que o processo de modernização da agricultura não irá contornar o problema, contrariamente pode agravá-lo. Portanto pode-se considerar uma oportunidade de trabalho e renda para populações rurais, especialmente as que se encontra em elevados níveis de pobreza, representando algo mais do que uma forma precária de sobrevivência, principalmente por segmentos esquecidos pelas políticas de desenvolvimento, como o caso das populações caboclas, negras, indígenas, ribeirinhas, extrativistas e pescadores artesanais.

Conforme Carneiro (1998, p. 55) a agricultura tradicional não é incompatível com a modernização da sociedade, constituída por uma nova fase, com novos objetivos, sendo possível incluir a agricultura tradicional, a qual pode se adaptar as novas estruturas, sem com isso abdicar de valores, visão de mundo e formas de organização definidas em contextos sócio-históricos específicos.

Portanto é de suma importância considerar a pluriatividade como uma condição para manter a população no campo, como uma estratégia de reprodução social, viabilizando os pequenos estabelecimentos, que por inúmeros motivos não conseguem responder integralmente as demandas do mercado, dependendo exclusivamente de atividades agrícolas. Consequentemente, o apoio a agricultura familiar tem que ser elaborado na esfera do desenvolvimento local, ressaltando-se os aspectos econômicos, sociais, ecológicos e culturais para a construção de alternativas não excludentes (CARNEIRO, 1998).

1.1.3. Políticas públicas e poder local

Segundo Souza (2006, p. 24), “não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública”. Procurando conceituar política pública, a autora cita várias referências. Primeiramente Mead (1995) define ser um campo no interior do estudo da política que examina criticamente o governo à luz de grandes questões políticas. Para Lynn (1980), é um conjunto de ações do governo que desencadearão resultados específicos. Segundo Peters (1980), a política pública é a soma das diversas ações dos governos, que operam diretamente ou atra-

vés de incumbências e que influenciam a vida dos cidadãos. Para Laswell, as decisões e análises sobre política pública procuram responder a questões como quem ganha o quê, por que e que diferença faz. Entretanto de forma a sintetizar e apresentar os principais elementos das diversas definições e modelos de políticas públicas, a autora cita que a política pública permite discernir o que o governo pretende fazer e o que, de fato faz; a política pública integra vários atores e níveis de decisão corporificados através de governos envolvendo participantes formais e informais; a política pública é abrangente e não se restringe as leis e regras; é uma ação intencional com objetivos a serem alcançados; embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo e que envolve processos posteriores após sua decisão e proposição, portanto implica também implementação, execução e avaliação.

O papel das políticas públicas concerne decisões governamentais que envolvem um jogo de atores, onde a ação do governo é tomada diante da percepção da existência de um problema ou preocupação que demanda intervenção (ANDERSON, 1984 citado por CRUZ, 2005).

As políticas são ações governamentais dirigidas a resolver determinadas necessidades públicas. As políticas podem ser sociais (saúde, assistência, habitação, educação, emprego, renda ou previdência), macroeconômicas (fiscal, monetária, cambial, industrial) ou outras (científica e tecnológica, cultural, agrícola, agrária). Usualmente o ciclo das políticas é concebido como o progresso de formulação, implementação, acompanhamento e avaliação (GELINSKI e SEIBEL, 2008, p. 228).

As mesmas autoras se referem a quatro tipos de políticas. Primeiramente as políticas *distributivas*, as quais beneficiam um grande número de pessoas, em baixa escala e um grau mínimo de conflito. O segundo tipo se refere às políticas *redistributivas*, permeadas por um elevado grau de conflito devido à imposição de perdas para determinados grupos. O terceiro são políticas *regulatórias*, envolvem burocracia, seu ordenamento depende de grupos de interesse, proibições e regulamentações constitutivas, os grau de conflito depende da forma como se configura a política. O quarto tipo são as políticas *constitutivas ou estruturadoras*, estas ditam as regras do jogo e definem as condições em que se aplicarão os demais tipos de políticas.

No caso das políticas públicas brasileiras, o paradigma histórico de atuação predominante tinha como bases a centralização e o autoritarismo. O processo do poder local no Brasil está associado ao coronelismo, patrimonialismo e personalismo no exercício do poder político. Porém com a abertura política e a instauração do processo democrático o poder político passa a ser visto através de ações de descentralização e exercício de cidadania no poder político, invertendo-se as relações até então estabelecidas (SANTIN, 2005).

Porém o clientelismo se constituiu como uma prática política desde os tempos coloniais. Indica um tipo de relação entre atores políticos e o público eleitor marcados pelas trocas de favores que envolvem concessão de benefícios públicos na forma de empregos, benefícios fiscais, isenções, vaga em escolas, atendimento médico, em troca de apoio político, sobretudo na forma de voto, visando adquirir algum benefício pessoal, denominado de personalismo (CARVALHO, 1997; SANTIN, 2005).

Estas práticas vinculadas ao coronelismo, transformavam o coronel numa figura tradicional da localidade marcado pelo poder econômico vinculado a propriedade de grandes extensões de terra e gado, emanado de poder em várias esfera, sejam políticas, religiosas, meios policiais e também popular, visto a pretensa relação de “afetividade” com os subalternos, geralmente seus empregados.

O coronelismo, visto como um fenômeno político e social foi a expressão de uma sociedade predominantemente rural e que abrangia a maioria dos municípios brasileiros. O poder privado fortalecia-se em consequência do isolamento, do atraso econômico e da falta de comunicação dessas localidades com os centros mais desenvolvidos. O único contato das populações com o aparelho do Estado dava-se em períodos de eleições, quando o voto significava a possibilidade de obtenção de favores ou de alguma melhoria material (COLOSSI (1996) citado por SANTIN (2007 p. 73).

A relação de domínio do poder local exercida pelo coronel sobre a população ocorria diretamente pelo domínio econômico e para além, por intermédio do poder entre parentes e aliados com o intuito de prestação de favores. Ou seja, pela apropriação do público para uso privado.

O município não era entendido como uma unidade político-administrativa prestadora de serviços, mas, sim, como o local onde as autoridades do centro procuravam os votos em períodos eleitorais. Não interessava às autoridades estaduais municípios fortes, que pudessem concorrer ou se rebelar contra o situacionismo estadual. Interessava, sim, fortalecer o poder local por intermédio de coronéis comprometidos com os acordos políticos e eleitores (COLOSSI, 1996, citado por SANTIN, 2007, p. 73).

Estas práticas ainda são presentes na política atual, porém a transição do final do século XX para o início do século XXI, houve um grande avanço da globalização, aparecendo como destaque o debate sobre o desenvolvimento local⁷, ganhando relevância no ambiente contemporâneo às escalas local e global. Tanto nas estratégias empresariais como nas políticas públicas a descentralização vem ganhando destaque. No caso das políticas públicas, iniciou-se um processo de abertura do espaço para novos papéis a serem desempenhados pela esfera pública, principalmente a partir da Constituição de 1988, através da redemocratização do País e as novas formas de gestão do orçamento público. Também a representação participativa correspondia aos anseios da sociedade brasileira na tomada de decisões, procurando incluir os direitos civis ao retorno da democracia (ARAÚJO (s/d)).

Entre os motivos que ocasionariam maior visibilidade a redemocratização do País se aponta a adoção de políticas restritivas a gastos orçamentários para melhorar o desenho e a gestão das políticas públicas; as políticas sociais passariam a ter um caráter focalizado ao invés de universal e no caso do Brasil, assim como outros países com democracia recente, as coalizões não teriam avançado na definição do equacionamento entre recursos e necessidades da população (GELINSKI E SEIBEL, 2008).

O processo de descentralização administrativa ocorre quando o Estado transfere os serviços públicos a entidades autárquicas distintas do

⁷ Segundo Carrière e Cazella (2006, p.23) atualmente o termo desenvolvimento local passou a ser concebido como desenvolvimento territorial, visto o termo local aparentemente induzir a idéia de pequena dimensão ou menor escala, preferindo-se o conceito de território tanto por profissionais como pelos estudiosos do desenvolvimento.

Estado, “atribuindo a órgãos locais certas competências, poder decisório ou faculdades discricionárias para tomar iniciativas no que tange, sem necessitar de aprovação dos órgãos centrais” (Bielsa, 1921 citada por Santin, 2005, p. 7). Ainda a autora cita Lima (1964), onde “descentralizar é pluralizar a autoridade”.

Com a expansão de competências aos municípios, processo conhecido como “municipalização das políticas públicas”, o principal mecanismo operacional para esta ação foi a criação dos conselhos gestores municipais em várias áreas de intervenção do Estado, principalmente a partir da década de 1990 (CAZELLA, 2007).

Através do estabelecimento da descentralização o poder local passa a ser visto sob uma nova ótica, atribuindo à administração pública um caráter democrático, com participação popular política, tornando os cidadãos também responsáveis pelas decisões tomadas concernentes ao destino de suas comunidades ou municípios.

No entanto, lamentavelmente a transferência de responsabilidades para as esferas locais não foi acompanhada de uma preparação e fortalecimento dos municípios e demais agentes locais. Segundo Graziano da Silva (1992) entre as principais questões das políticas públicas brasileiras está a participação popular, geralmente negligenciada nos diagnósticos governamentais devido ao Estado não estar organizado para proporcionar respostas às demandas levantadas pelas populações locais. Estas vão além de carências técnicas, recursos humanos ou econômicos necessários para o enfrentamento dos problemas. O diagnóstico não é o suficiente, é imprescindível reconhecer as seqüelas de séculos de políticas autoritárias e que tanto a sociedade, como os governos nas instâncias federais, estaduais e municipais não estão adaptados às práticas participativas, condição essencial para que as políticas públicas sejam bem sucedidas.

Apesar das dificuldades frente a um País heterogêneo marcado por desigualdades a chamada descentralização coordenada pode ser uma alternativa. Entre as vantagens sobre o processo de descentralização, ocorre a possibilidade de delegar poder as classes populares; a ampliação do controle social sobre a as políticas públicas, mais simples de atingir em relação ao estado central, abreviando em caso de sucesso, o poder das oligarquias e outros grupos muito poderosos atuantes em nível local e nacional; a possibilidade de um olhar mais significativo para as necessidades locais, que passam despercebidas em esferas centrais, otimizando as potencialidades locais, consideradas pouco visíveis em ní-

veis superiores e a implementação de processos educativos de construção da cidadania e engajamento participativo (BUARQUE *et al.*, 1997).

1.2. Participação: os conselhos municipais de desenvolvimento rural

Com o processo de redemocratização do Estado brasileiro, houve uma abertura lenta e gradativa da sociedade civil na busca do seu papel de cidadania e de fortalecimento das instâncias públicas locais. Este avanço se deve muito a pressão dos movimentos sociais organizados. No caso específico do segmento da agricultura familiar um dos principais espaços institucionalizados verifica-se por intermédio da instauração dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR), que ocorreu a partir de 1997 como uma condição aos repasses de recursos do PRONAF. A profusão dos conselhos gestores pode ser entendida como a mais importante inovação institucional das políticas públicas na democracia do País devido ao enorme potencial de transformação política, propiciando a inserção de temas políticos na vida das pessoas e organizações que até então estavam à margem das discussões políticas locais. (ABRAMOWAY, 2001).

Para Souza e Caume (2008, p. 4) baseados em contribuições de Pierre Bourdieu, concebe-se “o CMDR como um espaço social específico, caracterizado pela presença de uma rede de relações de poder” e busca uma efetiva e legítima gestão social, envolvendo uma grande representatividade, diversidade e pluralidade dos vários atores envolvidos nas diferentes interfaces do desenvolvimento rural fundamentado na participação democrática.

O CMDR se caracteriza pela presença de agricultores familiares, representantes do poder público e entidades representativas (sindicatos, cooperativas, associações, câmara de vereadores, técnicos de assistência técnica pública e privada) visando discutir propostas, elaboração e gestão de políticas públicas com o objetivo de proporcionar ações de desenvolvimento rural, ou seja, melhorar as condições de vida da população rural.

Porém Abramovay (2001) constata que apesar de ser um espaço importante e inovador, somente significará fortalecimento da sociedade civil quando ocorrer o aumento da capacidade de geração de renda e confiança da sociedade em suas possibilidades de desenvolvimento, que depende da ação organizada dos conselhos. O autor chama a atenção para a forma de criação, modos de funcionamento e alcance das ações

dos CMDR's, que não propiciam que se cumpram às funções básicas para os quais foram organizados.

O fato de ser um conselho paritário, que garante 50% de participação dos agricultores familiares, há uma ilusão de igualdade, fundamentada em educação desigual, desigualdade das capacidades representacionais e a desigualdade de oportunidades e capacidades de organização dos interesses e autonomia nos processos de decisões significativas. Os estudos apontam que em sua maioria a presidência dos CMDR's é de incumbência dos secretários de agricultura ou técnicos do serviço público de extensão, onde se pressupõe possuírem maior competência técnica frente às questões burocráticas de funcionamento do conselho. Também existe a possibilidade de manipulação destes poderes, influenciando nas tomadas de decisão (MOURA, (s/d); SOUZA E CAUME, 2008).

Segundo Abramovay (2001), uma das funções consideradas mais importantes do conselho é justamente a formação de novas capacidades administrativas e atribuição de competências para pessoas que não fazem parte do poder público local.

Entre outros problemas verificados referentes a estas organizações, não de forma generalizada, mas com uma significativa incidência, Abramovay (2001) destaca os seguintes aspectos:

- A formação do CMDR ocorreu por exigência legal à transmissão de recursos federais a esfera municipal e não expressam uma dinâmica local significativa.

- A participação de representantes das organizações dos agricultores é baixa. Garantir a participação não é considerado o maior desafio e sim que os participantes consigam representar mudanças no ambiente institucional existente em certas regiões. Há que se fazer uma distinção entre organização e instituição, portanto o autor cita Denzau e North (1994), "A organização reúne indivíduos para atingir certos objetivos. A instituição são as regras do jogo, as normas, os valores, os códigos de comunicação que permitem aos indivíduos e aos grupos levarem adiante ações em comum a partir de certos significados e certos códigos mentais partilhados". O papel das organizações é considerado duplo e de certa forma contraditório, onde as organizações refletem o ambiente institucional já existente e onde os atores sociais aprendem fazendo e acabam por reproduzir as regras do jogo já existentes. O outro lado, é que as organizações podem reforçar as idéias de que a sobrevivência depende de relações de poder clientelistas. Assim como pode ocasionar "novas práticas que valorizem a participação, o controle social e o uso planejado dos recursos" para isso é necessário haver "outras organizações vol-

tadas a novos conhecimentos e habilidades capazes de representar um contrapeso às formas convencionais de dominação (...) sem contrariar frontalmente os interesses de certos grupos sociais”. Abramovay se refere à participação como um custo para os indivíduos, um investimento de tempo, que só acontecerá se houver perspectivas de retorno, não necessariamente de recursos monetários, mas como uma compensação ao processo de organização social, “mas se as reuniões do conselho forem pouco mais que um jogo de cartas marcadas para tomar decisões sobre cujo resultado ninguém tem dúvida, a participação será precária”.

Nos estudos realizados por Souza e Caume (2008), a assertiva sobre a presença formal dos agricultores familiares tem ocorrido majoritariamente, no entanto os autores advertem não significar simetria entre os atores participantes. Geralmente uma expressiva parcela dos agricultores apresenta dificuldades financeiras para a participação (transporte, alimentação, o próprio dia de trabalho) em detrimento dos demais participantes do poder público, no qual esta atividade faz parte do seu trabalho. A situação se agrava ainda mais quando uma grande parte dos agricultores familiares se encontra em condições de forte pobreza, com dificuldade de garantir a própria sobrevivência, assim pouco investem em sua formação e qualificação. Os agricultores familiares também se diferenciam dos atores governamentais por apresentarem menores possibilidades de acesso a recursos como conhecimentos, informações, comunicação, interações relacionais e o maior custo de participação. Já imbuídos de determinados conhecimentos, sejam técnicos, políticos, capacidade de argumentação e de seu uso, os agricultores familiares podem atuar em níveis de paridade.

Na concepção de Abramovay (2001), um conselho aberto que prime pela variada participação, que divulgue antecipadamente suas agendas de reuniões e sua pauta de discussão para que possam ser discutidas entre as organizações e seus espaços de inserção pode possibilitar sobre maneira para a alteração das regras do jogo e propiciar às organizações meios de mudanças sociais no espaço rural, principalmente com a inclusão de jovens e mulheres, entre outros produtores de cultura, visto sua baixa participação nestes espaços.

- Caráter dos CMDR's: nos estudos realizados sobre o funcionamento destas organizações, em sua ampla maioria o papel é consultivo, as pautas a serem discutidas não são liberadas antes da reunião, dificultando a participação dos agricultores. Geralmente o funcionamento dos conselhos ocorre de forma cíclica, flutuando em função das demandas dos programas estaduais e federais. A formação dos conselheiros ainda é

bastante precária, limitando a influência dos agricultores no planejamento e execução de políticas que orientem o destino de uma região, visto não ser um atributo natural das pessoas. Portanto a formação continuada se faz necessária para intervir de forma justa e competente, estimulando a reflexão crítica, a monitoria administrativa e principalmente os resultados das atividades.

A participação das organizações em espaços de decisão política tem possibilitado a definição de prioridades e ações a serem incluídas nos orçamentos públicos. Quando essas organizações conseguem definir suas prioridades e trabalhar para sua realização, cresce a confiança na ação coletiva e consolida sua organização, constituindo-se um patrimônio que se pode denominar de capital social. Segundo Putnam, (1996, p. 177), o capital social diz respeito às “características da organização social como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando ações coordenadas”, ou seja, a cooperação. Nesta linha de reflexão Abramovay (2001), critica a delimitação municipal dos CMDR's, que mesmo constituindo-se de uma esfera propícia para participações da vida pública, não se constitui num espaço pertinente para a mobilização de recursos e criação de laços sociais mais amplos, criando-se uma distância entre planos municipais e um projeto de desenvolvimento rural.

Para Carneiro (1997) discutir desenvolvimento requer que os conselhos fiquem atentos para as potencialidades local buscando incorporar a ampliação do agricultor familiar com as temáticas da multifuncionalidade da agricultura, construindo espaços de geração de renda e novas oportunidades de trabalho configuradas na pluriatividade, nas relações de gênero e juventude rural, com o objetivo de redução da pobreza, mobilizando forças que ultrapassem a esfera do município. Desta forma superando os laços locais permeados por formas de dominação e tradição cultural que coíbem processos de desenvolvimento.

Para que o processo de descentralização socioeconômico em zonas rurais tenha efeito aceitável, uma das ações prioritárias propostas por Cazella (2007) na área de prestações de serviços que municíem arrimo à implementação de uma política consistente de desenvolvimento territorial, torna-se imprescindível uma política de ordenamento territorial e fundiário.

1.2.1. Políticas públicas de reordenamento agrário

A reforma agrária no Brasil suscita discussões há cinco séculos e aparenta ser insolúvel, a situação fundiária brasileira ainda apresenta um grande número de agricultores familiares em situação de vulnerabilidade quanto ao acesso e uso da terra. Os dados do censo agropecuário de 2006 revelam a existência de 4,3 milhões de estabelecimentos, dos quais 3,2 milhões de agricultores são proprietários da terra, representando 74,7% dos estabelecimentos com uma área de 87,7%. Portanto, 25,3% dos estabelecimentos rurais são gerenciados por agricultores familiares sem o título de propriedade da terra, ocupando 12,3% da área total. Entre os agricultores que são proprietários, 40% possuem áreas inferiores a 05 ha, sendo que 70% dos estabelecimentos têm áreas menores que 20 ha (Censo Agropecuário 1995/96).

Os dados continuam a demonstrar a pertinência de uma política de reforma agrária que segundo a concepção de Leite e Ávila (2007, p. 13), não se trata apenas de “uma política de distribuição de ativos fundiários, mas como um processo mais geral - agrário, e não apenas fundiário – envolvendo o acesso a recursos naturais, ao financiamento, à tecnologia, ao mercado de produtos e trabalho e, especialmente, à distribuição do poder político”.

A temática da reforma agrária ressurgiu na década de 80 por intermédio dos movimentos sociais, trazendo a público, através de greves e manifestações, uma outra face da modernização. A demanda por reforma agrária voltou a ocupar os espaços públicos representada, principalmente pelo sindicalismo rural da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura. Ao mesmo tempo, “posseiros” resistiam na terra; “atingidos” embargavam obras de barragens; “sem terra” acampavam à beira de estradas e realizavam ocupações de áreas improdutivas; “seringueiros” impediam, através dos “empates⁸”, a derrubada da floresta. Formaram-se, assim, o Movimento dos Atingidos por Barragem, o Movimento dos Sem Terra e o Conselho Nacional dos Seringueiros, movimentos que colocavam em pauta não só os direitos dos trabalhadores rurais, mas também a diversidade de situações de precariedade social no meio rural. (MEDEIROS, 2002).

⁸ Os “empates” consistiam em grandes mobilizações, envolvendo homens, mulheres e crianças nas áreas de seringais, para impedir a ação dos encarregados da derrubada das árvores para limpeza de terreno e formação de pastagens.

A luta pela terra sempre fez parte do cenário brasileiro desencadeada diretamente pelo público de interesse. No entanto a reforma agrária é mais recente e envolve a sociedade como um todo, tendo o Estado o papel de procurar solucionar os problemas fundiários. Assim a reforma agrária pode se apresentar sob vários aspectos e distintos significados, podendo ser considerada uma política de desenvolvimento econômico; diminuição da safra campo-cidade; abertura para estancar a pobreza rural; inserção de pequenos agricultores no mercado; distribuição ampla de terras; precursora de novas possibilidades de trabalho; política compensatória; garantia de segurança alimentar; formação de mercado consumidor no espaço rural e como um aparato de democratização dos meios de produção e redistribuição de renda (CONDÉ, 2006, p. 66). Parafraseando Medeiros (2003) o autor se remete a reforma agrária como um caminho para a devolução da dignidade e cidadania aos excluídos da terra.

Entre as ações pró reforma agrária é incontestável a atuação dos movimentos sociais, em especial o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), através da ocupação via acampamentos de agricultores sem terra de imóveis que não cumprem sua função social. Essa estratégia de ação visa à desapropriação desses imóveis pelo Estado com posterior constituição de assentamentos rurais⁹ em áreas improdutivas ou subutilizadas como uma forma de prover o desenvolvimento econômico e social. Este tipo de reforma agrária pode ser denominada de reforma agrária redistributiva, reforma agrária tradicional ou reforma agrária por interesse social.

Mas para além deste processo cabe ressaltar a necessidade de diversificar as ações fundiárias através de instrumentos complementares principalmente em regiões em que a estrutura fundiária é marcada por uma expressiva presença da agricultura familiar. Para estas situações são

⁹ Para Leite e Ávila (2007, p. 20), os assentamentos rurais são a materializações do processo de reforma agrária, mas no caso brasileiro não há uma definição legal para esse processo. “O assentamento rural tem sido empregado para designar a transferência e a alocação de um determinado grupo de famílias de trabalhadores rural sem-terra em algum imóvel rural específico (geralmente objeto de desapropriação), visando a constituição de uma nova unidade produtiva e de moradia. Esses projetos, resultados da intervenção estatal, podem assumir formatos variados: desde experiências marcadas pela coletivização de todas as esferas produtivas até situações onde prevaleçam os lotes familiares, passando por formas intermediárias e iniciativas de grupos ou associações de famílias”.

fundamentais mecanismos que contribuam em processos de ordenamento agrário “cuja missão é alocar as terras disponibilizadas aos agricultores que podem dar-lhes o melhor uso social” (VEIGA, 2000, p. 22).

Segundo Neumann (2003, p. 24) as políticas de reordenamento agrário são bastante antigas e foram utilizadas em diversos países, com maior ênfase na Europa após a II Guerra Mundial. O autor cita Sonnenberg (1996) que aponta que estas políticas a princípio tinham um viés exclusivamente agrícola, com o intuito de reordenar o espaço rural objetivando “constituir formatos técnico-econômicos mais adequados para as unidades produtivas de modo a buscar maior eficiência produtiva”. Todavia as várias exterioridades inseridas nas políticas de reordenamento fundiário mundial apontam uma grande diversidade de enfoques, assim como a quantidade de países que integraram estas políticas (BULLARD, 1994 citado por NEUMANN, 2003). Os diversos projetos implementados em várias nações destacam a existência de alguns aspectos comuns, com ênfase nos seguintes objetivos:

Promover as condições de desenvolver uma agricultura mais eficiente e aumentar as possibilidades de florestamentos; promover as condições para a eficiência agrícola e para a proteção e a gestão de espaços naturais; promover o aumento da produção e a melhoria nas condições de trabalho, no reflorestamento, na gestão e no uso do solo e planejar o layout e as estruturas das áreas rurais de acordo com as diversas funções (TENKANEM, 2001, citado por NEUMANN, 2003, p. 24).

Segundo Theys (2006) na Europa e em Estados-Nação as políticas de ordenamento têm se constituído como instrumento para o enfoque do desenvolvimento sustentável na definição de políticas públicas territoriais, embora haja realidades econômicas, geográficas, culturais e institucionais bastante diferenciadas, tanto entre países como entre regiões. Portanto a pertinência da análise depende muito da escala adotada, ou seja, local ou regional, asseguradas por um profundo conhecimento do mercado de terras existente.

Segundo Neumann (2003, p. 48), a preocupação quanto ao planejamento e ordenamento físico espacial teve maior ênfase na Conferência das Nações Unidas, em que na Agenda 21, especificamente o artigo 10 se dedica especialmente a esta problemática. O fator pertinente envolve o crescimento demográfico relacionado com o aumento da necessidade

de alimentos futuro, onde se questiona os métodos atuais de aproveitamento e ordenamento territorial tanto para a produção de alimentos como para a infraestrutura urbana. A preocupação ambiental através do uso inadequado do solo, uso desenfreado de produtos químicos sintéticos contaminantes, a poluição das indústrias entre outros fatores estão assolando milhões de hectares de terras agrícolas produtivas, onde alguns estudos apontam que 16% do total da superfície cultivável disponível estão sendo degradadas pela ação humana na última metade do século.

Para o mesmo autor o uso inadequado do solo é um dos principais impeditivos ao desenvolvimento sustentável, necessitando-se de ações econômicas e legais que fomentem práticas sustentáveis para o aproveitamento do território através de políticas mais efetivas de planejamento e ordenação territorial. Para o rural e as modificações que perpassam este espaço, as políticas e instrumentos de gestão ambiental devem estabelecer zoneamento para deliberar áreas com destino industrial e de residência, áreas de preservação ambiental, assim como áreas destinadas à produção agropecuária.

O zoneamento é uma regulamentação do uso do espaço e da terra a fim de indicar, ou mesmo determinar, aos agentes econômicos, a localização mais adequada para certas atividades (...). O zoneamento é a divisão de uma unidade administrativa em regiões, nas quais são determinadas as atividades que são permitidas ou não (NEUMANN, 2003, p. 50).

Nesta mesma linha os estudos realizados por Cazella (2007) revelam que a grande diversidade geográfica e socioeconômica brasileira deve procurar pautar a identificação de ações estruturais e estratégicas para que haja um processo de desenvolvimento territorial baseados na evidência que o espaço rural contemporâneo possui papel de destaque nas dinâmicas de desenvolvimento do país embora pouco valorizado pelos gestores públicos. Neste caso merecem destaque as políticas de ordenamento territorial e fundiário relacionado às novas ruralidades e a prestação de serviços que estão implícitas neste contexto baseados na importância social e econômica da agricultura familiar calcadas numa profunda diversidade social, o aumento de atividades rurais não agrícolas, a pluriatividade, e a multifuncionalidade dos espaços rurais. Neste contexto, Cazella enfatiza a constância de segmentos sociais subjulgados

relacionados a sistemas de produção tradicionais, compostos de uma expressiva parcela da agricultura familiar e assalariados rurais que desenvolvem atividades em períodos sazonais em condições bastante precárias, inseridos em situações de extrema pobreza.

Entre as políticas públicas de reforma agrária cabe destacar o acesso à terra através de mecanismos de compra por intermédio do crédito fundiário como ação complementar às desapropriações por interesse social. Esta idéia partiu de um estudo realizado pela FAO/INCRA em 1994 denominada de “ordenamento agrário”. Para Neumann (2003, p. 61): “o reordenamento fundiário é fundamentalmente um processo de realocação da unidade de produção e dos usos da terra”.

Essa suposição se fundamenta pela oferta de terras colocadas à venda, por diferentes causas, entre os quais se sobressai o processo de sucessão hereditária por aposentados sem a o prosseguimentos das atividades por seus herdeiros e a desistência de agricultores de atividades agrícolas. Nestes casos haveria a disponibilidade de áreas que poderiam ser incorporadas por filhos de agricultores e agricultores com pouca terra. Assim, se evitaria que as terras fossem adquiridas por pessoas que não dependessem necessariamente das mesmas para se manterem, a exemplo de profissionais que se dedicam a especulação imobiliária, entre outros, mas fundamentalmente por grandes proprietários, evitando-se tanto a concentração fundiária como o aumento dos minifúndios que inviabilizam o sustento familiar. Para a efetivação desta proposta sugeriu-se a criação de Sociedades de Ordenamento Fundiário (SOF) com o objetivo de organizar um sistema de regulação do mercado fundiário. O processo operacional ficaria ao encargo de um consórcio intermunicipal com a participação efetiva de organizações da sociedade civil na esfera local e em níveis estadual e federal a responsabilidade legal. Por meio de legislação as SOF's teriam a incumbência do direito de preempção, ou seja, prioridade na compra de imóveis rurais que estivessem disponíveis para venda com a finalidade de manter, assentar ou reassentar agricultores; aumentar o tamanho de pequenas áreas próprias até o limite de cinco vezes o módulo rural e possibilitar a viabilidade de estabelecimentos com áreas impróprias para o desenvolvimento econômico de atividades agrícolas, relacionadas a processos de herança por ações judiciais. Além de possibilitar um instrumento de controle do preço das terras, aspecto considerado um dos gargalos na aplicação do crédito fundiário no estado de Santa Catarina. (CAZELLA, 1995; CAMARGO, 2003; CONDÉ, 2006).

Para Cazella (2007), a noção de ordenamento territorial em menores escalas, especificamente em microrregiões é ainda incipiente na realidade brasileira se comparado a países com tradição em desenvolvimento territorial como a França. Para o autor a política de ordenamento territorial deve estar vinculada às ações de crédito fundiário, com o objetivo de diminuir os altos números de agricultores não-proprietários de terra no Brasil. Neste sentido, Neumann (2003, p. 297) sugere que sejam “implementadas políticas públicas mais amplas, de realocação das unidades produtivas (reordenamento fundiário), as quais, ao mesmo tempo em que corrijam os problemas relacionados à fragmentação e ao formato dos lotes, reorganizem o espaço rural, otimizando suas várias funções”.

Portanto Cazella (2007, p. 10) aponta que para além do acesso à terra um plano de ordenamento territorial e fundiário precisa considerar três aspectos importantes:

a) a chamada civilização contemporânea do lazer (turismo verde e residências secundárias); b) o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) e, em especial, às áreas protegidas de uso racional (Áreas de Preservação Ambiental, Reservas Extrativistas, Reservas de Desenvolvimento Sustentável e mosaicos de unidades de conservação); c) a pluriatividade rural e agrícola, com destaque para o tema do assalariamento agrícola sazonal.

Os programas de crédito fundiário conduzido pelo Estado, é um importante instrumento destinado a financiar, em longo prazo, terras e projetos para trabalhadores rurais sem terra, filhos de agricultores e agricultores familiares com terra insuficiente para seu sustento (BRASIL, 1998). A forma de acesso ao referido crédito fundiário pode ser individual ou coletiva, dependendo das normas específicas de cada programa, e baseia-se na negociação direta da terra entre os interessados compradores e vendedores. Esse mecanismo é também conhecido como “reforma agrária conduzida pelo mercado” ou simplesmente “reforma agrária de mercado”.

Porém este tipo de política pública ainda esbarra numa forte oposição dos movimentos responsáveis por pautar a luta pela terra via mecanismos de reforma agrária tradicional que percebem o crédito fundiário como um fator de desmobilização política de seu público. Todavia o crédito fundiário consiste num mecanismo complementar à reforma

agrária tradicional, principalmente pela alta demanda por terra de agricultores familiares não dispostos a participar desta forma de acesso à terra e com ingresso precário a mesma, permitindo que agricultores familiares ou sucessores, sobretudo a juventude permaneçam no espaço rural e cujas condições econômicas não permitam a compra em curto prazo. Além de proporcionar o aumento de minifúndios e consequentemente da produção agrícola, assim como contribuir no redesenho de unidades produtivas com finalidade de melhores usos do solo (NEUMANN, 2003; CONDÉ 2006; CAZELLA, 2007).

Para que haja eficácia dos diferentes instrumentos de acesso à terra enquanto política pública, entre os quais o crédito fundiário, outros fatores devem estar vinculados diretamente, como educação e formação profissional; assessoria técnica visando a organização social dos beneficiários principalmente para a comercialização da produção; crédito agrícola e a inserção de alternativas sustentáveis de produção e de atividades não-agrícolas (CONDÉ, 2006).

Os instrumentos legais e responsabilidades institucionais para a implantação de uma política de ordenamento territorial estão vinculadas ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), através da Secretaria de Reordenamento Agrário (SRA), que possui incumbência de:

Promover a adequação das políticas públicas de reordenamento agrário, especialmente das políticas de crédito fundiário, consolidação e desenvolvimento de assentamentos e regularização fundiária, às necessidades do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais, compatibilizando-as com outras iniciativas existentes (BRASIL, 2004).

No entanto, embora existam a competência e os instrumentos necessários para operacionalizar a referida política de ordenamento territorial, “as ações fragmentadas e pontuais empreendidas pelo atual programa de crédito fundiário devem sofrer uma profunda reestruturação. O sucesso dessa operação está diretamente relacionada à política de descentralização do Estado, articulando as ações e os esforços necessários dispersos em diferentes instituições (CAZELLA, 2007, p. 09).

Esta assertiva poderá ser visualizada no capítulo 04 desta dissertação, através da análise dos programas de crédito fundiário.

1.3. Principais instrumentos legais recentes relacionados ao acesso e uso da terra

Além do Estatuto da Terra, após a crise dos anos 80 e a redemocratização do Estado brasileiro, alguns mecanismos visando o desenvolvimento do país foram desencadeados, entre os quais algumas pretensas ações voltadas para o acesso e uso da terra. Com este intuito são construídos planos de reforma agrária com o objetivo de contornar a gravidade da concentração fundiária e o elevado contingente de agricultores sem terra na atualidade, entre as medidas propostas ganha destaque à desapropriação por interesse social e o mecanismo de crédito para a compra da terra.

1.3.1. I Plano nacional de reforma agrária – I PNRA

A campanha para o fim do regime militar em 1985 possuía como uma das diretrizes o cumprimento do Estatuto da Terra e a melhoria das condições de vida do homem do campo. Logo no início da Nova República foi elaborado o I Plano Nacional de Reforma Agrária (I PNRA) cuja proposta era promover a justiça social, aumentar a produção, aumentar a oferta de alimentos, criar novos empregos e diminuir o êxodo rural. Porém a década de 90 apresentou algumas modificações em relação ao rumo da reforma agrária até então reivindicada pelos movimentos sociais¹⁰. Num contexto de descentralização político-administrativa e crescente privatização de funções antes exercidas pelo Estado, reforçou-se a defesa de uma mudança fundiária por meio da adesão voluntária das partes a um programa gerido pelas regras do mercado onde o Estado exercesse apenas alguma forma de regulação (MEDEIROS, 2002).

Este tipo de iniciativa foi marcado no período de 1990-1992, pela tentativa da institucionalização das bolsas de arrendamento e parceria e a regulamentação da compra de terras, como alternativas ao mecanismo de desapropriações. Além das bolsas de arrendamento, logo após a promulgação da constituição, alguns governos estaduais passaram a recorrer a outros mecanismos para a obtenção de terras e assentar trabalhado-

¹⁰ Para maior aprofundamento sobre as disputas para a implementação do I PNRA e suas modificações, entre uma vasta bibliografia sugerimos consultar Panini (1990), Medeiros (2002), Leite e Ávila (2007).

res rurais, entre estes o mecanismo de compra e venda. (MEDEIROS, 2002).

Estas iniciativas ocorreram no período em que o INCRA ficou sem os mecanismos legais para atuar. A regulamentação da lei viria a ocorrer somente cinco anos após a Constituição de 1988, através da Lei nº 8629, de 25/02/93 – Lei Agrária que regulamenta os dispositivos legais relacionados à reforma agrária, permitindo ao INCRA a desapropriação por interesse social baseadas em algumas definições até então ambíguas¹¹.

Mas segundo Medeiros (2002, p. 38), esta lei ainda manteve alguns pontos controversos, tornando as desapropriações passíveis de discussões judiciais, principalmente no que tange a requisitos para a função social da terra e à definição de que terras produtivas não seriam desapropriadas, ficando os desdobramentos políticos da questão agrária em mãos do poder judiciário.

O final da década foi marcado por grandes manifestações populares em prol da reforma agrária, com intensas ocupações de terras. Frente à pressão dos movimentos sociais e à conjuntura política internacional, teve início um processo de reformulação das políticas agrícolas e agrárias, intitulado descentralização da reforma agrária. Para isso, ocorre a criação do Ministério Extraordinário de Política Fundiária e várias ações são desencadeadas (MEDEIROS, 2002).

¹¹ Em seu artigo 4º ficam definidos que o tamanho da propriedade está relacionado ao módulo fiscal (unidade de medida expressa em hectares, fixada para cada município, considerando os seguintes fatores: tipo de exploração predominante no local; renda obtida com a exploração predominante; outras explorações que, embora não predominantes, sejam significativas em função da renda ou da área utilizada; conceito de propriedade familiar).

As pequenas propriedades representam os imóveis rurais que apresentam entre um e quatro módulos fiscais, as médias propriedades compreendem entre quatro e quinze módulos fiscais e assim, são consideradas grandes propriedades todos os imóveis que possuam áreas superiores a quinze módulos fiscais. O artigo 6º define que as propriedades produtivas são os imóveis que tenham grau de utilização da área aproveitável igual ou superior a 80% e grau de eficiência na exploração da terra superior a 100%, ficando os índices de eficiência nas atividades agropecuárias a cargo de serem estabelecidas pelo governo. Segundo consta em seus artigos, as pequenas e médias propriedades não podem ser desapropriadas para a Reforma Agrária, desde que seu respectivo proprietário não detenha outro imóvel rural. A desapropriação garante o direito do ex-proprietário receber indenização em Títulos da Dívida Agrária (TDA), recebendo parcelas anuais de acordo com o valor da terra. O prazo para pagamento varia conforme o tamanho da área e pode levar de cinco a vinte anos para ser liquidado. No entanto as benfeitorias são indenizadas em dinheiro (INCRA, citado por Leite e Ávila, 2007).

Neste período, ocorreram algumas ações experimentais de acesso à terra via compra e venda, através do Programa Cédula da Terra e Banco da Terra. Desta forma, abriu-se para a experimentação de novos mecanismos de acesso à terra, seguindo orientações determinadas pelo Banco Mundial, que tinham como objetivos implementar em países marcados por grave problema agrário um modelo alternativo à reforma agrária redistributiva; dinamizar os mercados de terra e aliviar pontualmente a pobreza e a tensão social no meio rural (PEREIRA, 2004).

1.3.2. II Plano nacional de reforma agrária (PNRA)

O governo partiu do pressuposto de que a reforma agrária era mais do que um compromisso e um programa do governo federal, tamanha a urgência, necessidade e seu potencial transformador social. Enquanto estratégia para um projeto de nação que visava à geração de emprego e renda, garantia de segurança alimentar, combate à pobreza, consolidação da agricultura familiar e desenvolvimento com justiça social, era questão premente para o novo governo.

Esta compreensão pode ser subsidiada com dados apresentados pelo INCRA (2003), em que no estrato de área até 10 ha encontravam-se 31,6% do total de imóveis, correspondendo a apenas 1,8% da área total. Os imóveis com área superior a 2.000 ha correspondiam a apenas 0,8% do número total dos imóveis, mas ocupavam 31,6% da área total. A esta contínua concentração da terra, estava aliada a desigualdade no acesso à renda. Pelo censo demográfico de 2000, cinco milhões de famílias rurais viviam com menos de dois salários mínimos mensais. O espaço rural apresentava os maiores índices de mortalidade infantil, analfabetismo, epidemias e precariedade de trabalho, conotação de pobreza aliada às restrições de bens e serviços indispensáveis. Portanto, a pobreza rural estava vinculada ao acesso à terra insuficiente, falta de título de propriedade ou posse da terra, infra-estrutura produtiva deficitária e políticas públicas inadequadas para gerar uma produção apta a satisfazer as necessidades da população. O êxodo em consequência destas situações, a crise de emprego nas cidades, dificuldades de empregos assalariados resultam no agravamento dos conflitos de terra (MDA, 2003).

Entretanto, a questão estava longe de políticas sociais compensatórias e a questão agrária se tornou mais urgente e imediata num plano nacional de desenvolvimento rural.

Em 2003, foi criada uma secretaria específica para tratar das questões agrárias, a Secretaria Nacional de Reordenamento Agrário

(SNRA) e um departamento de crédito fundiário (DCF), vinculados ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Assim propunha-se possibilitar o desencadeamento das duas modalidades de reforma agrária e resolver a polêmica entre partidários do acesso a terra por redistribuição e acesso a terra pelo mercado. Em termos numéricos, as metas previstas até 2006 consistiam em assentar 400 mil famílias; beneficiar 150 mil famílias através do crédito fundiário; regularizar posses de 500 mil famílias; recuperar a capacidade produtiva e viabilidade econômica dos atuais assentamentos; criar 2.075.000 novos postos permanentes de trabalho no setor reformado; implementar cadastramento e georeferenciamento do território nacional e regularização de 2,2 milhões de imóveis rurais; reconhecer, demarcar e titular áreas de comunidades quilombolas, garantir o reassentamento dos ocupantes não-índio de áreas atingidas; promover a igualdade de gênero na reforma agrária, garantir a assistência técnica e extensão rural, capacitação, crédito e políticas de comercialização a todas as famílias das áreas reformadas e universalizar o direito à educação, à cultura e a seguridade social nas áreas reformadas (MDA, 2003).

A implementação do II PNRA buscava elevar a participação social, a organização e o poder econômico da população rural. Além de atingir público beneficiário direto da reforma agrária, incluiria os agricultores familiares; as comunidades rurais tradicionais; as populações ribeirinhas; os atingidos por barragens e outras obras de grande infraestrutura; os ocupantes não índios das áreas indígenas; as mulheres trabalhadoras rurais e a juventude rural, assim como outros segmentos da população que habita municípios rurais que não se dedicam às atividades não agrícolas, porém a elas estão diretamente ligadas (aproximadamente 50 milhões de pessoas).

Para atingir estes objetivos de uma reforma agrária e de desenvolvimento rural, o processo de descentralização se torna peça fundamental, por meio de ações complementares e integradas, através dos governos estaduais, municipais e a participação dos movimentos e entidades da sociedade civil.

A demanda por reforma agrária identificadas através do “Programa de Acesso à Terra” e outras formas de cadastramento totalizou 839.715 cadastros, além de aproximadamente 200.000 famílias acampadas e mobilizadas. Instituições de pesquisa, nesse período, apontaram que o total de trabalhadores rurais sem terra pode ser identificado pelo conjunto formado pelas famílias rurais de trabalhadores agrícolas pluriativos e desocupados, bem como famílias agrícolas e pluriativas residen-

tes em áreas urbanas, que, em 1997, correspondiam a um montante de 3,1 milhões de famílias. Os dados do Censo Agropecuário de 1995 apontavam para cerca de 3,4 milhões de estabelecimentos com insuficiência de área, o que correspondia a 70% dos estabelecimentos agropecuários do país, geralmente agricultores com acesso precário à terra (parceiros, arrendatários, ocupantes) e os dados apontados pela Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar (PNAD), neste mesmo ano chegou um total de 3 milhões que possuem terra com área insuficiente. O Censo demográfico de 2000 aponta que existem 5 milhões de famílias pobres no espaço rural que se pode considerar como potencialmente demandantes da reforma agrária, as quais possuem renda mensal inferior a dois salários mínimos, ou seja, em média, seus componentes contam com até meio salário mínimo para sobreviver (PNRA, 2003, p.18).

Estes são alguns dados que demonstram a necessidade e a imensa demanda por terra no país, através de uma ampla reforma agrária. Frente a esta situação, o II PNRA aponta como elemento central a concentração da estrutura fundiária brasileira, e o instrumento de desapropriação por interesse social como mecanismo principal, mas reconhece que as possibilidades de obtenção de terras e a situação dos potenciais beneficiários são diferenciadas, justificando a combinação dos vários instrumentos de que o poder público dispõe para democratizar o acesso à terra, superar as dificuldades que o acesso precário impõe à integração produtiva e promover um novo padrão de desenvolvimento rural.

O II PNRA continuou embasado em seu plano antecessor, utilizando-se de mecanismos de mercado para o acesso a terra como uma ação complementar.

1.3.3. Programas de crédito fundiário

O crédito fundiário é o acesso à terra através de políticas públicas por mecanismos de mercado, ou seja, através da compra e venda por intermédio de financiamentos com prazos pré-estabelecidos para pagamentos, de longo prazo e subsidiado. No histórico abordado sobre a trajetória do acesso à terra no Brasil, pode-se perceber que a primeira ação recorrente ao mecanismo de mercado no Brasil teve início com Lei nº 601 de 1850 - lei de Terras de 1850, onde o valor “escravo” é gradativamente substituído pelo valor “terra” (PANINI, 1990). O diferencial adotado foi a não-intervenção do Estado, na ocasião, o imperador havia feito uma total transferência do domínio do território aos proprietários privados, com objetivo de dificultar o acesso aos agricultores que se

encontrava em condições de precariedade (ex-escravos, posseiros, meeiros) e, também, aos colonos recém-chegados, mesmo sendo o público preferencial, através dos projetos de colonização. “No entanto a consolidação desse mercado apenas aconteceu com o fim do regime escravocrata, seguido da formação dos mercados de trabalho, da produção e do crédito agrícola” (Condé, 2005, p. 160). Além de não haver a participação do Estado, a lei veio beneficiar somente as oligarquias agrárias vigentes na época, porque acabou por ensejar a oferta de mão-de-obra e a manutenção e ampliação de seus domínios.

Uma segunda iniciativa deste mecanismo foi a intencionalidade do uso do crédito fundiário prevista na elaboração do Estatuto da Terra, que previa, no artigo 81, empréstimos para o trabalhador rural. O valor correspondia ao salário mínimo anual da região, para aquisição de terra destinada ao trabalhador e sua família. O empréstimo seria financiado pelo Fundo Nacional de Reforma Agrária, com prazo de 20 anos para pagamento, acrescido de juro de 6% ao ano. O parágrafo único deste mesmo artigo previa que poderiam acumular empréstimo dois ou mais trabalhadores rurais que optassem pela aquisição de propriedade com área superior àquela estabelecida pelo Estatuto da Terra, por unidade familiar, sob a administração comum ou em forma de cooperativa. Esta modalidade de crédito fundiário não foi colocada em prática, o que também não foi justificado (CONDÉ, 2005).

A recorrência ao mercado para obtenção de terras foi uma prática utilizada por alguns governos estaduais do Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Paraná e São Paulo e outros, no final do regime militar e mesmo na Nova República, para obter um estoque capaz de garantir o assentamento de algumas famílias e amainar alguns conflitos emergentes. Impedidos de desapropriar por interesse social (e, conseqüentemente, pagar as terras em Títulos da Dívida Agrária), os governadores lançaram mão de diversos recursos para obter terras, entre eles a compra. No entanto, tratava-se de expedientes limitados e não de algo que pudesse ser caracterizado como um programa efetivo de acesso a terra (MEDEIROS, 2002). Aqui cabe salientar a experiência do Fundo de Terras elaborada em 1983 em SC como experiência pioneira na modalidade.

Esforços no sentido de que o crédito fundiário se conformasse como uma política pública foi especialmente debatido no I PNRA, em 1985 e na Assembléia Constituinte em 1988 e defendidos pela bancada ruralista como proposta alternativa à desapropriação por interesse social. Foi proposto um anteprojeto que respaldava a criação do crédito fundiário como um instrumento de política fundiária como substitutivo ao

título de reforma agrária, contida no artigo 5º, aliena c. No entanto, as medidas propostas não se traduziram em fatos concretos (CONDÉ, 2005). Entre as iniciativas recentes de compra e venda de terra através do crédito fundiário contempladas nos referidos planos podemos destacar o Programa Cédula da Terra, Banco da Terra e o Programa Nacional de Crédito Fundiário que serão apresentados no capítulo 04 desta dissertação.

2. A REGIÃO SERRANA DE SANTA CATARINA E O MUNICÍPIO DE CERRO NEGRO

Este capítulo pretende caracterizar a região Serrana de Santa Catarina, no Planalto Sul deste Estado, onde está localizado o município de Cerro Negro. A caracterização tem início com a ocupação humana na região. Em seguida, discute-se o processo histórico de acesso a terra no local. Depois, apresentam-se dados biofísicos e socioeconômicos relativos ao município de Cerro Negro.

2.1. A ocupação humana na Região Serrana

A partir do século XVI, passam a existir relatos sobre a região, escritos por viajantes europeus, bandeirantes paulistas e jesuítas (COSTA, 1982; BLOEMER, 2000; MUNARIM, 1990). Porém a região serrana conheceu sua primeira ocupação humana com indígenas de língua Jê há pelo menos 2000 anos. Segundo Locks (2000, p. 23) havia uma dificuldade de inserção na região para o estabelecimento das fazendas devido ao ataque de indígenas que habitavam o território. Existiam tribos Kaingang, que cultivavam o milho e possuíam aldeias em campos abertos e as tribos Xocling, que praticavam a caça e a coleta e tinham a floresta de araucária como refúgio e abrigo. Os ataques referidos sinalizaram a expressão de luta destes povos contra a ocupação dos seus espaços, representando desta forma a resistência ao processo de expropriação de suas terras que durou aproximadamente 150 anos, até serem expulsos e em sua maioria exterminados.

No entanto em 1730, o ciclo do ouro em Minas Gerais gerou uma demanda de gado, cavalos e muares para suprir as necessidades alimentares e para atividades laborais levando a região serrana a se tornar passagem das tropas vindas do Rio Grande do Sul para serem comercializadas na feira em Sorocaba (SP), constituindo parte do chamado “Caminho das Tropas”. Algumas tropas ficavam na região por longos períodos, até anos, para a recomposição dos rebanhos. Alguns tropeiros acabaram permanecendo nestas paragens, transformando-se em fazendeiros, criadores de gado. Nesta época, também eram atraídos para a região moradores de São Paulo, Taubaté e Laguna, bem como, foragidos da justiça de várias localidades.

Em 1766, o governador da Capitania de São Paulo designou o guarda-mor Antônio Correia Pinto de Macedo para construir um povoa-

do na região serrana, a Vila de Nossa Senhora dos Prazeres das Lagens (PEIXER, 2002). Os objetivos desta vila eram ocupar posição estratégica de defesa em relação aos espanhóis e abrigar famílias de agregados e mestiços livres. A historiografia oficial enfatiza este segundo propósito:

Mas resgatar toda uma problemática de ordem sócio-econômica que o Brasil – Colônia engendrou pela adoção do trabalho escravo numa economia assentada no latifúndio e voltada para o mercado externo. Daí recorre a uma imensa quantidade de pessoas sem razão de ser para o sistema, paridas pelo próprio sistema, como caboclos, pretos forros, brancos pobres, que engrossavam o contingente de pessoas a serem utilizadas na fundação de vilas no interior da colônia. A ordem expedida pelo Morgado de Mateus a Antônio Correia Pinto de Macedo, em 1776, deixava clara a intenção de aproveitar “os forros carijós administrados”, de que tive notícias andam vadios e não têm casas nem domicílio certo e nem são úteis à república (SERPA, 1989, citado por MUNARIM, 1990, p. 50)

A reunião de peões, escravos, índios, agregados, estrangeiros e estancieiros constituiu os ancestrais dos futuros “caboclos”, etnia que predomina, em especial, nas zonas rurais da região (BLOEMER, 2000, p. 51). Diversos conflitos entre estes grupos caracterizaram o início da ocupação da região serrana (LOCKS, 1998).

O sistema escolhido pelas autoridades públicas da época para realizar a ocupação da região foi a concessão de sesmarias. A maior parte dos concessionários recebeu uma sesmaria equivalente a 10.800 ha, mas alguns receberam áreas com até 78.000 ha. Assim, a estrutura agrária da região esteve durante décadas baseada na pecuária extensiva e na formação de grandes propriedades. Sobre o processo de ocupação da terra e a instalação da propriedade Bloemer (2000, p. 52) relata que:

O proprietário, ao se estabelecer numa fazenda com seus agregados, indicava a esses as terras em que poderiam plantar e lhes “dava” duas ou três cabeças de gado. Quando, porém, as reses do agregado procriavam e cresciam muito em número, o fazendeiro mandava o agregado mudar, procurar

terras para si. Restava a esta população buscar alguma fazenda próspera ou instalar-se nos sertões, quer em terras de governo, quer de particulares, como intrusos, vivendo da caça, da pesca e de uma agricultura de subsistência.

Portanto, a ocupação territorial se caracterizava por espaços pouco delimitados, onde os caboclos circulavam livremente, estabelecendo suas posses. Este processo estabeleceu uma hierarquia social composta da seguinte forma: a) pelo fazendeiro, proprietário de terra, dedicado a pecuária, com inúmeros agregados; b) pelo criador, também proprietário, trabalhando com o auxílio da família e mais dois ou três peões; c) pelo agricultor que plantava utilizando-se do trabalho familiar; d) pelo agregado que recebia em espécie o pagamento pelo seu trabalho; e) pelo peão, assalariado, trabalhando na pecuária (BLOEMER, 2000). Dessa forma, a fazenda e a produção da pecuária extensiva eram o centro da economia local. Este tipo de atividade, além de sustentar a economia até a década de 1940, criou uma cultura típica, com sustentação política e social, através do coronelismo. A fazenda é percebida no campo das representações sociais como o espaço social simbólico, por onde se articulou o poder econômico, político e suas relações sociais. É na fazenda que representações de mundo e a identidade individual e social local foram construídas (LOCKS, 2000).

Uma análise recente realizada por Abramovay (1996, p. 09) apontou importantes características desta população e da estrutura social da agricultura na região serrana de Santa Catarina:

Por ser uma região de campos, de passagem de rebanhos vindos do Rio Grande do Sul em direção a Minas Gerais, de dependência personalizada entre peões e proprietários de terra, contrariamente ao que ocorre no Oeste de Santa Catarina não consolidou uma próspera agricultura familiar. Precariedade no acesso à terra, à informação, aos mercados e aos conhecimentos são fatores que contribuem para explicar a pobreza absoluta da grande maioria daqueles que cultivam a terra e que, com frequência, nem conseguem viver apenas do que retiram de suas unidades produtivas.

O acesso à terra pelos antigos peões de fazenda representa um problema social que persiste em praticamente toda a região serrana. Na seqüência analisamos de forma mais detalhada essa temática.

O município de Cerro Negro, assim como a maioria dos municípios da região, denota muitas características históricas, econômicas, políticas, sociais e culturais relacionadas ao município de Lages, do qual eram distritos, emancipados a partir da década de 80. O município de Lages apresenta a maior densidade demográfica e se consiste como centro econômico e político da região.

A região apresenta várias denominações conforme as articulações políticas envolvidas, mas fundamentalmente diferencia-se das outras regiões do Estado por apresentar uma forte pobreza rural aliada a alta concentração fundiária.

Segundo Munarim (2000, p. 87), “pela fluidez das fronteiras, conceituar região é atuar em terreno movediço, envolve riscos de simplificações, entre outros”.



Figura 5 - Localização geográfica dos municípios da SDR de Lages

A região apresenta várias denominações conforme as articulações políticas envolvidas, mas fundamentalmente diferencia-se das outras regiões do Estado por apresentar uma forte pobreza rural aliada a alta concentração fundiária. Neste estudo foi utilizada a denominação da Secretaria de Desenvolvimento Regional de Lages (SDR), implantada em 2003. Esta SDR congrega 11 municípios: Lages, Otacílio

Costa, Correia Pinto, Paniel, Palmeira, Campo Belo do Sul, Cerro Negro, Capão Alto, São José do Cerrito, Bocaina do Sul e Anita Garibaldi. Estes municípios estão representados, na Figura 5.

2.2. O acesso a terra na região serrana

Até 1850, o sistema de sesmarias regeu a posse oficial da terra. Diversas formas de posse informal da terra foram utilizadas pelos demais componentes da sociedade dos campos de Lages. Com a Lei de Terras de 1850, foi extinto o princípio de doação e surgiu a necessidade de demarcação das terras. Esta lei dificultou o acesso à terra pela população pobre e favoreceu a monopolização da propriedade pelos fazendeiros, que buscaram regularizar suas posses fundiárias (MUNARIM, 1990).

Após a Proclamação da República, em 1893, a propriedade de terras públicas passou do governo central para os Estados Federados que as distribuíram entre os chefes políticos locais. Nesta época, sucessivas subdivisões entre os herdeiros provocaram a expulsão de agregados, posseiros, sitiantes ou peões de fazenda, que viviam nessas áreas, gerando certa decadência dos latifúndios. Este público se expande com famílias vinda de outras regiões e mesmo de outros estados do Sul, que passa a ocupar as áreas de florestadas não utilizadas pelas fazendas de gado (MUNARIM, 1990).

Outro fator limitante ao acesso da terra para esta população, se dá em 1906 por ocasião do início da construção, no Planalto Catarinense, da estrada de ferro São Paulo - Rio Grande do Sul pela empresa Brazil Railway. Segundo Bloemer (2000, p. 55) o contrato estabelecido com o governo brasileiro consistia na ocupação dos vales dos rios Negro, Iguaçu, Peixe e Uruguai, recebendo como pagamento terras na extensão de 15 Km de largura ao longo dos trilhos. Considerando a extensão de terras desapropriadas, foi grande o contingente composto principalmente por caboclos, expulsos destas terras.

Paralelamente à ocupação do Planalto Catarinense em função da estrada de ferro, iniciou-se a ação das empresas colonizadoras, através de projetos de colonização e exploração, com o objetivo de lotear e vender terras aos colonos descendentes de estrangeiros. Em 1911, ocorre a compra de 180.000 ha em área de jurisdição contestada entre os estados do Paraná e Santa Catarina. Assim mais uma vez os caboclos que ali viviam foram expulsos, ampliando-se a população expropriada de suas terras na região. As posses dos caboclos ficaram cada vez mais cercadas

pelas grandes propriedades e com a venda de terras para colonos descendentes europeus, eles passaram, também, a disputar os espaços com esses pequenos produtores rurais. Ademais com a finalização da estrada de ferro um enorme contingente de pessoas¹² vindas de outras regiões do País para a construção da obra da ferrovia por aqui ficaram procurando espaço para se instalarem, criando-se uma grande inconstância quanto ao acesso e uso das terras.

Frente a esta situação, na segunda década do século XX, ocorre o conflito entre as Províncias do Paraná e Santa Catarina, pela disputa de território. Com todos estes acontecimentos, os caboclos expropriados de suas terras, privados de seus espaços, juntamente com os empregados da ferrovia vieram a constituir a base social da Guerra do Contestado¹³.

Para agravar ainda mais a situação fundiária deste público confinado nos sertões da região em áreas de mata, ocupando terras devolutas e espaços inexplorados pelos fazendeiros, inicia-se entre 1905 e 1940 o ciclo da madeira no Planalto Serrano Catarinense, ostentado pela chegada principalmente dos colonos italianos e pelas atividades madeireiras nos campos de Lages, fomentadas pelo corte da floresta de araucária. Novamente este público se vê pressionado a ocupar as áreas mais distantes e inóspitas da região.

Devido não ter ocorrido à reforma agrária, muitas regiões em especial a região objeto de estudo, o Planalto Serra Catarinense, a modernização da agricultura, diferentemente do restante do Estado passou ao largo. Caracterizado por vastos espaços improdutivos, baseados em fazendas de produção de gado de forma extensiva, amplas áreas de matas de araucária e uma agricultura de subsistência, esta região se manteve distante geográfica e economicamente das ações previstas em processos de desenvolvimento urbano-industrial. As elites políticas dominantes eram contrárias a qualquer ação que promovesse o desenvolvimento de caráter urbano-industrial, pois estes eram os grandes proprietários de terra, dotados da hegemonia e domínio político, situação sustentada nas relações econômicas e sociais típicas da sociedade do atraso.

¹²Para a construção de ferro São Paulo-Rio Grande do Sul, o Planalto Serrano Catarinense recebe aproximadamente 10 mil homens, oriundos do Rio de Janeiro e Pernambuco, obrigados a servir como força de trabalho na construção da estrada de ferro (Costa, 1982, p. 67)

¹³ Esse conflito ocorreu entre 1912 e 1916, principalmente, nas regiões do Vale do Rio do Peixe e do Planalto Catarinense. Para mais informações a respeito consultar Costa (1982), Auras (1984), Munarim (1990), Lock (1998), Blomer (2000).

“Qualquer ação significava ameaça ao domínio dos “coronéis” cujo poder se assentava na economia agrária e nas relações sociais decorrentes do convívio nas fazendas” (Munarim, 2000, p. 100). Decisões estratégicas de manutenção das bases de apoio político, de produção e de relações sociais.

Porém esta região vai sofrer influências de caráter desenvolvimentista por um período que compreende meados da década de 40 até o final dos anos 60, influenciado pelo “ciclo da madeira”. Este tipo de atividade coloca a região como um importante pólo econômico, fornecendo matéria-prima para várias regiões do Brasil e do exterior. Independente do poder político local, “o capitalismo foi impondo a sua lógica de desenvolvimento econômico e as conseqüentes transformações na estruturação dos espaços, dos serviços públicos e das relações sociais e de produção” (MUNARIM, 2000, p. 104).

A implantação das serrarias ocorreu através da vinda de pessoas oriundas do Rio Grande do Sul, que por intermédio de sua cultura e posição política, passam a disputar a hegemonia com as oligarquias locais, significando o início do enfraquecimento do coronelismo.

As serrarias foram instaladas tanto nas periferias como em meio da mata, resultando uma nova relação de trabalho, o assalariado rural. Este novo elemento é constituído por agricultores que produziam para subsistência (caboclos roceiros) e pessoas que trabalhavam nas fazendas (caboclo peão), que passam a morar em casas em torno das serrarias, a receber salários mensais e ainda dar continuidade a pequenos cultivos e criações (MUNARIM, 2000). No entanto por se localizarem no espaço rural, a influência cultural, social e política continua sendo a mesma.

Com o fim das reservas de pinheirais na década de 60, acompanhadas pela crise econômica nacional, não se construiu na região outro processo alternativo de desenvolvimento econômico. Os recursos advindos do “ciclo da madeira” pouco foram investidos na região, desta forma inicia-se um intenso processo de migração interna dos trabalhadores das serrarias rumo às cidades, principalmente para a cidade de Lages. (MUNARIM, 2000).

Para este mesmo autor, o processo migratório não foi desencadeado pelo processo de modernização tecnológica da agricultura na região e tão pouco ocasionada pela demanda de mão-de-obra do campo para a cidade, pois o período desenvolvimentista ocorrido em outras partes do País não teve sentido no processo de industrialização da região. Ao contrário, todos os empreendimentos que dependiam da extração da madeira também deixaram de existir. Portanto, diferentemente do que aconteceu

com outras regiões do Brasil como reflexo da modernização da agricultura e da industrialização pouco significado teve para região serrana. O que ocorreu na região no período conhecido como “o milagre brasileiro” foi a criação de um processo industrial voltados para a produção de papel e celulose tendo como base a implantação de reflorestamentos de *pinus*.

2.3. Município de Cerro Negro: área da pesquisa

A vila de Nossa Senhora dos Prazeres das Lagens apresentava grande extensão territorial e era composta de vários distritos, considerados invernadas de grandes fazendas. Atualmente, estes distritos foram emancipados e tornaram-se municípios. Cerro Negro pertencia ao Distrito denominado de Rincões dos Bagaes. Neste distrito também estavam localizados os atuais municípios de Capão Alto, Campo Belo do Sul e Anita Garibaldi. Mesmo depois de emancipados, estes municípios ainda apresentam forte relação com Lages.

O município de Cerro Negro foi colonizado a partir de 1880, quando imigrantes fundaram a localidade de Freguesia de São Francisco de Cerro Negro. O nome origina-se de dois montes gêmeos, cercados por matas exuberantes formadas por muitas espécies nativas, incluindo majestosos pinheiros, que projetavam sobre os montes enormes sombras escuras, vistas à distância. A colonização do município ocorreu através de famílias oriundas dos municípios de Campos Novos, Celso Ramos, Campo Belo do Sul, Lages, Capão Alto, Anita Garibaldi e outros municípios da redondeza (CERRO NEGRO, 2005).

O distrito de Cerro Negro foi criado em 06 de julho de 1916 e instalado em 16 de janeiro de 1919, fazendo parte do município de Campo Belo do Sul. O atual município de Cerro Negro é originário do desmembramento de partes dos municípios de Anita Garibaldi e Campo Belo do Sul e obteve sua emancipação política em 26 de setembro de 1991. Na década de 50 e 60, o município, enquanto distrito de Campo Belo do Sul, foi considerado a capital da madeira na região serrana (Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável – 2005/2008).

Cerro Negro está distante 295 km de Florianópolis e 85 Km de Lages. Apresenta uma altitude de 996 m acima do nível do mar e de acordo com a classificação de Koeppen, o clima do município é do tipo temperado – Cfb, mesotérmico úmido, com verão fresco e invernos rigorosos, com a presença de geadas. O relevo é típico do Planalto Catarinense, com declive suave a ondulado em aproximadamente 60% da área

e declives acentuados nos 40% restantes. Os solos são superficiais apresentando afloramento de rochas, com bastante pedregosidade. O município é banhado por uma importante rede hidrográfica, destacando-se os rios Pelotas, Caveiras e Canoas. Ainda, existem como principais afluentes o Lajeado dos Tigres, o Lajeado do Tanque e o Lajeado dos Porfírios, sendo que os dois últimos deságuam respectivamente nos rios Canoas e Pelotas (CERRO NEGRO, 2005). A vegetação faz parte do bioma Mata Atlântica, constituída pela Floresta Ombrófila Mista, cuja espécie predominante é o pinheiro brasileiro (*Araucaria angustifolia*), entremeada por campos naturais. Ainda é possível encontrar nas matas muitas espécies florestais nativas e a presença de uma diversificada fauna silvestre.

O município faz divisa com São José do Cerrito, ao norte; Campo Belo do Sul, a sudeste e leste; Anita Garibaldi, a oeste; Abdon Batista, a noroeste e com o Estado do Rio Grande do Sul, a sudoeste. Apresenta uma área de 417 km², sendo um dos menores municípios da região. Apenas em 2003 recebeu acesso asfaltado nas estradas para Campo Belo do Sul e Anita Garibaldi. As demais vias rodoviárias apresentam condições precárias. O município abrange vinte e três comunidades rurais situadas em nove microbacias e pela sua relevância hidrográfica, foi atingido pela construção da Usina Hidrelétrica Barra Grande no rio Pelotas, entre os municípios de Anita Garibaldi, em Santa Catarina, e Pinnhal da Serra, no Rio Grande do Sul.

Segundo dados do IBGE (2008), o município de Cerro Negro apresenta uma população de 4.053 habitantes e uma densidade demográfica de 9,46hab/km². Conforme os dados da Tabela 1, houve um decréscimo da população de 7,28% entre o período de 1996 e 2008.

Embora a população seja predominante rural (83% em 2000), está se intensificando a migração para outras regiões, processo iniciado a partir da década de 70. As tecnologias poupadoras de mão-de-obra, a produção empresarial de produtos anteriormente “exclusivas” da agricultura familiar, a ampliação das fronteiras agrícolas no município e o cultivo do *pinus* em áreas destinadas ao arrendamento para culturas anuais são alguns dos fatores que vem contribuindo para o processo. Além disso, os dados sobre a composição etária da população revelam a tendência de envelhecimento populacional (CERRO NEGRO, 2005).

Tabela 1 – População Rural e Urbana

Ano	População (número)					Famílias (número)				
	Urbana	%	Ru- ral	%	To- tal	Urba- na	%	Ru- ral	%	total
1996	601	14	3770	86	4371	151	14	929	86	1080
2000	694	17	3404	83	4098	174	17	851	83	1025
2007	-	-	-	-	3948	-	-	-	-	-
2008	-	-	-	-	4.053	-	-	-	-	-

Fonte: IBGE (2009)

O município apresenta uma renda per capita média três vezes menor que a renda média do Estado. Outro aspecto bastante relevante se refere ao número de pessoas pobres no espaço rural (73%), sendo que aproximadamente metade da população é considerada sem renda suficiente para garantir a sua própria alimentação. Esse dado representa o dobro do constatado entre a população rural de Santa Catarina. O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH – M)¹⁴ de Cerro Negro é de 0,687 segundo os dados do Censo Demográfico de 2000 (IBGE, 2001), classificando-o em penúltimo lugar dentre os 293 municípios catarinenses. Os indicadores socioeconômicos como renda per capita¹⁵ mensal, pessoas com renda insuficiente¹⁶, pessoas pobres¹⁷ e famílias

¹⁴ “O IDH – M é um indicador que considera, além da renda, a educação e a expectativa de vida como parâmetros para a medição do bem-estar social. O índice varia de 0 (nenhum desenvolvimento humano) a 1 (desenvolvimento humano total). Países com IDH até 0,499 têm desenvolvimento humano considerado baixo; os países entre 0,500 e 0,799 são considerados médios e maiores que 0,800 têm desenvolvimento humano considerado alto” (BORCHARDT, 2003, p. 37).

¹⁵ “Como renda *per capita* entende-se aqui a renda média familiar, ou seja, o somatório da renda mensal de todas as pessoas que moram num mesmo domicílio, dividido pelo número dessas pessoas. Estes dados consideram o conceito amplo de família, compreendendo pessoas aparentadas ou não, mas que convivem num mesmo espaço ou domicílio” (BORCHARDT, 2003, p. 21).

¹⁶ “A partir da individualização da renda, definem-se como pessoas com renda insuficiente para garantir a sua própria alimentação todas aquelas que têm renda menor ou igual a R\$ 90,00 por mês. Assim, famílias com renda insuficiente são aquelas cuja renda familiar não alcança este patamar” (Borchardt, 2003, p. 21).

com renda insuficiente, “situam o município de Cerro Negro como um dos mais pobres da SDR de Lages e do Estado” (CAZELLA *et al.*, 2006, p. 18), conforme dados da Tabela 2.

Tabela 2 - Cerro Negro: População, renda *per capita* mensal, pessoas e famílias com renda insuficiente e pessoas pobres

Localidade	População (n°)	Renda <i>per capita</i> mensal (R\$)	Pessoas com renda insuficiente		Pessoas pobres		Famílias com renda insuficiente	
			n°	%	n°	%	n°	%
Cerro Negro	4.098	111,64	1.550	37,8	2.838	69,3	343	33,7
Rural	3.404	91,19	1.457	42,8	2.484	73,0	322	38,6
Urbano	694	211,95	93	13,4	354	51,0	21	11,5
SC	5.356.360	349,32	665.489	12,4	1.752.908	32,7	159.801	10,7
Rural	1.138.416	206,58	224.070	19,7	510.951	44,9	50.606	17,1
Urbano	4.217.944	386,21	441.419	10,5	1.241.957	29,4	109.195	9,1

Fonte: Borchart, 2003. Diagnóstico da Exclusão Social em Santa Catarina.

Na área da educação, o índice de analfabetismo, de maneira geral, é muito alto em relação à média de Santa Catarina, sendo aproximadamente quatro vezes maior entre a população adulta e as crianças. Os dados também apresentam uma redução na taxa de analfabetismo geral, mas não em jovens entre 15 e 17 anos de idade, índice aproximadamente três vezes maior do que o do Estado. Este dado está relacionado com a precariedade de renda das famílias, que levam muitos jovens a desistir de estudar para buscar trabalho. O município tem 13 escolas em comunidades rurais e 04 creches, envolvendo cerca de 200 alunos no ensino fundamental. O ensino médio é ministrado somente na sede do municí-

¹⁷ Entende-se como pessoas pobres todas as que têm renda *per capita* mensal igual ou menor do que R\$ 180,00 ou igual” (BORCHARDT, 2003, p. 21).

pio. Além disso, em algumas comunidades rurais existe o Ensino de Jovens e Adultos (EJA), através do programa Saberes da Terra¹⁸. Cabe ressaltar que o município possui uma experiência de educação no campo, através da Casa Familiar Rural (CFR), com o objetivo de proporcionar uma formação condizente com a realidade do espaço rural. Esta modalidade de ensino atua com o ensino fundamental e está pleiteando a ampliação da sua abrangência também para o nível médio.

No tocante à saúde, o município possui apenas dois postos de saúde. Um localiza-se na sede do município e outro na comunidade do Araçá, distante aproximadamente 25 km. Entre os problemas de saúde mais graves se encontram a desnutrição e a subnutrição que afetam principalmente as crianças (Cerro Negro, 2005).

Para avaliar as condições dos domicílios dos habitantes de uma região utilizam-se um indicador que mede o nível de habitação e de saneamento relacionado ao acesso de serviços básicos como água encanada, energia elétrica, telefonia, esgoto e coleta de lixo. O acesso à água encanada beneficia 77% da população rural. Somente 65% possuem energia elétrica. O centro urbano tem rede distribuição de água, mas não há tratamento de efluentes. Somente duas comunidades rurais (Araçá e Beneditos) possuem poços artesianos com sistema de distribuição para as comunidades, financiados pela antiga modalidade do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar denominado PRONAF Infra-estrutura. O sistema de coleta de lixo é terceirizado e atende 68% do centro urbano duas vezes por semana, não havendo coleta seletiva. Não há coleta de lixo nas comunidades rurais. As condições de moradia da maioria da população das comunidades rurais são de extrema precariedade, em sua maioria constituem-se de casas sem pinturas e sem banheiros. A telefonia fixa no meio rural é incipiente, poucas comunidades possuem postos de serviço. Pela facilidade, alguns agricultores têm optado por telefones celulares, mas poucos são os locais de funcionamento.

No que se refere à organização social dos agricultores em Cerro Negro foram identificadas 46 organizações. Dentre estas, é possível

¹⁸ Saberes da Terra: Programa Nacional de Educação de Jovens e Adultos para Agricultores/as Familiares integrada com Qualificação Social e Profissional. Estão sendo considerados como povos do campo: agricultores/as familiares, assalariados, assentados ou em processo de assentamento, ribeirinhos, caiçaras, extrativistas, pescadores, indígenas, remanescentes de quilombos (MEC, SECAD, 2005).

destacar aquelas que representam os do ponto de vista sociopolítico os agricultores: o Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR), cinco associações de comunidades rurais formadas pelo projeto Microbacias II¹⁹, três associações de agricultores voltados para a produção agroecológica e a associação da Casa Familiar Rural (CFR), um grupo de idosos pertencentes à Comunidade de Beneditos, cinco Centros de Tradições Gaúchas (CTG's) e 10 piquetes (grupos de peões que compõe o CTG). Estas últimas organizações proporcionam uma das poucas formas de lazer no espaço rural: os rodeios e torneios de laço. Além de representarem uma diversão refletem a cultura serrana baseada na fazenda e na criação de gado.

Os setores secundários e terciários no município são pouco expressivos. Segundo dados do IBGE, em 2001, o município abrigava 44 unidades empresariais, ocupando 157 pessoas. O serviço bancário é realizado por dois postos de serviços (BESC/ Banco do Brasil e CEF) e uma Cooperativa de Crédito – Credicanoas. Cabe destacar que além Usina Hidrelétrica Barra Grande, está em vias de implementação outra barragem que atingirá também este município.

2.4. O Acesso e uso da terra em Cerro Negro

A economia do município está fortemente assentada no setor primário, com destaque para a produção de milho, feijão, soja, fumo, produtos florestais e para pecuária de corte. Em geral os estabelecimentos com menor área e os gerenciados por não proprietários são responsáveis pelos cultivos de milho e feijão e, em menor proporção, o fumo. O cultivo de milho e feijão é realizado por 700 unidades de produção (68%) e, respectivamente, cada cultura envolve 10% da área plantada. O plantio de fumo é realizado por pequenos proprietários que ocupam as melhores áreas para este cultivo, geralmente ocupando os terrenos planos ou suavemente ondulados, localizados próximos das margens dos rios. Segundo informações da EPAGRI local, o cultivo de pinus vem se

¹⁹ Projeto de Recuperação Ambiental e de Apoio ao Pequeno Produtor Rural - PRAPEM/MICROBACIAS 2. Visa contribuir para a melhoria da qualidade de vida da população rural de Santa Catarina, através da preservação, recuperação e conservação dos recursos naturais, do aumento da renda, das condições de moradia e estimulando uma maior organização e participação no planejamento, gestão e execução das ações (Projeto Microbacias 2, 2002).

ampliando no município, assim como na região da SDR de Lages como um todo. No que tange à produção de alimentos, existe algumas iniciativas de produção agroecológica no município envolvendo aproximadamente 45 famílias, com foco à produção de feijão, milho e olerícolas. A comercialização é realizada pela Cooperativa Ecoserra²⁰ com ênfase ao Programa de Aquisição de Alimentos – (PAA), vinculados a Companhia Nacional de Abastecimento Alimentar (CONAB). Na pecuária predomina a exploração da bovinocultura de corte de forma extensiva, representando a atividade principal dos estabelecimentos maiores. Esta atividade ocupa 48,7% da área total dos estabelecimentos agropecuários com pastagens nativas e 2,7% com pastagens plantadas, perfazendo o total de 51,4% do total da área (LAC, 2003). Segundo apontamentos realizados por Cazella (2006, p.19) “a pecuária possui uma relação direta com a existência de campos nativos e representam um traço da cultura local, como sugere o número de feiras, exposições de animais, rodeios e torneios de laços organizados nos diversos municípios da SDR de Lages”.

Em relação à estrutura fundiária, a Tabela 3 evidencia a excessiva fragmentação das terras do município, onde 55% dos imóveis rurais apresentam áreas inferiores a 10 ha e ocupam 8% da área total. Para as condições do Estado de Santa Catarina, este valor corresponde 36% dos imóveis rurais. Considerando-se que a pequena propriedade equivale a áreas inferiores a quatro módulos fiscais²¹, o município de Cerro Negro apresenta uma estrutura minifundiária de aproximadamente 90%.

No município de Cerro Negro, sete estabelecimentos com mais de 500 hectares ocupam 27% da área total. Esses dados evidenciam que o grau de concentração fundiária no município é bastante elevado, sendo que uma das explicações para tal situação diz respeito ao processo histórico de ocupação das terras na região.

Conforme a Tabela 4, 994 das unidades de produção do município, isto é 97%, é gerida por agricultores familiares, sendo que 76% sobrevivem com menos de um salário mínimo por mês. Isso evidencia o nível de pobreza desta população rural e sua relação com o acesso precário à terra.

²⁰ A Cooperativa Ecológica de Agricultores, Artesãos e Consumidores atua especificamente com comercialização de produtos ecológicos, possui abrangência regional e sua sede localiza-se em Lages.

²¹ O módulo fiscal na região corresponde a 20 ha.

Tabela 3 - Número de estabelecimentos e a área total, por extratos de área, no município de Cerro Negro, 1995/1996

Município	Menos de 10		10 a 19		20 a 49		50 a 99		100 a 499	500 a mais		Total		
	Nº	A(ha)	Nº	A(ha)	Nº	A(ha)	Nº	A(ha)	Nº	A(ha)	Nº	A(ha)	Nº	A(ha)
Cerro Negro	564	2809	164	2366	175	5513	63	4478	52	10215	7	9266	1025	34648
SC	72462	364673	60051	838076	49865	1481570	12120	811301	7.314	1448734	1425	1668491	203.237	6612846

Fonte: Censo Agropecuário de 1995/1996.

Tabela 4 – Tipificação das unidades de produção e renda de Cerro Negro

Tipificação das Unidades de Produção	Nº de Salários Mínimo (mensal)	Nº Unidades de Produção	%
Familiar – 1	< 1 SM	779	76
Familiar – 2	> 1 < 2 SM	113	11
Familiar – 3	> 2 < 3 SM	51	5
Familiar – consolidada	> 3 SM	31	3
Familiar - renda não agrícola	Renda não agrícola	20	2
Patronal -	-	31	3
Total		1025	100

Fonte: Estimativa DAP – Crediagri – Categorização MB2, citado no Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável de Cerro Negro, (2005)

Apesar da expressiva presença de estabelecimentos geridos por agricultores familiares e sua vulnerabilidade em relação ao acesso a terra, a categoria dos proprietários é majoritária em Cerro Negro. Quanto ao número de estabelecimento e área por tipo de produtor, a Tabela 5, mostra que a categoria dos proprietários detém 94,24 % da área e 72,5% dos estabelecimentos totais.

A Tabela 6 revela uma forte incidência no município de agricultores não-proprietários de estabelecimentos rurais (arrendatários, parceiros e posseiros) em comparação ao estado. Enquanto em Santa Catarina cerca de 16% dos estabelecimentos rurais são gerenciados por agricultores não-proprietários, o município de Cerro Negro possui 27,5%, ou seja, 280 estabelecimentos rurais nas mãos de agricultores que não detém o título de propriedade dos mesmos.

Tabela 5 - Número de estabelecimentos e área por condição de produtor, no município de Cerro Negro e SC, 1995/1996

Município	Proprietário		Arrendatário		Parceiro		Ocupante		Total	
	Nº	Área (há)	Nº	Área (ha)	Nº	Área (ha)	Nº	Área (ha)	Nº	Área (ha)
Cerro Negro	745	32.651	54	481	1	5	225	1511	1025	34648
SC	171.498	6.112. 237	12.114	210. 053	6. 131	81. 540	13. 604	209. 016	203..347	6.612.846

Fonte: Censo Agropecuário de 1995/1996

Tabela 6 - Número e percentual de estabelecimentos rurais geridos por agricultores proprietários e não-proprietários no município de Cerro Negro e Santa Catarina, 1995/1996

Municípios	Estabelecimentos rurais				
	Total	Proprietários		Não-proprietários	
		Nº	%	Nº	%
Cerro Negro	1025	745	72,5	280	27,5
Santa Catarina	203.347	171.498	84,5	31.849	15,5

Fonte: Censo Agropecuário de 1995/96

Como observado, o município apresenta um alto índice de agricultores familiares com pouca ou mesmo sem terra (arrendatários, parceiros e ocupantes). A busca de acesso a terra pela via da desapropriação não é um mecanismo muito recorrente nessa região, dada a fragilidade ou mesmo inexistência de movimentos sociais de luta pelo acesso à terra. Na região, existem somente três assentamentos localizados nos municípios de Correia Pinto, Ponte Alta e Campo Belo do Sul, conforme se pode verificar na Tabela 7.

Tabela 7 - Projetos de Assentamento na Região da SDR de Lages

Localização	Projetos de Assentamentos	Área (ha)	Ano de fundação	Nº famílias
Ponte Alta	01	520,2351	2003	45
Correia Pinto	01	1.169,0275	2006	70
Campo Belo do Sul	01	907,0624	2008	45
SC	137	91.976,34	1984	5.431

Fonte: Milan, 2009 - Coordenação do MST em SC baseados em dados do IN-CRA de setembro de 2008

Esses assentamentos beneficiam 160 famílias, ou seja, 3% do total de famílias assentadas no Estado. A maioria dessas famílias é proveniente de outras regiões do estado. Atualmente, a região conta com um acampamento do MST em São José do Cerrito, com 300 famílias²².

²² Esta informação foi obtida através de comunicação pessoal de um dos coordenadores do MST em SC com atuação na SDR de Lages.

3. REPRODUÇÃO SOCIAL DAS FAMÍLIAS PESQUISADAS

O processo de ocupação e uso da terra pelo público pesquisado de Cerro Negro delineou um tipo característico de agricultor. Geralmente denominado pelos estudiosos de caboclo, são agricultores familiares que na sua origem de ocupação do espaço caracterizaram duas formas distintas de acesso a terra: posses comunitárias e individuais. Ambos os casos são marcados pela precariedade de acesso a terra, geralmente posseiros ou filhos de pequenos agricultores sem titulação de posse. Possuem espaços destinados à moradia e para pequenos cultivos com a finalidade do auto-consumo. As atividades agrícolas geralmente são realizadas em terras arrendadas, baseadas no cultivo de milho e feijão. Como complemento a renda familiar, além da aposentadoria de membros da família, todos recorrem a atividades externas, prestando serviços como diaristas ou em atividades de artesanato, sendo a pluriatividade uma característica histórica deste público. As dificuldades e falta de oportunidades para se manterem no espaço rural está diretamente relacionado ao acesso a terra e a pobreza em que se encontram, ocasionando-se um fluxo migratório na busca de melhores condições de vida. A saída é colocada como não desejável se tivessem condições de possuírem áreas para morar e produzir. A reforma agrária se constitui em uma possibilidade, porém o mecanismo de desapropriação não é aceito pelos entrevistados, onde a compra da terra é manifestada como preferida e como condição para a reprodução social familiar.

3.1. Origem, trajetória e caracterização do público pesquisado

Para compreender a população entrevistada se procederá a uma breve descrição da trajetória histórica deste segmento social no Planalto Catarinense. Parte-se de uma análise da ocupação do território da região serrana e as relações sociais de trabalho estabelecidas. Inicialmente, a principal atividade econômica era a exploração da pecuária extensiva. A partir da década de 1940, esta atividade perde espaço para a exploração da floresta. Essa mudança, conseqüentemente, interferiu na ocupação das terras e nas relações de trabalho. Muitas das mudanças ocorridas na época ainda estão presentes nas estratégias de reprodução social desta população.

A historiografia local denomina a população da região como “caboclos” (BLOEMER, 2000; MARKON, 1998; MUNARIM, 1990; LOCKS, 1998). Sua formação teria ocorrido pela miscigenação de indi-

vídus portugueses e seus descendentes, negros e índios. O significado da expressão caboclo está fortemente relacionado com a condição social da população local (BLOEMER, 2000).

Em 1872, o primeiro “*Recenseamento Geral do Brasil*” apontou que a população da região do Planalto Serrano Catarinense, compreendidas as freguesias de Lages, Baguaes, Campos Novos, Curitibaos e São Joaquim, totalizavam uma população de 14.549 habitantes. Dentre estes, 10,9 % eram escravos negros e pardos; 89,1 % de habitantes livres. Entre os habitantes livres, os pardos somavam 28,05%, os pretos 2,98% e os caboclos 3,24% (MARKON, 1998). Desta forma, é possível perceber que 45,17% da população da região eram constituídas de indivíduos pardos e negros. Isto denota a importância destes grupos na formação do público pesquisado.

Boa parte desta população trabalhava como jornaleiros e agregados. Os jornaleiros eram prestadores de serviços com pagamento de diárias, atualmente conhecidos como diaristas. Como agregados, estabeleciam-se com suas famílias na propriedade de algum criador, fazendeiro ou negociante, de onde tiravam o seu sustento em troca do trabalho realizado. No caso dos jornaleiros, muitos conseguiam se tornar pequenos proprietários, responsáveis pelo próprio sustento, com pequenas atividades agrícolas ou outras atividades urbanas a exemplo, de proprietários de pequenas casas comerciais ou botequins. Os jornaleiros prestavam serviços como feitores, tropeiros, campeiros, operários, artesãos ou agricultores, vendendo sua mão-de-obra a algum homem de posses da região (MARKON, 1998). O desenvolvimento destas atividades é confirmado através dos depoimentos das pessoas mais antigas das comunidades contempladas nesta pesquisa ao discorrerem sobre seus antepassados.

Um dos bisavôs veio do Rio Grande, era tropeiro... Outro de Serra baixo, era biriva²³, milico. Eles ficaram por aqui, porque naquela época eles tropeavam e casaram e ficaram. Meu falecido pai era taipeiro, saia fazer taipa, mas voltava pro sítio, de novo, eu digo pro sítio mais era no campo...

²³ Tropeiros originários da região serrana, podendo ser gaúchos, catarinenses, paranaenses ou paulista, desde que ligados ao tráfico de mulas e gado. Sinônimo de homem valente, corajoso, campeiro e destemido. A origem do nome biriva provinha de uma árvore de mata virgem (Pont, 1984, p. 864 citado por Ribeiro, 2005, p. 255).

Faziam taipas, igrejas, monjolos (Agricultora, 74 anos)²⁴.

A rigor, as relações sociais e as relações de trabalho estabelecidas entre os trabalhadores e os donos das terras, levaram à constituição de três tipos principais de “caboclos”, descritos por Munarim (1990, p. 29) da seguinte forma:

O caboclo-peão mora e trabalha como empregado na fazenda de criação de gado; o caboclo-roceiro vive embrenhado nos fundos de campos, nas barrancas dos rios, nos pés-de-serra, enfim, nas regiões mais íngremes, ou seja, é o produtor autônomo, livre, que pratica uma agricultura de subsistência e o caboclo trabalhador da terra, o agregado, que mora no interior da fazenda, que cultiva para subsistência, cujo excedente é comercializado através do fazendeiro. Eventualmente pode até possuir algumas criações. E, na medida da necessidade do patrão, vende a ele sua força de trabalho, lidando com o gado.

O grupo denominado pelo autor como “caboclo-roceiro” é muito comum no município e região pesquisada. São agricultores familiares pluriativos que praticam uma agricultura de subsistência e recorrem a trabalhos externos como diaristas. Identificou-se este elemento como característico das comunidades rurais empobrecidas do município de Cerro Negro. Este público é constituído por arrendatários, posseiros, herdeiros sem titulação de posse e filhos de pequenos proprietários. Praticamente a totalidade do público entrevistado apresenta essa característica. Por este motivo, este grupo é considerado nesta pesquisa como potenciais tomadores de crédito fundiário.

3.2. O acesso a terra na região pesquisada

O antigo Distrito de Rincão dos Baguaes, atual município de Capão Alto, era caracterizado pela existência de extensas fazendas destina-

²⁴ Foram realizadas correções nas falas dos entrevistados, optando-se por não usar o linguajar coloquial dos entrevistados (designado informalmente na região como caboclês)

das a criação de cavalos e muares, além de terras devolutas. Nesta região o acesso a terra ocorria através de dois modos de apropriação: a propriedade comunitária ou individual.

O acesso à terra, através do sistema de posse de terras devolutas, representou uma importante estratégia de reprodução social de uma parcela da população da região. Essas terras eram chamadas de “terra de comunhão”, utilizadas em comum por várias famílias que se apropriavam destas áreas garantindo suas moradias e seus sistemas de produção. Muitos dos entrevistados se reportam a época dos seus bisavôs num período compreendido há aproximadamente cento e cinquenta anos atrás. Embora existisse proprietários, os antepassados dos entrevistados já eram moradores destas áreas. “A maior parte da nossa gente é daqui, quem veio de fora era muito pouco, mais era crioulo daqui mesmo, nascido e criado aqui” (Agricultora aposentada, 94 anos).

Geralmente, ocupavam áreas de matas nativas e de topografia acidentada, pouco ocupada pelos fazendeiros da região para a produção de gado. A criação animal era realizada em toda a área por todos os posseiros. Nelas, os animais circulavam livremente, se alimentando de subprodutos da floresta em especial de pinhão, enquanto os cultivos eram realizados em locais fechados. As delimitações dos espaços eram feitos através de marcos naturais, como rios, árvores, entre outros. “No tempo que nós nascemos não tinha essa cercaima, era tudo aberto, era só carreiro”. (Agricultor aposentado, 78 anos).

Porém o acesso e uso comum da terra tornaram-se mais precários à medida que novas relações socioeconômicas começam a se estabelecer nestas áreas. “A apropriação privada das terras, o cercamento, a colonização e a exploração da madeira se fazem sentir, dando início à desagregação da prática do usufruto em comum da terra, o que passa a ocorrer a partir das primeiras décadas do século XX” (BRANDT, 2004, p. 5).

Este fato se acentuou em Cerro Negro a partir da década de 1940, conforme relatos dos entrevistados. Embora, estas áreas de uso comum não fizessem parte diretamente do processo de colonização, elas sofreram seus reflexos em virtude dos deslocamentos ocasionados. As terras devolutas começam a ser apropriadas por pessoas de fora, por intermédio de ocupação ou da compra de determinadas áreas de posse de moradores locais, comercializadas por valores irrisórios. Mas a forma predom-

minante consistiu na apropriação por terceiros, utilizando-se o mecanismo de usucapião²⁵ como forma de obter o direito de propriedade.

Para muitos antigos ocupantes destas áreas restava à busca de outros espaços para morar ou o consentimento do “novo” proprietário para continuar morando nas terras que já não mais lhes pertenciam:

Ali perto de casa como eu te mostrei, tem aquela fazenda grande do Moacir Baggio, ali ele comprou muito pouca terra. O Osvaldo Branco (fazendeiro) também, ele já é falecido, eles compravam quatro alqueire e fechavam vinte, porque ali era tudo terra de comunhão, daí eles fechavam o terreno e faziam usucapião, então hoje eles são donos de muitos alqueires de terra, mas maioria eles não pagaram um tostão. Eles tiveram acesso da terra através da comunhão, existia a tal de comunhão, que era uma terra de governo, eles fizeram usucapião e hoje são dono. As terras são documentadas e são donos. Quem era mais esperto fez isto, aquele que era mais simples... Isso tá fazendo aproximadamente 41 anos, estas terras não tinham dono. Essa terra do Umbú ia daqui até Anita Garibaldi, tinha outra que ia de Monte Alegre até Campo Belo do Sul que não tinha dono. Naquele tempo o pessoal era muito simples, eles era proprietário das terras e vendia a troco de nada, até a troco de um rádio. Daí eles vendiam, nove a dez alqueires de terra, então eles se desfizeram desta terra, essas pessoas que moram em cima do terreno, mas não são donos. Os fazendeiros requereram as comunhões... (Liderança, 59 anos).

Percebe-se que em muitos casos havia a compra e venda do direito de posse da terra, sem que houvesse documentos que comprovasse

²⁵ O Usucapião Especial Rural também conhecida como Usucapião Constitucional Rural possui fundamentação legal prevista na Constituição Federal, art. 191, na Lei 6969/81 e no Código Civil em seu artigo 1239. “Confere a propriedade a quem, não sendo proprietário de outro imóvel rural ou urbano, possua como seu, por cinco anos ininterruptos, sem oposição do proprietário, área de terra em zona rural não superior a 50 hectares, desde que nela produza por seu trabalho ou de sua família e nela tenha sua moradia”, ou seja, cumpra a função social da propriedade (GONÇALVES, 2003).

essas transações. Respeitava-se a posse da terra por intermédio da oralidade, da “palavra”, onde se considerava como lei. “Se comprava a terra num fio de bigode” (Agricultor aposentado, 78 anos). Em algumas entrevistas realizadas com pessoas idosas há, no entanto, indicações da existência de documentos que comprovavam a propriedade da terra por seus antepassados.

Quando comprei não tinha escritura, não tinha nada. A terra estava no nome do falecido meu sogro, ele comprou e pagou. Na hora dele receber a escritura o homem velho que vendeu a terra morreu. Eram cinco alqueires mais ou menos. Os filhos moravam no terreno e o pessoal foi se chegando e foram se colocando. Eu comprei o direito dele, paguei três mil, tem um pedaço da desistência dele, moeu, mais tá guardado. Só comprovante de compra, recibo. (Agricultor aposentado, 82 anos).

Portanto, muitos donos de posses de terras acabaram por vendê-las, dificultando a reprodução da unidade produtiva.

Todos se referem a um “juiz de paz” que solicitava os documentos que aparentemente comprovavam a propriedade, prometendo legalizar as áreas, mas que após o recolhimento da documentação não cumpriu com a palavra.

Os entrevistados se referem às suas posses através da herança e da ocupação destas áreas pelos descendentes e por muitos que não tinham onde morar. “Aqui na comunidade é tudo parente, irmão, filho, neto, daí tudo foi herdando os pedacinhos de terra. O terreno não tinha documento, daí tudo foi se mandando, fazendo casa, fizeram o seu lotinho fizeram uma casa em cima do terreno...” (Arrendatário, 41 anos).

Os herdeiros diretos relatam possuírem documentos registrados no INCRA e contribuir com o pagamento do imposto territorial rural (ITR) de seus lotes. “Essa terra já era uma herança dos nossos avôs, depois bem no tarde, eles foram fazendo aquela... INCRA, tirando nota” (Agricultora aposentada, 74 anos). No entanto, a maioria dos herdeiros não possui comprovação e a lógica da ocupação e venda de pequenas posses ainda se constitui uma realidade, principalmente, entre parentes. “Esse ali foi comprado, a minha, foi de parente. Aqui quase tudo é parente” (Arrendatário, 46 anos). “Ninguém é dono com documentação não, sem documento tem um pedacinho... o meu ali dá duas quarta, um hectare e pouquinho” (Arrendatário, 57 anos).

A dificuldade de comprovação da propriedade da terra pode estar relacionada também com a forma de ocupação do solo da população que ocupava a região. Nossas entrevistas denotam que havia deslocamentos dentro da mesma região, nas proximidades, em busca de um lugar para ocupar e produzir, ou mesmo para morar. Alguns entrevistados mencionam que grande parte dos antigos moradores era oriundo do município de Capão Alto, distante aproximadamente a 40 Km do município de Cerro Negro. Assim, é possível que processos de migração interna ocasionadas pelas ocupações das terras e a pressão de fazendeiros tenham levado esta população a ocupar áreas cada vez mais distantes.

Além disso, a história do movimento interno regional dos caboclos pode estar relacionada com o sistema de plantio através das roças de queimadas e a, conseqüente, busca de novas áreas para a sua realização, incluindo a exploração das matas principalmente para a colheita da erva mate. Diversos fatos como a Lei de Terras Devolutas de 1850, a Proclamação da República, a construção da estrada de ferro São Paulo Rio-Grande, a exploração intensiva da floresta de araucária a partir da década de 1940 podem ter contribuído para os deslocamentos da população estudada. “Essa gente foi se apossando das terras, foi se chegando, não tinha onde morar construía um ranchinho, que hoje eles têm casa, mas antes era só ranchinho. Quem conseguia fechar um pedaço maior fechava” (Agricultor aposentado, 82 anos).

A chegada de colonos italianos do Rio Grande do Sul e Sul de Santa Catarina levou ao surgimento de outra forma de acesso a terra na região do planalto catarinense: a posse individual. Estes colonos que migraram para esta região obtiveram as terras através da compra. “Meu pai e minha mãe compraram de diferentes pessoas, porque vieram do Rio Grande em busca de terra” (Futuro beneficiário do PNCF, 22 anos). Com o processo de migração e o cercamento das áreas adquiridas, as posses comunitárias se restringiram e gradativamente se extinguíram.

Portanto as diferentes formas de uso e acesso à terra se vincularam aos processos de desenvolvimento desencadeados, que por sua vez envolveram diferentes estratégias de ocupação por vários segmentos sociais brasileiros. Conforme as percepções historicamente construídas quanto ao uso da terra para estes segmentos de agricultores familiares, a terra é vista como um espaço de vida e lugar de trabalho, fundamental para a produção e reprodução social. No caso dos agricultores familiares caboclos esta relação se orientou mais para a produção de subsistência com pouca relação com o mercado. Sua dificuldade de acesso a terra e sua incipiente relação mercadológica impossibilitaram a compra ou o aumento de suas posses. Já para os descendentes de europeus, além do

auto-consumo ocorreu uma maior inserção com o mercado e acesso aos meios de produção mais eficientes, conseqüentemente conseguiram se estabelecer em áreas próprias.

3.3. As comunidades pesquisadas

Os agricultores entrevistados são provenientes de cinco comunidades rurais, Cruzeirinho, Beneditos, Umbú, Araçá e Sagrado. Estas comunidades apresentam em comum um processo histórico de precariedade no acesso a terra. Na maior parte dos casos, este acesso ocorreu através de posses e não há comprovação de propriedade pela maioria. Com exceção dos idosos, todos recorrem à prática de arrendamento de terras e a pluriatividade como estratégia econômica de subsistência.

Apesar destas semelhanças, é possível agrupar as comunidades quanto ao uso individual ou coletivo da terra. Assim, as comunidades de Cruzeirinho e Beneditos se originaram através de formas coletivas do uso da terra pelos familiares, tanto para moradia como para pequenos cultivos. Nestas comunidades foram entrevistados 21 agricultores, em dois grupos distintos. A entrevista coletiva abrangeu 14 pessoas com faixa etária entre 17 e 94 anos e 07 entrevistas com pessoas identificadas como potenciais tomadores de crédito, sendo 05 casados e 02 solteiros, em idade entre 29 e 47 anos. Já as comunidades de Umbú, Araçá e Sagrado são compostas por pequenas propriedades individuais, oriundas da compra de terra. A entrevista coletiva ocorreu na comunidade de Araçá, envolvendo 03 pessoas. As entrevistas individuais abrangeram 06 entrevistados identificados como potenciais tomadores de crédito destas comunidades, os quais se encontram na faixa etária entre 18 e 59 anos, sendo dois casados e quatro solteiros. A faixa etária média dos entrevistados considerados potenciais tomadores de crédito fundiário corresponde a 35 anos.

3.3.1. Comunidades de Cruzeirinho e Beneditos

As comunidades de Cruzeirinho e Beneditos distam, respectivamente, 15 km e 20km da sede do município de Cerro Negro. Ambas estão localizadas próximas a pequenos rios e na base de morros. Os espaços de uso comum são destinados especificamente para as moradias, muito próximas, separadas ou não por cercas, constituídas de pequenos lotes, formando um aglomerado de casas à semelhança de um pequeno bairro urbano. Estas moradias são construídas de madeira com aproximadamente quatro cômodos e sem pintura, como se pode visualizar nas

Figuras 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12 e 13. Aproximadamente dez famílias da comunidade de Cruzeirinho foram beneficiárias de pequenas casas ofertadas pela empresa hidroelétricas Barra Grande – BAESA (Figura 10).

Estas residências se diferenciam das demais por serem pintadas. Através do programa Microbacias II²⁶ grande parte das famílias está sendo beneficiada com a construção de banheiros. Conforme os depoimentos, o acesso a eletrodomésticos é limitado. Os entrevistados não possuem geladeiras, televisão ou fogão a gás. Mas, todos possuem aparelhos de som, em especial, rádios.



Figura 6 – Comunidade de Beneditos



Figura 7 – Comunidade de Beneditos

²⁶Projeto de Recuperação Ambiental e de Apoio ao Pequeno Produtor Rural - PRA-PEM/MICROBACIAS 2. Visa contribuir para a melhoria da qualidade de vida da população rural de Santa Catarina, através da preservação, recuperação e conservação dos recursos naturais, do aumento da renda, das condições de moradia e estimulando uma maior organização e participação no planejamento, gestão e execução das ações. Serão atendidos pelo Projeto, prioritariamente, os pequenos agricultores familiares com renda de até 2 salários mínimos por mês, empregados rurais e populações indígenas, totalizando 105 mil famílias residentes nas microbacias. É executado pela Secretaria de Estado da Agricultura e Desenvolvimento Rural (Coordenação), Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina, Instituto de Planejamento e Economia Agrícola de Santa Catarina - Icepta e Fundação do Meio Ambiente - Fatma. (Microbacias 2, 2002).



Figura 8 – Vista parcial da Comunidade de Beneditos



Figura 9 – Moradia do entrevistado



Figura 10 - Comunidade de Cruzeiroinho



Figura 11 - Comunidade de Cruzeiroinho



Figura 12 - Comunidade de Cruzeiroinho



Figura 13 - Comunidade de Cruzeiroinho

Há quem possua junto às áreas de moradia pequenos espaços reservados ao cultivo de hortas e à criação de pequenos animais para o

consumo, além de poteiros para cavalos. Estes animais são destinados a atividades produtivas e de locomoção. Representam uma das poucas formas de transporte e não são acessíveis a todos.

As áreas próprias de cultivos são distantes do núcleo habitacional. Os sistemas de plantio em sua maioria são compostos por roças de queimadas, prática utilizada desde os tempos passados, característica da agricultura indígena. Nos estudos realizados por Martins (2005), a ocorrência das roças repete-se em todo o país e existe uma uniformidade de tamanho e estilo, indicando uma raiz comum. Pode ser chamada de 'agricultura de derrubada e queima' ou de 'pousio' ou 'agricultura de coivara' em que se abrem clareiras na mata secundária, ateam fogo e cultivam as espécies de interesse. Através deste sistema é possível obter bons rendimentos agrícolas. No entanto, esta prática está restrita a contextos onde é possível o deslocamento das áreas de cultivo quando se esgota a fertilidade da área. Dessa forma, as antigas áreas se regeneram, garantindo a possibilidade de reprodução do sistema ao longo do tempo.

No entanto, esta é uma prática proibida pela legislação brasileira atual. Nas comunidades de Cruzeirinho e Beneditos, recentemente existe pouca disponibilidade de terras impossibilitando o sistema de derrubada e queima. Além disso, boa parte das terras é acidentada com alta pedregosidade. Para buscar inserção no mercado, alguns agricultores buscam estratégias modernas para o preparo do solo, feito através de máquinas cedidas pela prefeitura ou contratadas de terceiros, e para o manejo dos cultivos, utilizando-se pequenas proporções de insumos químicos (adubos, herbicidas), sementes industrial e calcário. Mas, esta forma de cultivo tem alto custo de produção e, por vezes, a venda do produto não cobre nem os custos, ocasionando a saída para a busca de trabalho externo.

O ano passado fiz uma colheita boa de feijão, quando fui vender o preço tava lá em baixo, tava 30 contos um saco de feijão. Daí vendi para um homem lá do Cerrito. O preço que tinha dado o feijão, ele já tinha repartido duas vezes. O saco do feijão tava 90 e quando chegou aqui tava 30 (Arrendatário, 46 anos).

No entanto, nem todos os agricultores utilizam estas estratégias da mesma forma. Alguns apenas utilizam alguns dos insumos, outros utilizam de forma esporádica. "É baixado na foice e o veneno por cima, não dá pra levar na enxada, não entra um trator, um arado, nada. Não

tem jeito” (Arrendatário, 46 anos). “Fazemos roça de queimada, um pouco lavrado. Hoje passa o veneno, aduba no lavrado” (Arrendatário, 57 anos). Além disso, o plantio e a colheita são realizados de forma manual. Estes agricultores orientam a produção para auto-consumo, produzindo milho, feijão, abóbora, batata, batata-doce, mandioca, amendoim, pipoca e verduras, como couve, tomate, fava, ervilha, beterraba, repolho e alface de acordo com as Figuras 14, 15 e 16. A restrição a áreas destinadas ao autoconsumo pela ocupação de novas moradias, levou a comunidade de Beneditos a implementar uma horta comunitária em espaço destinado à manutenção de um cavalo. A maioria das sementes de milho, feijão e algumas hortaliças por eles utilizadas ainda são crioulas.



Figura 14 - Horta em Cruzeiroinho



Figura 15 – Horta comunitária em Beneditos



Figura 16 – Horta comunitária em Beneditos



Figura 17 – Áreas para criação animal

O transporte da produção é feito com a utilização de animais de carga. Dificilmente se utiliza áreas de plantio para culturas de inverno, deixando-se em pousio. “No inverno deixava descansando a terra” (Arrendatário, 29 anos). Quando isto ocorre, é para a produção de pastagem

em pequenas áreas próprias, onde se planta aveia para o consumo animal. Alguns possuem porcos, galinhas e vaca de leite. “O milho a gente deixa pra criação. Sempre tem uma vaca de leite, uma criação”, (Arrendatário, 46 anos), conforme podemos visualizar na Figura 17.

Na comunidade de Cruzeirinho existem 52 famílias. Já na comunidade de Beneditos existem 94 famílias. Em ambas, as áreas ocupadas por estas famílias são heranças dos antepassados, onde não há registros oficiais de posse. Estas duas comunidades apresentam como peculiaridade relações de parentesco entre todas as pessoas. “Todos os que moram aqui na comunidade são parentes” (Liderança, 53 anos). Devido aos laços de parentesco era comum a existência de formas solidárias de trabalho. Os entrevistados mencionaram o “ajutório” e “pixurão”, também conhecido por *pixurum*, como práticas de ajuda entre os antepassados para a realização de atividades de arrebanhar a criação, colheita, construção e carneação. O ajutório era o trabalho conjunto realizado por parentes e vizinhos, normalmente através do pedido de ajuda de alguém necessitado. A diferença entre o ajutório e o *pixurum*, residia na realização de um baile, neste caso após o *pixurum*. Eram muito comuns as atividades de carneação realizadas através de *pixurum*, onde também se partilhava o alimento.

Nós fazíamos um ajutório, um dia o falecido pai fez um ajutório que deu cento e vinte pessoas. Quando fazia *pixurão* vinha quase tudo. Um dia bateram à surpresa no falecido pai, chegaram ali desmancharam a casa, os repartimentos. Depois do serviço foi feito um baile que deu mais de 50 pessoas dançando, tinha gente feito bicho. Hoje nem tem mais baile, a lei nem permite. Naquele tempo era baile de rancho (Arrendatário e coureiro, 47 anos).

Estes eventos revelavam fortes laços comunitários e de solidariedade entre os caboclos, traços característicos de sua cultura, tradição e identidade. No que se refere a sua identidade social, Bloemer (2000) cita o acesso a pequenas parcelas de terra, próprias ou não, trabalho familiar, sociabilidade comunitária e a auto-identificação dos caboclos como agricultores.

Com exceção de seis herdeiros da comunidade de Beneditos, que contribuem com o Imposto Territorial Rural (ITR), os demais sequer

pagam esse tipo de imposto. Os herdeiros diretos das posses, em sua maioria, possuem áreas um pouco maiores, em torno de 02 a 06 alqueires conforme documentos do ITR. Estes valores, porém, são questionados por seus proprietários que alegam na prática não atingir esta dimensão. “Tudo era de herança, dos um milhão e meio²⁷, ficou pra cada herdeiro de 2 a 6 alqueires. Essas terras não são divididas, mais os filhos moram em cima. Só tá no nosso nome. Todo mundo planta, só que os filhos ajudam tudo junto” (Agricultor aposentado, 72 anos). No caso específico de Beneditos, os antepassados possuíam 62,5 alqueires (150 ha), mas com a ocupação, esta área foi totalmente subdividida.

Só plantavam nas terras deles... (os avôs) tinham 1 milhão e meio de campo. Outros foram entrando, entrando... Esta terra era só Beneditos. Os mais velhos arrendavam e eles já ficavam, me dá um pedaço e daí as pessoas ficavam de dono. Vinham vindo chegando. Eles pediam pra fazer a lavoura, daí fechavam. Gente que tá pra fora em terreno anexo e já mudavam até a cerca pra lá. Ou senão neste terreno tinha água e daí pedia quero pegar uma água me ajeite lá um pedaço que tenha água. Pronto, se acabou, fez a cerca (Agricultor aposentado, 78 anos).

A limitação ao acesso e uso da terra é comum a todas as famílias das comunidades de Cruzeiroinho e Beneditos. Por isso, a busca de terras para arrendamentos é generalizada. Segundo os depoimentos, as terras arrendadas pertencem a médios e grandes proprietários, com áreas superiores a 60 alqueires, que destinam as piores áreas para o arrendamento. Essas áreas se situam em locais de difícil acesso e muito distantes, exigindo muito tempo para deslocamentos. “Eu sempre planto fora assim, nas terras dos outros. O meu terreno ali é pouco, aí eu tenho a criação. Meus filhos plantam tudo fora” (Agricultor aposentado, 72 anos). As glebas arrendadas correspondem em média a dois alqueires e meio, sendo destinadas, principalmente, ao plantio de milho e feijão. O pagamento do arrendamento é feito com metade da produção ou com sua terça parte (“as meia ou as terça”). A maior parte do feijão é destinada para a

²⁷Um milhão de campo é uma unidade de medida comumente usada na região serrana, correspondente à 100 ha.

comercialização e o milho para o próprio consumo. “No tempo que o Carmosino era vivo nós plantávamos pra cem sacos de milho no terreno alheio, colhia bastante. No fim do mês de setembro já colhia quinze sacos de feijão, já no fim de setembro” (Agricultora aposentada, 74 anos). O excedente para a comercialização é levado por atravessadores. Esses buscam a produção nas próprias comunidades. Também ganha destaque a venda realizada para os aposentados rurais, que não se envolvem mais com a produção.

A principal diferença desta população em relação aos seus antepassados está relacionada com a diminuição das áreas comuns de cultivos para auto-consumo e o aumento das áreas arrendadas. Além disso, o cultivo de *pinus* também vem modificando as práticas agrícolas locais. Receosos com a legislação ambiental, os proprietários de terras arrendadas estão diminuindo a disponibilidade das mesmas para o arrendamento, principalmente se o destino for à roça de queimada.

As terras que nós arrendávamos parte já tá sendo ocupada com *pinus*; as outras terras que nós arrendávamos não têm outras coisas, só que agora... Como que eu vou dizer... Cresceram as capoeiras e daí por causa do IBAMA ele não quis arrendar. Capoeira boa era terra boa. Agora o IBAMA não deixa; uma capoeira levantada o dono não deixa (Arrendatário, 57 anos).

Desta forma, áreas declivosas com capoeiras maiores estão sendo resguardadas ou utilizadas para os reflorestamentos com *pinus* ou eucalipto, conforme Figura 18.



Figura 18 – Plantio de *Pinus* sp. na comunidade de Umbú

Especificamente em Cerro Negro, as terras que anteriormente propiciavam ocupação e renda para diversas famílias com o arrendamento estão se tornando pouco disponíveis.

Por exemplo, lá na minha propriedade, anexo, nós pagávamos arrendo pra plantar, pra conseguir pagar esse nosso terreno. Hoje é quase tudo *pinus*, 20 alqueires de terra que nós plantávamos lá, em várias regiões. Quando eu fui morar ali, nós tínhamos 03 alqueires, dava pra fazer uma lavourinha e ter um poteirinho. Que nesses casos, o que dava arrendo pra 22 famílias, hoje 01 família vai se beneficiar (Liderança, 57 anos).

Dessa forma, também o acesso a terra via arrendamento vêm gradativamente se reduzindo. Isto agrava ainda mais a situação deste público que tinha nesta prática uma das principais estratégias de manutenção e permanência no espaço rural.

3.3.2. Comunidades de Umbú, Araçá e Sagrado

Estas comunidades são compostas predominantemente por famílias antigas da região, com a presença de alguns pequenos proprietários de origem italiana. Estas comunidades igualmente se situam em margens de rios. As comunidades de Araçá e Umbú são banhadas pelo rio Canoas, na divisa com o município de Abdon Batista. Nessas localidades está prevista a instalação de uma hidroelétrica para o ano de 2010. Apresentam áreas planas mais extensas, principalmente próximas às margens do rio, onde predominam solos de maior fertilidade. São nestas áreas que em grande parte se encontram as moradias. Em geral, quase todas as propriedades possuem áreas inferiores a 15 alqueires²⁸, ficando a média dos entrevistados em seis alqueires.

Em seus depoimentos, os entrevistados apontam a existência de muitas famílias moradoras destas comunidades, mas sem o título de propriedade, a exemplo de Araçá que congrega 52 núcleos familiares. É comum se encontrar pequenas propriedades que abrigam várias famílias

²⁸ Houve a menção de três grandes propriedades acima de 400 alqueires cada, situadas, em parte, nas melhores áreas destas localidades.

ocupando a mesma terra, dividindo as áreas entre moradias e pequenas parcelas para o cultivo e criação de animais. Todos os entrevistados moram nas propriedades de seus pais, onde os casados possuem suas casas e dividem com alguns de seus irmãos o uso da terra. Relatam ainda que estas propriedades foram adquiridas através da compra por seus pais.

Daí essa terra era do italiano, daí o meu sogro comprou dez alqueires, daí ele ficou doente e não pode pagar. Daí ele tinha um irmão, ele disse eu não deixo a mulher velha com os filhos na rua, daí ele pagou e documentou a terra. Pagou cinco alqueires. Ele vendeu uma parte (italiano) e o resto a família dele que vendeu, os herdeiros, família grande e cada um tinha um horror de terra. Daí o sogro passou de herança pros filhos, cada um ficou com um alqueire. Mais quem sempre trabalhou nas terras foi o falecido. Os irmãos mudavam pra um lugar e outro e sempre voltavam. Ele não, nunca se mudou daqui. Trabalhava plantando milho, feijão, criando porco, tinha umas vaquinhas. A família que trabalhava, nunca arrendamos, trabalhava nos dez alqueires porque os irmãos não paravam depois ele comprou as partes deles, quatro alqueires. Hoje trabalham os filhos, os dois homens que ficaram. Mais às vezes eles trabalham nas terras dos outros. A nossa terra é muito cheia de morro e pedreira (Agricultora aposentada, 70 anos).

O crescimento do grupo familiar passou a determinar a subdivisão das propriedades para acomodar os novos membros, mas limitado pela reduzida dimensão das áreas, acentuando ainda mais o processo de parcelamento e intensificando a minifundização das propriedades familiares. Assim, como nas outras comunidades, a estratégia é a busca do arrendamento de terras como forma para permanecer e garantir a reprodução social da família. Como nas comunidades anteriormente analisadas, a oferta de terras para tal prática é realizada pelos proprietários de áreas maiores destas comunidades, que destinam as áreas íngremes para este público.

Entre os entrevistados, somente dois jovens solteiros não recorrem ao arrendamento, trabalhando exclusivamente em áreas próprias familiares. Essa situação é favorecida por possuírem poucos irmãos e mais novos, além da renda da aposentadoria e pensão dos pais. Estes foram os únicos a encaminhar projetos de crédito fundiário, discussão a

ser realizada na seqüência deste estudo. Também foram mencionados casos de famílias nucleares que não possuem a propriedade da terra, mas compraram o direito de posse de pequenos lotes para a construção de suas casas, trabalhando como arrendatários.

Nestas comunidades ficaram evidentes que o maior problema está na legalização das terras herdadas dos pais, devido ao alto custo com os processos de inventário, além da falta de recursos para a compra das terras de herdeiros, que por serem pequenas não possibilitam o uso por todos, principalmente pelas mulheres.

Eu acho que 40% dessas pessoas não têm as terras legalizadas, do grande ao pequeno... Muita terra não inventariada... Mas a situação do nosso município é a falta de recurso. Às vezes morre um pai de família, a família não tem dinheiro para fazer o inventário, que é muito caro. Então isso aí é uma política que tinha que ser mudada, quando fosse inventariar um terreno ela fosse mais barata, a pessoa tivesse mais acesso, tivesse mais jeito pra chegar num cartório. Hoje prá fazer um inventário, sai à metade do terreno... Se o terreno sai cem mil, você gasta cinquenta e a pessoa não tem o dinheiro pra você pagar aquilo ali. Então, inclusive é por esse motivo, quando não pode pagar fica tudo... (Liderança, 59 anos).

Na comunidade de Umbú existem 15 famílias nestas condições, além de outros 10 casos relatados em que a saída encontrada foi à venda da propriedade para os grandes proprietários locais, que vêm concentrando ainda mais a terra na região, a exemplo da fazenda visualizada na Figura 20. “Existe no lado das terras do meu sogro, onde nós moramos, 06 famílias que moram em 06 alqueires de terra, têm 30 pessoas lá, terra sem legalizar. Vivem de arrendar terra. Esses estão resistindo pra não vender para o fazendeiro, porque as terras deles ficam anexas à fazenda” (Liderança, 59 anos).

É muito freqüente a manifestação do interesse em permanecer no local, mesmo quando a herança permita somente a residência, induzindo ao uso comum das terras pelos herdeiros, conforme Figura 19.



Figura 19 – Uso comum da terra pelas famílias herdeiras – Umbú



Figura 20 – Fazenda em Umbú próximo as pequenas posses

A relação com a terra é muito semelhante entre os diversos entrevistados, o diferencial está nas possibilidades de uso. Os agricultores familiares com posse individual, mas com problemas de titulação, ainda conseguem estabelecer outros tipos de cultivos para incremento da renda. Além dos cultivos tradicionais de milho e feijão, realizados predominantemente em terras arrendadas e/ou íngremes (Figura 21), as áreas relativamente planas ou com menores declives são destinadas para o plantio de fumo e feijão, conforme visualização das Figuras 22 e 23, a atividade do fumo é desenvolvida por três entrevistados e por quinze famílias da comunidade de Araçá, conforme Figura 24.



Figura 21 – Atrás da casa área íngreme com queimada



Figura 22 – Fumo em áreas planas - Araçá



Figura 23 – Plantio manual – Umbú



Figura 24 – Área plana com fumo ao lado da casa

O fato de alguns possuírem mais terras possibilita a exploração da atividade pecuária, com gado de corte de baixo nível zootécnico. O desenvolvimento desta atividade faz parte da cultura serrana. Mesmo com áreas limitadas, os agricultores sonham em ter o seu “gadinho”, resquícios do ideário da fazenda, além de representar uma fonte de recursos para um momento de dificuldade, constituindo-se numa forma de poupança. Possuir gado também diferencia os produtores “fracos” dos “fortes”, sinônimo de prosperidade dos que o possuem.

Percebe-se, comparativamente, que o acesso à terra, mesmo de pequenas parcelas, aporta melhorias nas condições de vida deste segundo grupo de agricultores entrevistados. Essa condição possibilita a diversificação de cultivos e a criação de gado, além da menor incidência

do pagamento de arrendo. Todos os entrevistados com uso de terras individuais demonstraram possuir melhores condições econômicas, visíveis em suas moradias, existência de instalações agrícolas (galpões, chiqueiros e galinheiros), acesso a aparelhos eletrodomésticos e, principalmente, pela posse de meios de locomoção motorizados (quase todos possuem motos).

3.4. A reforma agrária

O primeiro assentamento de reforma agrária na SDR de Lages foi em 2003, conotando-se a ausência do MST nesta região se comparado à existência do mesmo em Santa Catarina (1984). A pouca atuação pode ser remetida a razões de diversas ordens como a política, econômica, social, mas entre estas podemos destacar a de ordem cultural que refletem nos aspectos de organização social na região.

As ações do MST na região causaram reações desfavoráveis veiculadas à mídia local. Podemos citar como exemplo a matéria de um jornal histórico da região no qual o título se chamava “Invasão”, contendo a opinião de um cidadão local e rebatida pelo autor da matéria. “O MST é o que aconteceu de mais moderno, de mais evoluído na região serrana. Com o MST ficou decretado o fim da gigolagem na região”. “Deixa invadirem a casa dele, matarem a mulher dele e os filhos e fiquem de dono de suas terras para ver se ele não muda de opinião ligeirinho, ligeirinho...”.

Desta forma os meios de comunicação interferem na opinião pública, como podemos observar no depoimento a seguir:

Eu até acompanhei algumas vezes assim a Via Campesina que tem vários movimentos e o MST também, eu acho um trabalho bom, um trabalho bonito, precisa ter muita dedicação pra tá lá, porque não é fácil uma vez você entrar numa disputa por terra, até porque são fazendeiros, poderosos né, tem dinheiro, tem a lei, tem tudo na mão. Então assim, até admiro o trabalho das pessoas, dos dirigentes dos movimentos, porque não é fácil você organizar o povo e manter o nível e batalhar. Uma vez tendo assim a mídia principalmente, que a globo fala só o contrário não vê o lado bom da coisa, só vê os invasores, os baderneiros... Então quem tá lá batalhando eu admiro até. Eu até entendendo, tenho um pouquinho de conhecimento do

movimento, eu participaria, mais a grande maioria quando se fala em MST é aquilo que eu falei é o que vê pela TV, o povo tem até medo, vão me matar, me espancar, então quando você fala em movimento dos sem terra assusta até os que precisam. Não vão nem tentar conversar porque tem medo (Jovem que teve seu projeto de crédito fundiário aprovado, 22 anos).

Para o público entrevistado com acesso precário à terra questionou-se o que seria reforma agrária. Os mais idosos e grande parte do público potencial a beneficiário da própria reforma agrária, principalmente os ocupantes e arrendatários, sentem dificuldades para entender seu real significado, geralmente o conhecimento que possuem está vinculado às ações do MST.

Reforma agrária já ouvi fala, mais entender não entendo (Agricultor aposentado, 78 anos).

Quando tem um terreno de sobra e chegam outros que querem se apoiar naquele pedaço, é os sem terra (Agricultora aposentada, 74 anos).

Reforma agrária eu acho uma coisa que... fizeram, ajuda a reforma as coisa né, não sei (Arrendatário, 29 anos).

Reforma agrária, o governo tira dos que tem pra dá pros que não tem, eles tão dando (Arrendatário, 36 anos).

Entretanto, a abordagem do assunto para as lideranças do STR e para o técnico da EPAGRI, ocasionou claros constrangimentos e demonstração de contrariedade sobre a reforma agrária tradicional organizada por movimentos populares e o público envolvido. Acreditam serem pessoas desvinculadas da terra e seu processo produtivo. A situação de precariedade de acesso à terra dos agricultores familiares do município de Cerro Negro para estes entrevistados não parece ser condizente com o público demandante da reforma agrária redistributiva, apesar de serem no nosso ponto de vista potenciais a qualquer processo que os possibilite o acesso e uso da terra. Assim, a reforma agrária não é vista como um conjunto de medidas capaz de ocasionar uma melhor distribuição de

terras; propiciar trabalho; aumento da oferta de produtos e produtividade, intermediada por financiamento, tecnologia e acesso a mercado; garantir a segurança alimentar dos agricultores familiares empobrecidos e proporcionar geração de divisas para o município. Além do mais a terra sempre esteve aliada ao poder político, conseqüentemente o seu remanejamento contribui para diminuir o poder dos chefes políticos locais baseados em relações clientelistas. Desta forma para esta categoria de informantes a reforma agrária não é percebida como necessária.

Na verdade eu sou contra desapropriar áreas por mais que elas sejam grandes e desde que elas sejam produtivas e vai dar para pessoas despreparadas e sem condições de tocar a terra. Não como tem acontecido de invasões de pessoas que não sabe quem é; as vezes muitas pessoas que estão ali só por estar, prá formar volume, uma demanda de pessoas para dar força a alguns movimentos. Eu penso que aqui das nossas pequenas cidades poucos fariam isso, mais é em cidade grande que o pessoal está desempregado, não tá nem aí, pra eles tanto faz estar aqui como estar lá; eu penso que estes sim se prestariam para este tipo de coisa (Técnico da EPAGRI).

Os próprios entrevistados com perfil de potenciais beneficiários de programas de reforma agrária se mostram contrários ao mecanismo de desapropriação. Não percebem que se encontram em condições semelhantes aos demandantes da reforma agrária por interesse social. Este olhar “do outro” pode ser remetido a cultura da fazenda, onde “sentimentos de compaixão, confiança e lealdade da parte dos subalternos ao fazendeiro persistem” (Locks, 1998, p. 32). Quase todos os entrevistados relataram que não participariam do mecanismo de acesso a terra via desapropriação:

Isso deve ser olhado se o cara trabalhou a vida inteira dele pra comprar aquele pedaço de terra daí de repente tem uns preguiçosos que levam a vida na boa e agora vão lá e querem desapropriar ele (Jovem que teve seu projeto de crédito fundiário aprovado, 22 anos).

Desse tipo eu não gostaria, ele tem o terreno próprio, ele tem que ser o dono, fazer dele o que

quer... Mas não assim, pegar um terreno legalizado e dizer esse é teu daí você vai pagar, vai cuidar desse terreno e vai pagar, colher dali e pagar. A diferença desses outros não é o meu forte (Arrendatário, 36 anos).

Eu acho que eles tão fazendo errado, eles deviam garrar e comprar. Apossam-se da terra (Arrendatário, 29 anos).

Já algumas lideranças das associações de agricultores possuem uma outra percepção sobre a reforma agrária, desmistificando o preconceito até então reproduzido no município e região. Apontam sobre o processo de ocupação de terras devolutas por grandes proprietários e que estas deveriam ser alvos da reforma agrária, visto o grande número de demandantes de terra no município. Além de possibilitar melhores processos de desenvolvimento.

Tem que ser, tudo mundo precisa de um pedaço pra viver... Aí até equilibraria a economia do país de repente, subiria a média das pessoas, tem pessoas que vivem com um real por dia ou menos, então isso melhoraria de repente até a visão de um país pra fora (Liderança, 57 anos).

Porém, mesmo contrários à reforma agrária tradicional, nas entrevistas realizadas foi manifestada uma carência de ações propositivas da parte das instituições representativas dos agricultores no sentido de fomentar a participação em políticas públicas de acesso a terra, como é o caso do PNCF. Entre uma das mais importantes organizações de representação foi citado o STR. No entanto, observou-se que a prioridade do STR de Cerro Negro está relacionada ao acesso previdenciário para os associados através de aposentadorias, pensões e auxílios maternidade.

Nossas entrevistas evidenciaram a baixa participação, sobretudo, dos agricultores arrendatários nas atividades sindicais. Algumas razões para a não inserção destes agricultores podem ser remetidas a não propriedade da terra, aliadas ao exercício da pluriatividade e a obrigatoriedade do pagamento da contribuição sindical. Como esse público desenvolve atividades agrícolas em tempo parcial e se encontra em níveis elevados de pobreza, a contribuição sindical é um passivo difícil de manter, assim como o dispêndio de um dia de trabalho. Este segmento de agricultores familiares somente recorre ao auxílio sindical em ocasi-

ões especiais, movidos por dificuldades. Os informantes do STR mencionam que pouca participação dos associados nas reuniões é generalizada, inclusive dos membros do conselho diretivo. Também fica evidente a falta de conhecimento do papel desta instituição e de suas incumbências por parte dos dirigentes entrevistados, em especial no que se refere à organização e reivindicação dos interesses da categoria.

A participação é pouca, se tem mais é dos aposentados ou só na hora que a pessoa precisa do sindicato, isso você pode fazer reunião, você não vê ninguém, é... Sempre as mesmas pessoas, os mesmos aposentados (...) Essas pessoas tem medo de dá contrapartida, lógico que você tem que gastar um pouquinho, então tem que encaminhar a documentação, daí por causa as vezes de R\$ 50,00, eles deixam de ganhar um salário. Então por causa da contrapartida, fazer uma pessoa entender que tem que gastar 10 prá ganhar 50 não é fácil. Vem reclamar aqui quando recolhe 2% da aposentadoria, ele vem reclamar porque gasta R\$ 100,00 por ano, esses 2%, aí ele ganha quase R\$ 5.0000,00 por ano. Nas reuniões do sindicato vêm os aposentados e os da diretoria, quando vêm os da diretoria. Não participam... Não sei o que pode ser, falta de interesse mesmo, a pessoa acha muito difícil sair lá do interior, deixar de tá trabalhando pra vir pra uma reunião, isso é o primeiro passo, daí fica difícil você... Acho que prá melhorar tem que vir pessoas de fora pra dar palestra, reunião, mais se vir é prá reunião. Passou a reunião, infelizmente o nosso povo é assim, são muito acomodados... (Liderança do STR).

As dificuldades organizativas refletem nas condições de vida dos entrevistados e são representativas do município. Em todos os depoimentos mencionam a falta de organização social, mesmo com as diversas iniciativas citadas “Não são nada organizados...A questão nossa também é cultura, é cultural, a falta de conhecimento emperra em muita coisa e até isso mesmo (Técnico da EPAGRI).

A organização social se constitui como ponto fundamental na discussão sobre processos de desenvolvimento. Segundo Sen (2000), só existe desenvolvimento quando as pessoas são capazes de pensar e entender sua realidade, tomar decisões, optar por processos que desejam

fazer parte e direcionar seus objetivos. Essa capacidade não depende somente de recursos econômicos, mas principalmente de conhecimento, que são construídos no processo de reflexão sobre sua ação. O desenvolvimento é um processo de construção social que acontece através de participação e organização.

O aspecto cultural relacionado à falta de organização pode ser remetido a uma análise realizada por Locks (1998) e Munarim (1990), que afirmam que as relações sociais estabelecidas refletem a cultura da fazenda, onde havia uma pretensa solidariedade na qual o peão ou agregado compreendia um “nós” fortemente carregado de valores e relações comunitárias, a exemplo dos compadrios entre os fazendeiros e seus subordinados (dominação/subordinação). No plano ideológico se estabelecia o valor de uso, onde as relações de produção não eram claramente vistas e avaliadas em termos de economia de mercado e de remuneração em dinheiro. Os subordinados representados justamente pelos não detentores da posse da terra, não dispunham das condições sociais e culturais à compreensão da sua situação real, de subalterno enquanto classe social. Estes alcançavam no máximo o uso de pequenos espaços dentro da fazenda para sua subsistência e dificilmente chegariam a ser proprietários de terras. O fato de terem onde morar e serem compadres do patrão despertavam sentimentos de gratidão, confiança e lealdade, defendendo o patrão e a ele se subordinando sob todos os aspectos da vida social. Caso este passasse por alguma agrura, esta também se refletiria na vida dos seus subordinados. O depoimento a seguir representa de certa maneira este tipo de relação.

Eu nasci e me criei aqui, eu morava com os meu avô, mas nós morava nos terreno do Cristiano Vorto, era um italiano lá do outro lado (rio), mas esses terrenos eram tudo dele. Então daí as pessoas pobres ele ia arrumando, um lugarzinho prá um, um lugarzinho prá outro e me criei assim. Ele não era crioulo daqui, eles morava lá pro outro lado do rio. Foram comprando tudo, eram rico, rico, rico que não sabiam o que eles tinham. Eles compraram, ele e os irmãos dele... Não sei de quem eles compraram... No tempo dos meus avós, eles que eram os donos. Eles chegaram e foram comprando... Ele não deixava na rua, ele colocava, dava um pedaço de terra e dizia esse é teu só não dava documento, mais é teu pode morar até morrer. Ele vendia as terras, ele tinha documento, do-

cumentava tudo... Não sei da onde ele veio, eu era menina ele já era velho. Meus avô moravam nas terras dele, quando eu nasci eles já moravam na terras dele, só deixava pra viver, não cobrava nada. Aí quando ele vendeu aqui, ele disse olhe Bastião, que era o meu avô, eu te dou em outro lugar um pedacinho de terra pra você morar. Aquele é teu, daí saímos daqui e nos mudamos lá... No “Juquinha”, naquelas lavouras do compadre, lá nos fundos era nossa casa. Daí ele deu um quadro pro falecido meu avô (Agricultora aposentada, 73 anos).

A participação política na cultura da fazenda era praticamente inexistente, pois os interesses eram determinados pelo autoritarismo do proprietário da terra, na época o coronel. Através da propriedade da terra manifesta-se a forma de poder conhecida pelo mandonismo local, enquanto uma característica da política tradicional ainda existente na região. Do ponto de vista histórico, o público com acesso precário à terra sempre teve extrema limitação do exercício de sua cidadania, considerado um cidadão passivo, comandado pelo poder do atraso e relações clientelistas (Locks, 1998, p.34). Esta característica é pertinente na região, onde o clientelismo ainda está diretamente relacionado com a questão fundiária. Esta é uma questão que dificulta o processo de modernização e democratização na região.

Não obstante, a partir da década de 80, uma nova configuração política começa a se desenhar na região serrana. Este período é marcado pela emergência de novos atores sociais ligados à formação de alguns movimentos e organizações populares, tendo como linha de frente a Igreja Católica. Podemos tomar como exemplo a emergência do Movimento dos Atingidos por Barragem (MAB), Movimento das Mulheres Agricultoras (MMA), Comissão Pastoral da Terra (CPT), atuação do movimento sindical na busca de sindicatos mais representativos aos interesses dos agricultores e formação de inúmeras associações de agricultores (Munarim, 1990 e 2000) ²⁹.

²⁹ Sobre a emergência e organizações populares na Região Serrana consultar “A Práxis dos Movimentos Sociais na Região de Lages”, Munarim (1990) e “Educação e Esfera Pública na Serra Catarinense”, Munarim (2000).

Embora esse processo já exista há aproximadamente três décadas, as iniciativas são ainda frágeis, frente à história de longa submissão política dos pequenos agricultores. As relações de dominação social, econômica, política e cultural ainda estão presentes e o lado mais frágil continua representado pela população rural pobre com acesso precário à terra. “Pobre é que menos consegue, porque a gente vê o mais pequeno é mais pisado, menos tem valor”(Arrendatário, 41 anos).

Acho que um pouco é conhecimento e informação e depois a identificação de lideranças, porque por mais que eles queiram se organizar se não tiver uma pessoa que fizesse isso... Dificilmente ia acontecer, né. Porque não fique só esperando de órgãos de governo, porque os órgãos já tão limitados. (Técnico da EPAGRI).

Essa cultura política revela uma relação individualizada ao reivindicarem seus direitos, delega a outrem o seu direito de cidadão, a exemplo do presidente das organizações ou de pessoal técnico, criando-se dependência, dominação e submissão, dificultando as iniciativas de organização social. No caso específico do público potencial a beneficiário do PNCF, há pouca inserção organizacional mesmo no universo das comunidades rurais, em grande parte devido à precariedade socioeconômica em que se encontram.

3.5. A pluriatividade agrícola: o trabalho externo às unidades produtivas

A pluriatividade já se configurava como uma prática recorrente no histórico dos antepassados do público entrevistado, pressupondo-se serem realizadas com menor frequência se comparada aos tempos atuais em função da influência capitalista no modo de vida do caboclo, principalmente pela maior necessidade de bens de consumo. Esta prática antiga pode ser observada no depoimento a seguir,

Tenho uma coisa pra dizer, vocês me conhecem como a palma da mão, pra criar minha família, dá um pouco de educação, Deus que me perdoe, falto ir trabalhar só no inferno... É verdade... Eu vou contar... O compadre José é que sabe, a ultima pegada de serviço que eu fiz, a ultima daí não saí mais fora. Fui roçar... Vieram me buscar aqui, eu

e meu irmão que mora ali. Só pela notícia do serviço, lá da divisa de Concórdia com Castelo Branco, vieram me buscar de carro aqui... Pra trabalhar eu tinha os companheiros certos... Né... O falecido Adão, morto, o falecido Ari... O Bastião é testemunha... Nós íamos trabalhar... Se eram trinta dias de serviço, eram trinta dias... Chovesse, ventasse, nós largávamos a roupa molhada, amanhecia outro dia parece um presépio no canto. Ficava dura de molhada, tinha uma areia fina... (...) Nós saímos uma vez, fomos pra lá no Bom Retiro trabalhar, saímos, ele disse vamos fazer trinta dias de serviço, o dia que fizer trinta e um dia que estamos lá, nós estamos chegando aqui. Nós chegávamos lá deixávamos de saber se chovia, ou era neve, fosse lá o que fosse, nós enfrentávamos... Dava aqueles relâmpagos velhos que quase tomava a foice da mão... (Agricultor aposentado, 82 anos).

Poucos dependiam somente das atividades agrícolas para se manter, entre as atividades mencionadas constam à confecção de taipas, monjolos, construção de igrejas, serviços em atividades agrícolas para terceiros, artesanato e o tropeirismo. A pluriatividade representa uma antiga estratégia de garantir a reprodução social familiar desta população. “Naquele tempo faziam lavoura, trabalhavam para os outros, naquele tempo tudo dependia de trabalhar. Era planta de feijão, milho, naquele tempo se plantava bastante arroz. Só lidavam nas lavouras. Os meus pais trabalhavam pros outros” (Agricultora aposentada, 74 anos).

Esta população era caracterizada no passado por sua pequena relação com o mercado. As distâncias entre Cerro Negro e a dificuldade de locomoção até Lages, principal centro comercial da região dificultavam este contato. Os bens necessários não produzidos no local eram adquiridos através da intermediação realizada pelo tropeirismo e por ação de mascates. “As coisas vinham quando saíam nas tropas, outras vinham dos caixeiros viajantes. Nós plantávamos só pra despesa, quando sobrava um pouquinho vendia. Naquele tempo não se vendia quase nada, até hoje é pouco (Agricultor aposentado, 82 anos).

Dentre os tipos de pluriatividade, as mais comuns atualmente são as atividades sazonais ou informais, que envolvem atividades como diaristas e no assalariamento urbano. Em muitos casos encarados como situações temporárias, com objetivo de voltar à terra, inclusive com

sonhos de comprá-la. Na maioria das situações, a saída ocorre no período de entressafra, retornando-se para realizar o plantio.

Essa juventude, esse pessoal mais novo, sai trabalhar fora. Nós temos esse problema, vão pra Florianópolis, Caxias e na época de safra eles voltam, no tempo de plantar e coisa. Só que eles são assim né, não sei como dá pra classificar esse tipo de gente assim. Porque eles vão, trabalham um, dois, três meses e depois voltam. Geralmente, eles vêm pra arrendar terra, porque muitas vezes quem não tem, o pai não tem, é só terra arrendada. Aproximadamente dá uns 150, daí pra mais. Têm muitos desses que vão e não voltam mais, se acomodam. Aí se dão bem lá né, pegam um empreguinho bom, vão gostando e ficam pra lá (Liderança S-TR).

Todos os entrevistados mencionaram realizar alguma atividade como complementar a renda agrícola. As mulheres, além da dedicação aos afazeres domésticos, cuidados dos filhos, pequenos cultivos e manejo da criação, recorrem a atividades não agrícolas como diaristas em atividades domésticas e na realização de artesanato com fins comerciais. No entanto, a pluriatividade é realizada principalmente pelos homens. O trabalho masculino se constitui na prestação de serviços que apresentam certo nível de penosidade e periculosidade e baixo valor de remuneração. As atividades referidas abrangem roçadas; plantio e desbastes em reflorestamentos; colheitas de milho, feijão, fumo e maçã; confecção de cercas; aplicação de veneno; plantio de fumo; artesanato; comércio (bar) e na construção civil como carpinteiros e pedreiros.

É... que nem muitos saem porque daí é difícil... porque trabalhar pros outros pra ganhar um vinte por dia, não é todo dia. Que nem hoje tem, amanhã não tem. Que nem você vai trabalhar por mês, no fim as vezes, quatro mês tem serviço, depois já não tem, né. Daí a maior parte tem que ficar aqui, daí agora trabalha por dia. Agora está tendo serviço, planta de fumo, feijão, ainda tem né. Depois que passa (...) Assim como pra limpar, tão pagando vinte, vinte e cinco, tem uns que pagam vinte. Que nem pagam trinta pra limpar com veneno...

Têm muitos que trabalham por mês no outro lado (lado do rio em Abdon Batista), pra fazer limpa, pra passar veneno, pra limpar com enxada. É com fumo né. Mas lá ta ganhando trezentos e cinquenta, é mês corrido. Trabalha os quatro meses. Daí no caso não tem terra pra plantar. Daí tem que sair trabalhar fora pra... (Esposa de ex-arrendatário, 30 anos).

Nos debates clássicos sobre a questão do trabalho assalariado do campesinato, esta situação pode ser remetida à observação feita por Chayanov, citado por Wilkinson (1986, p. 60), “que o trabalho familiar é submetido a restrições específicas, e que seus limites são determinados pelo período de seu gasto máximo durante o ciclo agrícola”, como se pode identificar nos depoimento.

A pluriatividade destes agricultores familiares, mesmo antiga, existe como estratégia de sobrevivência, mas é manifestada como não desejável. A constatação da grande capacidade adaptativa e da diversidade das finalidades das práticas não agrícolas nos sugere que a compreensão dos seus significados encontra-se fora delas – nas condições de reprodução dos grupos sociais que as praticam (Carneiro, 2003, p. 159). “Se desse pra não precisar trabalhar fora. No inverno quase serviço não têm né, daí tem que sair trabalhar pra trazer comida pra dentro de casa” (Esposa de arrendatário, 35 anos).

A oferta de trabalho na região é bastante restrita, visto a sua sazonalidade, apesar de ser o tipo de trabalho mais desejado. “Trabalhar em roda mesmo, a maioria é pros fortes, daí nós fazemos serviços pra eles. É roçada, colheita de planta, é plantando pinus, carpintaria eu faço...” (Arrendatário, 57 anos).

Uma forma singular de pluriatividade é representada pelo artesanato em couro, na Comunidade de Beneditos. Os moradores dessa comunidade são reconhecidos regionalmente pela confecção de laços, muito utilizados em rodeios e nas lidas de campo. É uma atividade que emprega equipamentos rudimentares construídos pelos próprios “coureiros”, como são conhecidos na região, como pode ser visto nas Figuras 26 e 27. A dedicação é diária, com exceção na época de safra e períodos de oferta de outros serviços. “Além das plantas, só trança e não é tudo. Sai trabalhar pros outro. A maioria sai trabalhar nos pinheirinhos (*pinus*). Ainda bem que tem o reflorestamento” (Agricultora aposentada, 74 anos). Nesta comunidade de Beneditos quinze famílias possuem esta atividade como fonte principal de renda. Dados fornecidos pela EPA-

GRI local apontam à existência de setenta famílias no município que trabalham com este tipo de artesanato.

Quem incentivou essa trança era um velho. Tem uns cento e cinquenta anos, trouxe esse conhecimento do Rio Grande, numa fazenda que ele trabalhava. Ele morava na Serrinha e nós estudávamos lá e nós íamos lá escutar o que ele contava, mais ele nem lidava mais com corda. O velho era muito contador de história. Já caducava. As primeiras cordas que eles fizeram eram de imbirã e não de couro. Daí acharam que de couro dava melhor, daí foi ensinando. Ele aprendeu com os Jesuítas, você já ouviu falar nos tais jesuíta. Então diz que esses padre, garravam e cortavam o couro e se tracaram a trançar. Daí foi ensinando os outros, era torcido não como agora, de dois, quatro, oito tento. Nossos antigos que contavam (Arrendatário e coureiro, 47 anos).

Nas entrevistas também apareceram atividades artesanais como a elaboração de cadeiras de palha, a confecção de cobertas de lã, tricô, crochê, pintura e confecção de roupas.

Na discussão sobre os aspectos da pluriatividade, destaca-se que os fatores causais estão relacionados a crise do modelo produtivista e o rural contemporâneo, que em consequência modificou as relações de trabalho como uma estratégia de reprodução familiar. Porém no caso do público estudado, o contexto histórico e econômico que estão inseridos remete a prática não agrícola como uma estratégia antiga, como aponta Carneiro (1998).

Neste caso a autora afirma que o a recorrência a múltiplas atividades são exercidas pelos camponeses como uma estratégia de sobrevivência e reprodução familiar e que neste caso não estaria rompendo com um padrão de reprodução social, mas ao contrário seria expressão de uma maneira de exercer a condição de agricultor, mesmo que o acesso a terra seja restrito.



Figura 25 - Instrumento utilizado para a confecção de laços



Figura 26 – Confecção de laço

A colocação feita pela autora, responde a indagação que está contida no depoimento acima, no qual o representante do STR questiona como “classificar um tipo de gente assim?”, quando se refere à saída principalmente dos jovens para outras regiões e seu retorno no período da safra para a realização dos plantios de verão, principalmente em terras arrendadas. Pela complexidade da pluriatividade e sua relação com o rural contemporâneo, Carneiro considera neste caso como sendo conjuntural e estrutural. Alguns exemplos de atividades desenvolvidas pelo público pesquisado não se enquadra em nenhum tipo de classificação de pluriatividade, como o caso dos coureiros. O artesanato desenvolvido pelos entrevistados é antigo e sempre teve cunho comercial, representando uma das maiores fontes de renda para este público, além das outras formas de artesanato aqui relatadas. No caso específico do artesanato em couro é uma estratégia que representa um meio de vida que está diretamente ligado ao modo de vida desta população, que mantém uma tradição e identidade, enquanto agricultores com acesso precário à terra, de identidade cabocla com predominância de afrodescendentes. Assim o espaço rural para este público é um lugar de trabalho e vida. Onde as estratégias de reprodução social deste público não estão inseridas nas discussões sobre pluriatividade.

Segundo Sen (2000) o papel dos mercados como parte do processo de desenvolvimento e sua contribuição para o elevado crescimento

econômico, vêm depois do reconhecimento da importância direta da liberdade de troca. Entre estas se sobressai à falta de liberdade de participar do mercado de trabalho, mantendo a sujeição e o cativo de mão-de-obra ou mesmo impedindo-a de oferecer a sua mão-de-obra. Entre outros exemplos, mencionam-se a privação do acesso aos mercados de produtos enfrentados principalmente por agricultores familiares sujeitos a organização e restrições tradicionais. Nestes casos a liberdade de participar de processos mercantis tem um papel fundamental na vida social. Assim a negação da liberdade econômica pode gerar a privação da liberdade social ou política, da mesma forma, pode gerar a privação da liberdade econômica, na forma de pobreza extrema.

3.6. A aposentadoria como base de sustentação das famílias

Os direitos previdenciários conquistados pelos trabalhadores rurais têm contribuído de forma significativa para a permanência e melhoria na qualidade de vida das famílias. O salário mínimo resultante das aposentadorias e pensões é bastante representativo no incremento da renda. Segundo dados do Atlas de Desenvolvimento Humano/PNUD (2000), de 1991, o equivalente a 6,17% das pessoas do município obtinha mais de 50% da renda provenientes de transferências governamentais³⁰, elevando-se para 17,26% no ano de 2000. Conforme os dados das agentes de saúde e do STR (agosto, 2009), existem 857 aposentados rurais em Cerro Negro, sendo que somente as comunidades entrevistadas envolvem 144 aposentados, 17% do total (Cruzeirinho, 36; Beneditos, 18; Umbú, 25; Sagrado, 27 e Araçá, 38 aposentados). Os aposentados rurais realizam uma contribuição monetária importante na manutenção das despesas correntes familiares, sendo que esta importância cresce nas famílias com alto índice de pobreza. Eles contribuem decisivamente para evitar a saída do espaço rural.

Conforme dados da EPAGRI local, a grande maioria dos estabelecimentos rurais do município de Cerro Negro conta com mão-de-obra em idade avançada, garantindo geralmente o sustento das famílias por meio dos benefícios previdenciários. Alguns aposentados também con-

³⁰ Equivale à participação percentual das rendas provenientes de transferências governamentais (aposentadorias, pensões e programas oficiais de auxílio, como renda mínima, bolsa-escola e seguro-desemprego, etc) na renda total do município (Atlas do Desenvolvimento Humano/PNUD, 2000).

tribuem no comércio local, “às vezes vende pra quem não colheu, assim que funciona, dentro da comunidade mesmo. A maioria já é aposentada daí eles compram milho e feijão pro gasto.” (Arrendatário, 41 anos).

Segundo os relatos, do total dos entrevistados, 77% dependem da contribuição econômica de aposentados e/ou pensionistas. “A renda aqui é da aposentadoria, das plantas, dos pinheirinhos e do trançado de laço” (Agricultora aposentada, 74 anos). Cabe salientar que tanto as aposentadorias e pensões se constituem em rendas não agrícolas, mas que não se insere no rol da pluriatividade.

3.7. A migração na busca de melhores condições de vida

Uma outra alternativa de reprodução dos núcleos familiares rurais de Cerro Negro é a migração. Segundo os dados do LAC (2003), no município 65% dos migrantes são do gênero masculino e 34,2% feminino. A faixa etária de maior incidência (57%) se encontra entre 20 a 39 anos. Os principais motivos alegados se referem à baixa rentabilidade da atividade agropecuária, a falta de parceiros para matrimônio, a busca de remuneração fixa e de baixo risco e a procura de maior renda em outras atividades. Também é citado o desejo de maior qualidade de vida, trabalho mais leve e o estudo nas cidades.

O destino das pessoas que migram em maior proporção é para municípios vizinhos da região serrana. Esse tipo de migração equivale a 57%, seguidas de 23 % para outros estados, 20% para outras regiões do estado e 11% para a sede do município (LAC, 2003). Os entrevistados apontam Lages como o município de preferência na região serrana, onde bairros periféricos próximos da rodovia de acesso a Cerro Negro, a exemplo do bairro Santa Catarina, conta com uma população expressiva de pessoas oriundas do interior deste município. No estado, o litoral é a rota preferida, principalmente Florianópolis, assim como a região de Caxias do Sul no Rio Grande do Sul.

O baixo nível de escolaridade da maioria das pessoas que migram acaba limitando as opções de trabalho. Muitos dos jovens do sexo masculino encontram ocupação na construção civil e o emprego doméstico para os migrantes femininos. O desejo de melhorar a renda e conseguir estudar também povoa os sonhos de alguns jovens. O baixo nível de escolaridade é um fator limitante para o acesso a trabalhos mais qualificados. Todas as pessoas idosas entrevistadas são analfabetas e os adultos cursaram precariamente o ciclo de 1ª a 4ª série. “Os pais não deixavam estudar. Só no serviço. Ia um dia por semana na escola. Não tinha condições, tinha que trabalhar pra se sustentar” (Arrendatário, 36 anos). Os

mais jovens embora com melhores condições de ensino, acabam por desistir para irem em busca de outras fontes de renda. “Parei de estudar pra trabalhar, a avó sempre me dava, mas a gente quer mais” (Arrendatário, 29 anos).

O que se percebe é que os jovens das comunidades rurais de Cerro Negro possuem desejos de consumo que se referenciam na sociedade moderna, mas não necessariamente desejam sair para alcançá-los, se tivessem renda no local para isto. Ao entrevistarmos um jovem arrendatário, estudante do ensino fundamental ocorreu a passagem do caminhão que comercializa frutas e verduras nas comunidades rurais. Este confessou que se houvesse possibilidade de trabalhar plantando olerícolas e com isso conseguir renda, não sairia. “Quero ir embora, trabalhar fora... Estudar... Não quero ficar aqui... Vou pra Joinville, minha irmã mora lá. Trabalha na tapioca... Se tivesse como plantar esses tipos de coisa e como vender daí ficava, não ia querer sair...Mais é verdade, se tivesse alguma coisa daí não precisava sair...” (Arrendatário, 18 anos).

As condições de reprodução familiar são determinantes para a permanência ou a saída. Essa situação remete a estudos realizados por Sen (2000), para quem a pobreza é vista como privação de capacidades. Para esse autor, as alternativas de combate à pobreza passam pela ampliação das “capacidades de as pessoas fazerem coisas que elas têm razão para prezar e na sua liberdade para levar um tipo de vida que elas com razão valorizam”. Neste caso, a pobreza em que estão inseridos os entrevistados pode ser vista como a privação de capacidades básicas e não somente como baixo nível de renda. A privação da posse e uso da terra e da possibilidade de inserção em mercados (de produtos e de trabalho) que respeitem os direitos legais são os principais fatores que os levam a ter baixa renda e ser umas das causas principais que leva uma parcela deles a migração.

4. O PROGRAMA NACIONAL DE CRÉDITO FUNDIÁRIO COMO MECANISMO DE ACESSO À TERRA E REORDENAMENTO AGRÁRIO

Este capítulo busca de forma sintética analisar as principais iniciativas através do uso do crédito fundiário enquanto mecanismo de acesso à terra e reordenamento agrário no Brasil, principalmente no estado de Santa Catarina culminando com o estudo de caso sobre a operacionalização do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) no município de Cerro Negro.

A população entrevistada apresenta limitações produtivas e de capacitação. Estas limitações estão relacionadas ao uso de terras com restrições agrícolas, com a baixa inserção em processos mercantis. Isto leva esta população a buscar outras formas de obter renda suficiente para a manutenção familiar. Neste contexto, foi evidenciada a importância da pluriatividade associada à aposentadoria para contornar a situação de pobreza que estão inseridos. Também a migração (temporária e definitiva) se mostra como alternativa para um dia regressar e comprar terras. No entanto, a principal forma de melhorar as condições produtivas e sociais desta população é o arrendamento de terras. Esta forma de acesso a terra se configura como a principal estratégia, envolvendo 85% dos entrevistados.

Apesar da necessidade de obtenção de terras, a reforma agrária tradicional (via ocupações de terras) não é desejável pela totalidade do público entrevistado. Diante desta situação, o programa de crédito fundiário pode ser uma das possibilidades de aquisição de propriedades.

Inicialmente, houve aproximadamente 70 inscrições para o PNCF no município de Cerro Negro. Segundo o STR, mais de 40 inscritos são arrendatários e prestadores de serviços como diaristas. Todos são considerados pobres. No entanto, até agora somente um projeto foi efetivado em Cerro Negro. Para compreender esta situação, este capítulo busca analisar as diferentes experiências sobre crédito fundiário no Brasil, em especial em Santa Catarina para então partir para a análise sobre o PNCF no município de Cerro Negro; sua operacionalização; os procedimentos adotados para elaboração das propostas; o perfil do público inscrito e suas possibilidades de inserção ao PNCF; e a oferta de Terras para o PNCF na região.

4.1. Experiências através do crédito fundiário – uma breve análise

Enquanto ações experimentais fomentadas pelo Banco Mundial, em 1997 iniciou-se a primeira experiência no estado do Ceará de intervenção fundiária, denominada projeto-piloto São José. A meta era financiar a compra de 40 mil ha por 800 famílias em um ano, mas na prática foi possível financiar 44 imóveis por 694 famílias, totalizando 23.622 ha. O gasto total foi de R\$ 8 milhões, sendo R\$ 4,1 para compra da terra e R\$ 3,9 milhões para investimentos sócio-produtivos. O alcance da meta prevista se justificou devido à elevação do preço médio da terra em relação ao orçamento planejado. Desta forma, os recursos financeiros emprestados pelo governo estadual se esgotaram antes do prazo (PEREIRA, 2004). Antes que fosse concluída esta experiência e devidamente avaliada, implantou-se iniciativa similar, denominada Cédula da Terra.

4.1.1. Programa Cédula da Terra

O programa Cédula da Terra através de iniciativa do governo federal, abrangeu cinco Estados do Brasil (Maranhão, Pernambuco, Bahia, Minas Gerais e Ceará). O valor total concebido para a execução foi de 150 milhões de dólares. O Banco Mundial financiou 90 milhões de dólares, destinados somente a investimentos complementares, através de infra-estrutura básica e comunitária, a fundo perdido, com o intuito de combater a pobreza rural e amenizar os conflitos sociais. Em contrapartida, os governos federal e estaduais respectivamente liberaram respectivamente 45 milhões e 9 milhões de dólares, e, para as associações comunitárias, sob forma de trabalho, o montante equivalente a 8,4 milhões de dólares. Seu início ocorreu em 1997 e término em 2002. Envolveu 609 projetos, atingindo 15.267 famílias, totalizando uma área de 398.732 ha (BRANDÃO, 2000; PEREIRA, 2004).

Segundo estudos avaliativos do programa Cédula da Terra realizados em 2001 pelo NEAD (Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural) ligado ao Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), os envolvidos no processo de seleção são constituídos por famílias pobres rurais, composto por assalariados rurais e não-proprietários, organizados em associações. Foram identificadas várias dificuldades enfrentadas pelo público beneficiário quanto à implementação do programa. Entre as principais está o valor das terras, acima do preço de mercado, a artificialidade na formação de associações de trabalhadores rurais, casos em que a área era por vezes insuficiente ou maior do que o necessário

para o número de associados, as restrições ambientais das áreas ocupadas, fragilidades na base associativa, baixa produção aliadas a solos pouco férteis, baixa adoção de tecnologias de produção, falta de orientação técnica e pouca inserção no mercado. Além de pouca informação dos beneficiários em relação ao processo de operacionalização do programa, especialmente no que tange ao pagamento do empréstimo, onde 10% dos beneficiários não sabiam que o próprio imóvel financiado é a garantia, caso haja interrupção de pagamento³¹.

4.1.2. Banco da Terra

Antes do término do programa Cédula da Terra, foi instituído o Fundo de Terras e da Reforma Agrária - Banco da Terra, através da Lei Complementar nº 93, de 4 fevereiro de 1998. A diferença em relação ao Cédula da Terra é que essa proposta não seria um projeto ou programa, mas sim um fundo de terras de caráter permanente, em nível nacional.

O programa previa a aquisição de terras por agricultores familiares com acesso precário a terra, considerando-se critérios de seleção como: 80% da renda bruta familiar proveniente de atividades agropecuárias e comprovação de no mínimo cinco anos de atividades rurais. Não estariam aptos a acessar o programa funcionários públicos, participantes de ocupações “ilegais” de terra ou que já tivesse sido contemplado em projetos de assentamentos rurais e aqueles que dispusessem de uma renda anual bruta superior a R\$ 15.000,00.

O objetivo era financiar a compra da terra e infra-estrutura básica, num teto financiável de R\$ 40.000,00, a ser pago em vinte anos, com três anos de carência, incluindo juros de 6% a 10%, não se prevendo recursos a fundo perdido para investimentos produtivos. Os beneficiários poderiam acessar o PRONAF A, linha de crédito específica para financiamento de beneficiários da reforma agrária redistributiva ou pelo crédito fundiário. Os projetos poderiam ser individuais ou coletivos, mas as áreas a serem financiadas não poderiam estar sujeitas a desapropriação por interesse social.

³¹ Neste caso é utilizado de hipoteca ou alienação fiduciária que consiste na “transferência do devedor para o credor do domínio de um bem, em garantia de pagamento. O credor conserva o domínio do bem alienado (posse indireta) somente até a liquidação da dívida garantida. Após a quitação do pagamento, o comprador adquire o direito de propriedade do imóvel (Leite, 1979 citado por Camargo, 2003, p. 66).

Para acessar o crédito, o interessado já deveria ter uma área em vista e negociado seu valor, em seguida o agricultor preencheria um documento denominado carta consulta a ser encaminhada para o Comitê Municipal para ser avaliada. Caso aprovada, era encaminhado um projeto de financiamento, elaborado por um profissional cadastrado ao Banco da Terra, em geral técnico do serviço público de extensão. Esse projeto era encaminhado para a Agência Estadual do Programa, responsável pela aprovação final da proposta.

A gestão do Banco da Terra se dava por intermédio do Conselho Curador, principal instância do programa, formado por sete Ministros de Estado, pelo presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), pelo presidente do INCRA e por dois representantes dos potenciais beneficiários, que nunca foram ocupadas pelos representantes dos trabalhadores rurais (PEREIRA, 2004; CAMARGO, 2003).

O Banco da Terra oficialmente foi lançado no final de 1999, iniciando de fato em 2000 e foi suspenso em 2003, mas liberou recursos até 2004. De acordo com a Tabela 8, o financiamento neste período, possibilitou a compra de terras por 34.512 famílias, com um gasto total de R\$ 731.996,451 em 18 estados da federação.

Tabela 8 - Operações do Banco da Terra entre 2000 e 2004 – Brasil e Regiões

Região	Valor Contratado (R\$)	Nº de Contratos	Nº de Famílias	Área Adquirida (ha)	Área média/família (ha)
Brasil	731.996.451	34.512	17.886	1.408.451	40,8
Sul	400.670.157	16.790	16.245	365.524	21,8
Sudeste	138.930.700	5.618	414	192.664	34,3
Centro Oeste	121.674.926	6.695	627	734.504	109,7
Nordeste	65.877.673	5.027	586	106.192	21,1
Norte	4.842.995	382	14	9.567	25,0

Fonte: DESER – 2006.

Cabe destacar que a região Sul foi a maior beneficiária do montante de recursos, ficando com aproximadamente 54,7% dos recursos, atingindo 48,6% dos beneficiários, totalizando 16790 contratos e ocupando 26% do total da área adquirida com o programa. Deste montante, o estado do Rio Grande do Sul concentrou 61,8% dos contratos e 51,8%

do valor contratado neste período. Nos estudos realizados em 2006 pelo Departamento de Estudos Sócio-Econômicos Rurais (DESER) sobre a atuação do Banco da Terra no Sul do Brasil, uma das justificativas para o maior envolvimento deste estado se deve as estruturas municipais criadas para operacionalizar o programa, possibilitando maior capilaridade no processo. Na região Sul a grande maioria dos contratos foi realizada individualmente, onde a relação de contratos é 1,03 por família, o Paraná foi o único que apresentou o maior número de contratos coletivos envolvendo trabalhadores assalariados.

Nas demais regiões brasileiras o contrato coletivo foi predominante, destacando-se a região Centro Oeste, onde a relação corresponde 10,7 famílias por contrato, onde o teto financiável possibilitou a aquisição de uma área média de 109,7 ha/família, cinco vezes maior que a dimensão da área adquirida pelas famílias beneficiárias no Sul (21,8 ha/família). Este fato se deve a desigualdade nos valores das terras, onde a região Sul apresentou o maior valor médio por unidade de área, R\$ 1.096,00/ha, enquanto que o menor valor, R\$ 166,00/ha correspondeu à região Centro Oeste.

Em relação ao perfil do público beneficiário no Sul, as análises realizadas pelo DESER (2006), apontam que a maior parte dos beneficiários, 77%, era composta de agricultores que já possuíam alguma relação com o mercado, formada por arrendatários e agricultores com pouca terra. Sendo que o estado do Paraná apresentou o maior número de trabalhadores como diaristas, bóias-frias e trabalhadores urbanos.

Sobre a capacidade de pagamento dos mutuários do Banco da Terra, o DESER (2006, p. 62) nas 181 entrevistas realizadas na região Sul concluiu que 60% dos beneficiados do programa teriam condições econômicas de pagar o financiamento da terra e do PRONAF A, levando-se em consideração o ano safra de 2004/2005. Verificou-se também que parte deste público (62%) possuía alguma forma de poupança no momento da pesquisa. Em relação à geração de renda, verificou-se que houve um aumento de 63% no Valor Bruto de Produção (VBP) e que 91% estão se viabilizando somente com atividades agrícolas, além do aumento no valor do patrimônio em todos os municípios pesquisados, ocasionados pelo acesso da linha de crédito do PRONAF A.

Mas também se verificou uma diferenciação entre os beneficiários, entre os quais uns apresentam rendas e patrimônios bastante elevados e outros possuem rendas e patrimônios inferiores, inclusive com condições de moradias muito precárias. Os apontamentos para esta diferenciação podem ser relacionados a fatores como: “capital e renda inicial (quando do acesso ao programa), oportunidades de mercado dadas

pelo entorno sócio-econômico, mudanças na conjuntura de mercado, acesso a outras políticas públicas, problemas de saúde na família, decisão em investir em outra atividade ou em formação, etc” (DESER, 2006, p. 63).

Portanto o Banco da Terra se mostrou como uma política importante para o público que não está interessado em participar da reforma agrária tradicional, favorecendo principalmente os demandantes arrendatários e minifundiários com certa inserção no mercado. Desta forma, possibilitando que a maior parte consiga saldar a dívida adquirida e venha a se manter enquanto agricultores proprietários dos seus meios de reprodução.

4.1.3. Programa Nacional de Crédito Fundiário

O Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), desenvolvido pela Secretaria de Reordenamento Agrário do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SRA/MDA), foi criado com o objetivo de diminuir a pobreza no campo e melhorar a qualidade de vida dos trabalhadores rurais, por meio da concessão de linhas de crédito para a compra de imóvel e investimentos em infra-estrutura básica (construção de casas, estradas, instalação de energia elétrica e rede de abastecimento de água), produtiva, (assistência técnica, infra-estrutura produtiva, investimentos iniciais na produção) e projetos comunitários. O Programa Nacional de Crédito Fundiário teve seu regulamento operativo previsto no art. 1º do Decreto nº 4.892/2003 que regulamenta a lei que criou o Fundo de Terras e da Reforma Agrária. Foi aprovado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CONDRAF, responsável tanto por este programa como pelo Programa de Desenvolvimento e Integração de Assentamentos Rurais, através de resolução específica, que não será abordada neste estudo.

Em seu regulamento operativo, os programas financiados pelo Fundo de Terras e da Reforma Agrária deverão considerar questões de gênero, etnia, geração, bem como aquelas de conservação e proteção ao meio ambiente, fatores preponderantes e essenciais. Poderão ser beneficiados trabalhadores rurais não-proprietários, preferencialmente assalariados permanentes ou temporários, parceiros, posseiros, comodatários e arrendatários que comprovem, no mínimo, 5 (cinco) anos de experiência na atividade rural e agricultores proprietários de imóveis cuja área não alcance a dimensão da propriedade familiar, nesse caso o equivalente a quatro módulos fiscais, e seja comprovadamente insuficiente para gerar renda capaz de propiciar-lhes o próprio sustento e o de suas famílias. É

proibida a participação de pessoas já contempladas com programas de crédito fundiário ou da reforma agrária tradicional; funcionários públicos; quem dispuser de patrimônio superior a R\$ 15.000,00 e renda bruta anual acima de R\$ 9.000,00 para a linha CPR (Combate a Pobreza Rural) e R\$ 30.000,00 de patrimônio e R\$ 15.000,00 de renda bruta anual para a linha CAF (Consolidação da Agricultura Familiar).

Outra linha orientadora deste programa é a participação dos beneficiários e de suas entidades representativas. Com isso, as ações programadas ganham maior legitimidade, diferentemente do Banco da Terra onde havia uma baixa participação dos representantes dos potenciais beneficiários ao PNFC. Este programa é executado pelo Governo Federal, mas dá poder de decisão aos CMDR. Portanto, os financiamentos deverão priorizar, sempre que possível, as áreas cuja população haja se mobilizado para elaborar seus planos e projetos de desenvolvimento e estes recebam apoio dos respectivos Conselhos (MDA/SRA, 2004).

Nos Estados, os Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural (CEDERURAL), são considerados as principais instâncias decisórias do programa. Aprovam os planos estaduais de implementação, as propostas de financiamento e a operação de compra e venda. Também asseguram a articulação com outras políticas de desenvolvimento agrário nos estados. Em Santa Catarina o órgão responsável é o CEDERURAL, através da Câmara Setorial Fundiária, composta paritariamente por representantes do governo e dos representantes dos trabalhadores rurais. A participação destas entidades contribui para a readequação e tramitação do PNCF no estado.

Outro órgão de fundamental importância como executor do programa é a Unidade Técnica Estadual (UTE). Apóia todo o trabalho, assegura a tramitação e monitora a execução das propostas de financiamento. A verificação da elegibilidade dos imóveis selecionados para aquisição pelos beneficiários e dos preços acordados entre as partes envolvidas no negócio cabe aos estados. Em Santa Catarina o PNFC é operacionalizado pela Gerência de Assuntos Fundiários (GEAFU) da Secretaria de Estado da Agricultura e Desenvolvimento Rural (SAR). Em nível regional estas secretarias são representadas pelas Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDR), compondo a Unidade Técnica Regional. Nos municípios a EPAGRI local compõe a Unidade Técnica Municipal (UTM), atua em parceria na divulgação e acompanhamento técnico das propostas e execução do PNCF.

Os interessados em acessar o PNCF em Santa Catarina devem se inscrever nos Sindicatos dos Trabalhadores Rurais (STR) de seus municípios, que elaboram o projeto que será encaminhado ao CMDR muni-

cipal, que fará uma análise e dará o seu aval, à unidade técnica municipal, constituída pela EPAGRI local e, posteriormente, aos Conselhos Estaduais. O processo de tramitação do PNCF pode ser visualizado na figura 27.

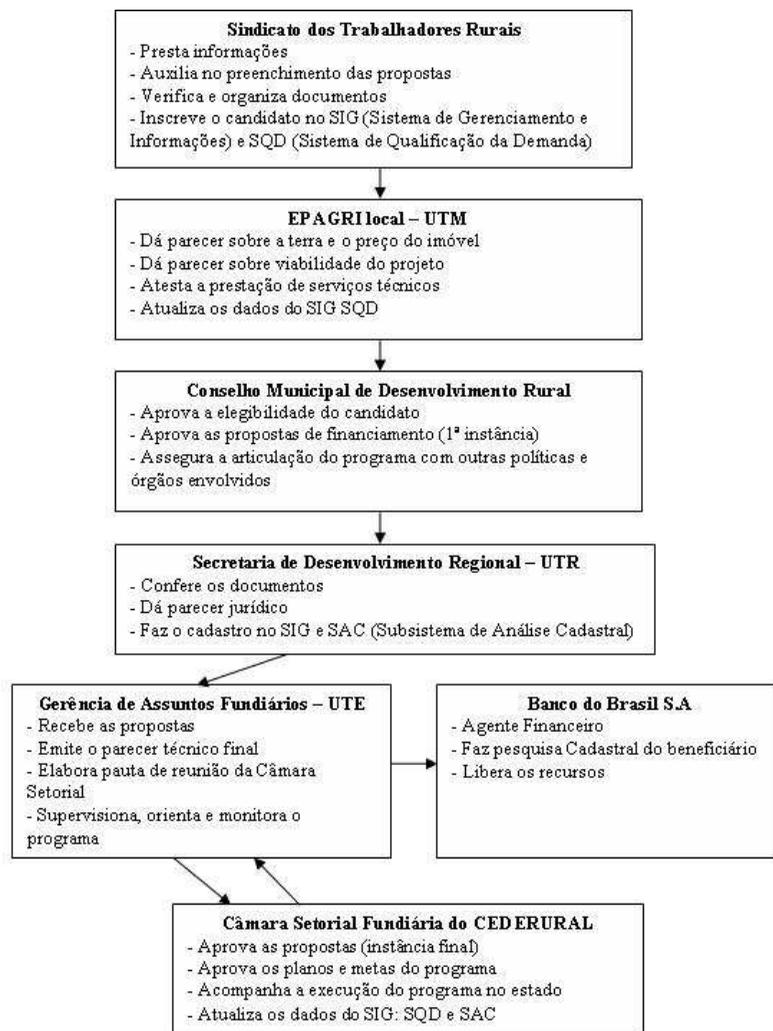


Figura 27 - Fluxograma do Programa Nacional de Crédito Fundiário em Santa Catarina.

Fonte: Condé (2006, p. 197)

Os financiamentos previstos pelo PNCF para a compra dos imóveis escolhidos pelos próprios beneficiários seguem alguns critérios semelhantes ao do Banco da Terra, como: áreas não-passíveis de desapropriação, isto é, com área inferior a 15 módulos fiscais. Caso venham a ser superiores a esta área, devem ser consideradas produtivas; os proprietários dos imóveis devem possuir título legal e legítimo de propriedade e de posse e possibilidade de transferência legal; que não se situem em reservas indígenas ou áreas protegidas por legislação ambiental ou que não confinem com as referidas áreas; que os valores sejam condizentes com os de mercado e apresentem condições de uso sustentável, sejam elas existentes ou que possam ser implantadas com o apoio ou financiamento do programa.

O PNCF demanda de todos os beneficiários uma contrapartida de pelo menos 10% dos investimentos, através de materiais, mão-de-obra e recursos monetários. Além do financiamento dos projetos de investimentos básicos, os beneficiários podem destinar até 8% do valor total dos projetos de investimento para a contratação de assessoria e assistência técnica. No caso da linha Consolidação da Agricultura Familiar (CAF), este limite é de R\$ 720,00 por família. Os beneficiários do PNCF podem acessar o PRONAF A, que permite o desenvolvimento e a consolidação das atividades produtivas iniciadas.

O PNCF oferece três linhas principais de financiamentos³², entre as quais podemos citar:

a) Combate à Pobreza Rural: nesse caso os possíveis beneficiários devem estar organizados em associações legalmente constituídas. O financiamento para a aquisição de imóveis é reembolsável, porém os investimentos básicos e comunitários são a fundo perdido e provem do Banco Mundial.

b) Nossa Primeira Terra: esta linha foi criada para atender jovens sem terra ou filhos de agricultores familiares, na faixa etária de 18-24 anos. O programa pretende contribuir para a solução dos problemas de ordenamento agrário que agravam o êxodo rural e a concentração fundiária no Brasil. Os interessados devem estar organizados em associação, sendo que os demais requisitos são idênticos aos da Linha de Combate à Pobreza Rural. O financiamento também é reembolsável e no que se

³² Informações detalhadas sobre o processo de operacionalização do PNFC e as diversas linhas de financiamento, estão contidas nos manuais de operações do programa.

refere aos investimentos comunitários, são subsidiados pelo Banco Mundial.

c) Consolidação da Agricultura Familiar: Nesta linha, as aquisições podem ser individuais ou realizadas por grupos de agricultores organizados em associações. Os demais requisitos são iguais às duas outras linhas. Neste caso, todos os financiamentos são reembolsáveis.

Algumas diferenças sobre as condições de pagamento em relação ao Banco da Terra são verificadas (DESER, 2006, p. 58):

a) redução da taxa de juros de 6-10% ao ano para 3 a 6,5% ao ano. Em ambos os casos os juros variam com o valor financiado (até R\$ 5 mil reais são de 3%; de R\$ 5 a 15 mil, 4%, para a faixa entre R\$ 15 e 25 mil, 5,5% e de R\$ 25 a 40 mil, 6,5%);

b) bônus de adimplência - no Banco da Terra o valor era de 50% sobre a taxa de juros. No PNFC abrange os juros e também o valor financiado e vai de 15 a 40%, de acordo com a região. Dá-se no pagamento, em caso de quitação da parcela até o vencimento. A gratificação também está condicionada ao cumprimento do previsto no projeto. O programa também prevê um bônus adicional para agricultores que comprarem a terra com mais de 10% de desconto, em relação a seu preço de referência. Isto servirá de estímulo à redução do preço da terra.

c) No caso do Banco da Terra o prazo de pagamento era de até 20 anos, sendo até três anos de carência, dependendo da indicação do projeto técnico. No PNFC os prazos de financiamentos, ficam estabelecidos que até R\$ 15 mil reais o prazo será de 14 anos (incluída carência), carência de 24 meses. Os financiamentos superiores a R\$15.000,00 terão prazo de 17 anos, incluída carência de 24 meses.

A Tabela 9 apresenta os dados relacionados à operacionalização do PNCF no período de 2002 até 2009, envolvendo as diversas linhas de crédito fundiário. Cabe ressaltar que o período de 2002 funcionava so-

mente no Nordeste a linha de Combate a Pobreza Rural³³ (CPR), portanto esta região tem o maior número de famílias beneficiárias, o equivalente a 56,52%, perfazendo 41,30% do total de recursos demandados. A região Sul ocupa o segundo lugar com 27,91% das famílias, envolvendo 38,76% dos recursos destinados ao PNCF neste período.

Ainda é possível visualizar na Tabela 09 a relação entre o número de operações e o número de famílias beneficiárias, que exprime o número médio de pessoas por cada operação realizada. No Nordeste, esta relação é em média 10,9 famílias para cada operação. Isto se deve a linha CPR ser realizada de forma associativa. No caso do Sul esta relação é de 1,03, devido a predominância da linha CAF de forma individualizada. Entre os motivos para opção desta linha de crédito, Condé (2006, p. 199) cita a resistência dos demandantes em se agrupar para reivindicação do crédito de forma coletiva; o aumento do valor das terras que leva os demandantes a investir o teto máximo na compra da terra em detrimento aos recursos em infra-estrutura e que a linha CPR atende somente aos jovens (NPT/CPR) em todos os municípios.

Em relação ao processo de operacionalização do PNCF na região Sul, podemos observar na Tabela 10 que o Rio Grande do Sul é o estado que mais operacionalizou o PNCF, demandando 63,54% dos recursos e atingindo 63,67% das famílias beneficiárias. Este Estado também apresenta a maior demanda de projetos associativos, sendo que em 2007 operacionalizou 72 CPR e em 2007 e 2008 o equivalente a 198 e 106 NPT, respectivamente (SRA, 2009). Apresentando a maior relação entre o número de operações e famílias beneficiárias, correspondente a 1,03. O teto médio financiável por família correspondeu a R\$ 34.062,00, sendo o menor valor financiável por família na região Sul.

³³ Segundo o manual de operações da CPR, o primeiro componente básico de acesso é o Subprojeto de Aquisição de Terra (SAT). Trata-se de uma proposta de financiamento dos pretensos beneficiários elegíveis, para a aquisição de terras, sendo reembolsável. Os financiamentos podem ser destinados a associações, cooperativas ou outras formas de organizações. O segundo componente básico do CPR é composto pelos Subprojetos de Investimento Comunitários (SIC's) destinados a infraestrutura básica e produtiva apresentados pelas associações de trabalhadores rurais beneficiários do crédito fundiário e não é reembolsável.

Tabela 9 – Relação das ações do PNCF no período de 2002 a 21/07/2009 em todas as regiões do Brasil

Região	Nº de Operações	Nº Famílias	Valor SIC	Valor SAT	SAT + SIC	Área (ha)
Nordeste	3.874	42.253	353.878.646	431.163.163	785.041.809	906.785
Norte	490	2.294	-	82.303.581*	82.303.581	60.563
Centro Oeste	3.472	5.025	-	186.227.120	186.227.120	56.399
Sudeste	1.114	4.302	15.438.723**	95.033.344	110.472.067	45.146
Sul	20.287	20.886	1.902.107	734.884.990	736.787.097	186.833
Brasil	29.237	74.760	371.219.479	1.529.612.198	1.900.831.677	1.255.726

Fonte: Painel de Indicadores Gerenciais (MDA – SRA)

SIC – Subprojeto de Investimentos Comunitários

SAT – Subprojeto de Aquisição de Terras

* O estado do Pará não acessou o PNCF

** Os estados de SP e RJ não acessaram o SIC

Tabela 10 – Operacionalização do PNCF na região Sul do Brasil no período de 2003 à 21/07/2009

Região	Nº Operação	Nº Família	Valor SIC	Valor SAT	SAT + SIC	Área (ha)
PR	2.160	2.249	314.906	83.948.931	84.263.837	13.168
RS	12.892	13.299	1.446.478	452.990.412	454.436.890	118.375
SC	5.235	5.338	140.723	197.945.647	198.086.370	55.290
Sul	20.287	20.886	1.902.107	734.884.990	736.787.097	186.833

Fonte: Painel de Indicadores Gerenciais (MDA – SRA)

O aumento no valor das terras na região Sul segundo a pesquisa realizada pelo DESER (2006), foi de 245% em relação à época adquirida pelo BT e o PNCF. Este fenômeno vem influenciando o PNCF, o qual condiciona o beneficiário a adquirir uma área inferior, comprometendo a geração de renda com áreas limitadas. Para contornar este problema muitos beneficiários de créditos coletivos acabam por utilizar o valor destinado à infra-estrutura para a compra do terreno, bem como abrem mão de poupanças ou outros empréstimos para adquirirem uma maior área, desta forma comprometendo investimentos iniciais. O aumento do valor das terras também leva os beneficiários à busca de produção que possibilitem um maior valor agregado por área para com isso garantirem a manutenção familiar e o pagamento do empréstimo. Este fator leva a restrição quanto ao perfil deste público demandante, visto a pretensa inserção no mercado e minimamente uma contrapartida estrutural produtiva, ou seja, um patrimônio inicial.

Sobre a análise do Crédito Fundiário especificamente da linha CPR cabe ressaltar as pesquisas realizadas pelo NEAD envolvendo 174 dos 226 projetos nesta linha até o período de julho 2003. Os perfis dos beneficiários envolveram pessoas com faixa etária média de 39 anos, dos quais 13% eram trabalhadores urbanos (assalariado, diarista ou autônomo), sendo que 84% compreendem trabalhadores rurais (diarista 42%; arrendatário, meeiro, parceiro ou produtor 27% e assalariado 15%), os demais beneficiários eram desempregados. O nível de escolaridade dos beneficiários e de seus dependentes representa a conclusão do ciclo de 1ª a 4ª série. Apenas 3,4% deste público tinham atividade inferior a cinco anos com agricultura. A maioria das famílias é oriunda do entorno do imóvel adquirido, próximo às sedes municipais. A organização das associações teve a participação do STR local e são formadas por parentes ou conhecidos com laços de amizade, desta forma são consideradas estáveis devido as poucas alterações ou desistências. A procura do STR para se candidatar ao programa partiu na maioria dos casos do próprio beneficiário ou de alguém próximo, não ocorrendo mobilização por agentes externos. A motivação maior foi a possibilidade de acesso a terra e de melhorar as condições de vida.

O período de mobilização para a compra do imóvel durou em média 15 meses. No período da negociação houve o envolvimento da Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), sendo acessível apenas parcialmente, atendendo apenas um terço das famílias.

As atividades de produção no período da pesquisa ainda não haviam iniciado na maioria dos projetos, mas tendiam a se concentrar nos projetos individuais. Os projetos coletivos ocupam a menores áreas nos

imóveis e também a menor parte da força de trabalho das famílias. O valor da renda das famílias anterior e posterior ao financiamento foi muito semelhante, devido ao fato de a maioria das atividades produtivas nos imóveis ainda não ter se iniciado e não ter havido a interrupção das atividades produtivas anteriormente empreendidas pelas famílias, destes, um terço ainda não moravam nos estabelecimentos. Considerando apenas as famílias que já ocuparam os imóveis e lá iniciaram a produção percebeu-se um aumento de renda decorrente da venda de produção agrícola. Segundo a pesquisa, este aumento pode ser justificado pela posse da terra, uma vez que não precisa mais pagar o arrendo com parte da produção. Em parte, a maior venda da produção pode também explicar a significativa melhoria na qualidade de vida das famílias em relação à situação anterior ao financiamento em praticamente todos os itens analisados (condições de moradia, rede elétrica, esgoto, coleta de lixo, telefone, acesso a computador, geladeira, televisão, carro ou moto próprios).

Como pontos de destaque consideram-se:

a) juventude, com maior frequência 28/29 anos sendo que 10% do mesmo têm entre 18 e 24 anos e se incorporaram às associações antes da linha NPT. O processo de auto-seleção pelos próprios agricultores, vinculados apenas às exigências legais, é avaliado como importante em prol da permanência do jovem no espaço rural. Consideram-se a candidatura espontânea como um viés de seleção de pessoas com mais iniciativas e dispostas a seguir as regras do programa, mas também uma forma de excluir beneficiários potencialmente mais pobres do contexto do II PN-RA. A aversão ao risco, à falta de organização ou a dificuldade de compreensão das regras do CF – CPR, fatores que podem interferir no processo de exclusão.

b) Experiência na agricultura: em média 24 anos, indicando a jovialidade dos agricultores e a maior possibilidade para a incorporação de inovações tecnológicas necessárias à sustentabilidade econômica, social e ambiental dos projetos.

c) Associativismo e ação coletiva: são apontadas como práticas entre os beneficiários membros das associações com participação da maioria nas reuniões e decisões, apesar de estarem somente a dois anos na terra.

Entre os aspectos considerados negativos estão:

a) Tempo de operacionalização do programa: entre o início da negociação até a concretização da compra da terra levaram-se em média dezessete meses.

b) Burocracia: o processo para a contratação dos projetos é considerado muito burocrático e consiste na principal dificuldade apontada pelos beneficiários.

c) Descentralização das ações nos Estados (UTE): pode ser uma vantagem na agilização das ações desde que integrada com as ações centrais (UTN). Foi apontada como dificuldade a informatização, que pode ser contornada com uma melhor informatização das etapas do processo (sistemas corporativos em rede) reduzindo não as etapas burocráticas necessárias, mas sim os tempos de sua tramitação.

d) Atividades de capacitação: os processos de formação junto às associações ocorreram em apenas 42% dos casos, envolvendo grande parte dos beneficiários e foi considerada a fase mais importante na compreensão do programa e do funcionamento das associações.

e) Critérios para a escolha dos imóveis: a participação das organizações responsáveis pela operacionalização do programa em todas as fases de negociação ocorreram de maneira parcial, considerado importante a participação principalmente na negociação dos preços dos imóveis.

f) ATER: considerada importante em todas as etapas de implantação dos projetos sendo fundamental o seu acompanhamento desde nas atividades como seleção, planejamento e dimensionamento dos sistemas de produção; captação de recursos para os sistemas de produção; localização das áreas produtivas dentro do imóvel; minimização dos impactos ambientais; definição dos sistemas de comercialização, entre outras têm início antes da produção e devem ser acompanhadas por técnico especializado.

4.2. Análise do crédito fundiário em Santa Catarina

A utilização do crédito fundiário em Santa Catarina foi uma das primeiras experiências no Brasil com esse formato. O mecanismo de compra e venda de terras através do crédito fundiário se iniciou com a constituição do Fundo de Terras do estado de Santa Catarina, seguidos do Banco da Terra e do PNFC, os quais serão abordados na seqüência.

4.2.1. Fundo de Terras de Santa Catarina

O programa foi discutido a partir de 1979, como uma das estratégias de ações no meio rural, foi criado pela lei nº 6.288 de 31 de outubro de 1983 e regulamentado através do decreto nº 20.842 de 16 de dezembro de 1983. Em 17 de junho de 1992, através da lei agrícola nº 8.676 foi incluído como um instrumento de política agrária. Tinha como objetivo principal garantir um instrumento de acesso a terra, através da compra e venda por posseiros, arrendatários, meeiros, filhos de pequenos agricultores e minifundiários, pescadores artesanais, assim como por associações

ou cooperativas de representação destas categorias, com fins de reordenamento fundiário e de assentamento de agricultores. (CAZELLA, 1995; CAMARGO, 2003; CONDÉ, 2006).

As bases do programa Fundo de Terras³⁴ e os representantes políticos responsáveis por sua implementação no Estado influenciaram diretamente na criação do Banco da Terra em 1998. O Fundo de Terras está vinculado à Secretaria de Estado da Agricultura e do Desenvolvimento Rural (SAR) e é coordenado por um Comitê Estadual, órgão máximo de deliberação, e por comitês municipais, responsáveis pela assessoria e operacionalização. Em nível de estado recebe apoio técnico da Gerência de Assuntos Fundiários (GEAFU) e a Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina (EPAGRI). Os comitês são compostos por representantes de instituições públicas e da sociedade civil e seu processo de operacionalização semelhante ao Banco da Terra. A gestão financeira era realizada pelo então Banco do Estado de Santa Catarina (BESC), atualmente incorporado pelo Banco do Brasil.

Os financiamentos eram realizados de forma individual e coletiva, sendo que o financiamento se dava por área, com um limite máximo de 12 ha e o valor do empréstimo era analisado pelo comitê municipal, baseados em dados regionais. O financiamento se destinava a aquisição da terra nua, sendo que os mutuários poderiam destinar 25% do valor financiado para a compra da terra para aquisição de infra-estrutura (equipamentos e benfeitorias). No programa do Fundo de Terras a assessoria técnica fica ao encargo do Estado, através da EPAGRI, diferentemente do Banco da Terra, a qual está inserida no valor financiável de R\$ 40.000,00. O prazo de pagamento previsto era de treze anos para qualquer financiamento, ou seja, tanto para a terra como para a infra-estrutura, com três anos de carência, divididos em dez parcelas anuais, sem juros. O valor financiado poderia ser pago através de produtos agrícolas, a exemplo do programa troca-troca³⁵.

Em avaliações realizadas sobre o Fundo de Terras, Cazella (1995), Camargo (2003) e Condé (2006) fazem alguns apontamentos:

³⁴ A análise do Programa Fundo de Terras do estado de Santa Catarina faz parte de estudos desenvolvidos por Cazella (1995), Camargo (2003) e Condé (2006)

³⁵ Sistema de pagamento por compensação que permite ao agricultor optar por pagar os financiamentos contraídos junto aos agentes financeiros com produtos agrícolas ou seus equivalentes em preços mínimos, fixados pelo governo do estado de Santa Catarina (Borgert, p. 52 citado por Condé p. 169).

a) Situação dos contratos em 2005 – devido ao tempo de recorrência ao programa (mais de dez anos), 59,42% dos contratos no estado já haviam sido liquidados. Houve a transferência de contratos equivalentes a 14,56%, evidenciando abandono ou desistência dos mutuários sem registro das causas. Os contratos incluídos como irregulares (transferidos, em transferência e em execução judicial) incluem 19,15%, considerados abaixo do nível de evasão dos assentamentos do INCRA que se encontram em média de 35,2% no estado de Santa Catarina.

b) Solicitação de recursos para investimento – somente 17,2% dos mutuários solicitaram empréstimos para investimento, sendo que a baixa foi atribuída ao fato de a maioria dos beneficiários se enquadrarem na condição de não proprietários, evitando-se assim maiores dívidas. Além disso, muitos mutuários não receberam financiamento para o valor total da propriedade, recorrendo a acertos “por fora” com os proprietários, comprometendo as melhorias previstas.

c) Perfil do Público beneficiário – dos beneficiados do Fundo de Terras 82% eram arrendatários, 11,62% eram filhos de pequenos agricultores e 6,10% eram empregados rurais. Conforme estes dados, o Fundo de Terras atingiu o objetivo de possibilitar o acesso a terra para este público.

d) Situação dos imóveis adquiridos – a aquisição de imóveis inexplorados foi considerada expressiva, atingindo 44%. Sendo que do total 14% eram áreas arrendadas, 15% consideradas parcialmente exploradas e 27% áreas exploradas. Portanto o fundo de terras se mostra como um mecanismo de reordenamento fundiário, no qual 73% das áreas adquiridas foram incorporadas em processos produtivos o que corresponde a 2,7% do total da área produtiva de Santa Catarina. Desta forma a aquisição de 1.104 propriedades que não estavam sendo aproveitadas passou a ser administradas por agricultores familiares, evitando-se desta forma que fossem adquiridas com cunho especulativo.

e) Capacidade de Pagamento – os totais de contratos do Fundo de Terras perfazem 1.175, dos quais 276 casos (24%) estavam inadimplentes (Camargo, 2003, p. 50). Nos estudos realizados por Condé (2006) no município de Caçador, os mutuários do Fundo de Terra eram os que apresentavam maior renda, com uma renda líquida média anual correspondente a 13,7 salários. Considerado por este autor o suficiente para pagar as anuidades levando-se em consideração que este programa não previa juros, mas do contrário, considerando o aumento dos valores das terras e a não incidência de rebates no valor ou aumento do número de prestações, haveria dificuldades em saldar a dívida.

Cabe lembrar que o programa ainda existe, mas devido a implementação dos programas de crédito fundiário em nível nacional, como o Banco da Terra seguido do PNCF estes se tornaram preferenciais.

4.2.2. Banco da Terra

A experiência pioneira do Fundo de Terras e sua influência sobre a criação do Banco da Terra levaram o Estado a ser escolhido para o lançamento do programa Banco da Terra no final de 1999 no município de Seara, onde foi realizado o contrato de um único projeto neste ano. Como observado na Tabela 10, Santa Catarina ficou em segundo lugar quanto à operacionalização de contratos, totalizando 4.685 famílias beneficiárias, correspondendo a 26,5% dos mutuários da região Sul.

Os estudos realizados por Camargo (2003, p. 65) sobre o perfil dos beneficiários do Banco da Terra em Santa Catarina apontam que todos os beneficiários eram oriundos do meio rural, tratando-se em sua maioria de arrendatários (60%). Entre os beneficiados 21% eram minifundiários (áreas entre 02 e 10 ha), os jovens que ainda moravam com os pais abrangeram 16% do público contemplado e o restante, 3% dos beneficiários foram compostos por assalariados rurais. Estudos feitos por Condé (2006) sobre os beneficiários no município de Caçador (SC) constatou-se que 88,9% eram arrendatários e 11,1% eram filhos de pequenos proprietários. Pelo perfil dos beneficiários, principalmente pelo elevado índice de arrendatários pressupõe que este público possui uma interação mercadológica baseada na necessidade de proverem renda para o sustento e também para o pagamento do arrendo. Desta forma se deduz uma determinada experiência com gestão de unidades produtivas. Em relação a faixa etária, 75% abrangem pessoas entre 17 e 40 anos e 35% entre 17 e 30 anos, expressando uma incidência maior de jovens no programa. Os níveis de escolaridade envolveram 70% dos beneficiários com formação entre a 1ª e 4ª séries, 25% de 5ª e 8ª séries, 6% com ensino médio e 1% com ensino superior, sendo todos provenientes do espaço rural.

No que se refere aos valores financiados pelos agricultores, 64% dos beneficiários receberam de 80 a 95% do total solicitado, levando-se em consideração o teto máximo de R\$ 40.000,00. Destes somente 33% receberam o total que iriam gastar com a aquisição do imóvel, 67% dos demandantes receberam valores inferiores aos solicitados e para 42% dos beneficiários o recursos não foram suficientes para a compra, com isso ou ficaram devendo ao vendedor ou procuraram outras alternativas para complementar o pagamento. Neste último caso os agricultores fica-

ram desprovidos de recursos para as despesas correntes do imóvel e com investimentos em infra-estrutura básica, obrigando-se a recorrer a mais financiamentos para a viabilização da produção, podendo interferir futuramente na capacidade de pagamento (CAMARGO, 2003).

No tocante a este aspecto, nos estudos de Camargo (2003) as estimativas de renda calculadas na elaboração dos projetos apontam que 51,5% apresentariam rendas mensais após o quarto ano, situadas entre 3,3 a 6,6 salários mínimos³⁶, consideradas superestimadas em relação aos agricultores estabelecidos, dos quais somente 12% apresentam rendas superiores a três salários mínimos mensais. Em simulação total sobre o valor a ser pago pelo agricultor ao Banco da Terra, considerando-se o valor mensal de três salários mínimos, supondo pagamento em dia, percebeu-se que o mesmo encontraria dificuldades para pagar a dívida adquirida (CAMARGO, 2003). No entanto os estudos realizados por Condé (2006) no município de Caçador, conclui que os tomadores de crédito do Banco da Terra não teriam dificuldades em pagar o financiamento contraído, baseados na renda média das famílias entrevistadas e através de simulação no ano de 2005. Da mesma forma, em relação à pesquisa anteriormente citada e realizadas pelo DESER, 60% dos mutuários da região Sul estariam aptos a realização do pagamento.

4.2.3. Programa Nacional de Crédito Fundiário

Em Santa Catarina, até julho de 2009 foram atendidas via PNCF 5.338 famílias, envolvendo 5.235 operações. Este é o Estado que apresenta a menor relação entre o número de operações do PNCF e o número de famílias beneficiárias, correspondendo ao índice de 1,02. No período de 2003 a 2004 a linha CAF no sistema de contrato individual foi a única acessada, a partir de 2005 inicia-se o acesso principalmente na linha de crédito NPT/CPR de forma associativa, no caso da linha CPR para adultos em Santa Catarina só ocorre em municípios com IDH – M menor que 0,650 (59 municípios). No período de 2007/2008 não houve nenhum acesso da linha CPR e neste período foram operacionalizados 57 projetos NPT, justificando desta forma o menor índice, além da preferência por projetos individuais. No período de 2008 a 2009, em média neste Estado os financiamentos atingiram o valor de R\$ 38.285,00 por

³⁶ Na época o valor do salário mínimo correspondia a R\$ 240,00.

operação, chegando próximo ao limite máximo financiável. Com um custo por hectare neste mesmo período equivalente a R\$ 4.587,50 e áreas com tamanhos médios em torno de 9 ha (Painel de Indicadores Gerenciais, SAR, 2009). Isto se deve ao fato do alto valor das terras como visto anteriormente, elemento este que pode aumentar a minifundização das unidades agrícolas.

No que tange a demanda na busca do programa de crédito fundiário, em Santa Catarina este aumento foi 117% no período dos demandantes do BT e dos PNCF em julho de 2009, conforme podemos averiguar na Tabela 11.

Tabela 11 – Número de famílias beneficiárias das políticas públicas de reforma agrária

Políticas Públicas de Acesso à Terra	Santa Catarina		Brasil	
	Nº de Famílias	%	Nº de Famílias	%
Assentamentos do INCRA (1983 – Jul/2009)	5.599	30,7	1.072.661	90,8
Fundo de Terras/SC (1983 – Dez/2008)	2.634	14,4	-	-
Banco da Terra (1999 – Dez/2003)	4.685	25,7	34.478	2,9
PNCF (2003 – Jul/2009)	5.338	29,2	74.760	6,3
Total	18.256	100	1.181.899	100

Fonte: Cazella (2009), adaptado pela autora

Do total de famílias beneficiárias com os mecanismos de acesso a terra, os programas de crédito fundiário abrangem 69,3%, mais de dois terços de famílias atendidas com a reforma agrária por interesse social em Santa Catarina, o equivalente a 30,7%. Diferentemente do restante do País onde a reforma agrária tradicional é o principal instrumento de acesso a terra, correspondendo a 91% das famílias. Se considerarmos a atuação dos três programas de crédito fundiário no mesmo período de atuação do INCRA, o número de famílias é acima do dobro das famílias assentadas pela reforma agrária tradicional. Somente o PNCF em quase seis anos aproximou-se do número de famílias assentadas pelo INCRA no período de vinte e seis anos.

Esta diferença pode ser remetida a dois fatores, primeiramente pelo fato de Santa Catarina apresentar uma forte incidência de unidades agrícolas gerenciadas por agricultores familiares, além de possuir uma fronteira agrícola fechada, com poucas áreas passíveis de desapropriação por interesse social. Demonstrando-se desta forma que a política de crédito fundiário é um importante instrumento de acesso à terra nestas regiões. Além disso, o segundo fator pode ser remetido ao processo de organização e atuação do MST em nível nacional, onde ainda a concentração fundiária é uma realidade e o mecanismo de desapropriação de terras improdutivas se tornou o principal mecanismo de acesso a terra fundamentada na defesa que a função social da terra deveria exercer. Desta forma na década de 90 o MST recolocou a reforma agrária no cenário político nacional e internacional, aumentando o número de acampamentos e assentamentos realizados no País.

Contrariamente o crédito fundiário no início de sua implementação causou várias polêmicas e mobilizações contrárias a sua efetivação, principalmente pelo Fórum Nacional de Reforma agrária e Justiça no campo, espaço que envolve aproximadamente 32 organizações que defendem a reforma agrária, entre elas o MST e a CONTAG. Mas foi através de reivindicações deste espaço, que se avaliou e possibilitou-se que várias mudanças fossem realizadas deste as primeiras ações experimentais e a sua configuração atual, baseados numa maior participação social, enfatizando-se a função social da terra e o mecanismo de desapropriação como prioritário. A CONTAG desde sua criação em 1963, defende a necessidade de reforma agrária através de mecanismos de desapropriação. A partir de 1996 em suas pautas de reivindicação coloca o programa de crédito fundiário com a participação do movimento sindical como forma de possibilitar a aquisição de terras por jovens e agricultores familiares que não dispõem de terra o suficiente para desenvolver seus meios de reprodução, como mecanismo complementar em áreas de minifúndios e em áreas não passíveis de desapropriação. Mas apesar da sua interlocução perante o Banco Mundial legitimando-se o mecanismo de crédito fundiário que vinha sofrendo fortes oposições pelas entidades da sociedade civil, suas ações são ainda pontuais no processo de organização dos agricultores e melhor operacionalização do PNCF em suas bases sindicais. Existe uma expressiva procura por essa modalidade, mas são poucos os que têm acesso, tanto pela falta de informações como agilidade dos STR locais e demais organizações em promovê-la, como será possível verificar no estudo de caso a seguir.

4.2.3.1 O PNCF no município de Cerro Negro

O município de Cerro Negro apresenta 564 estabelecimentos rurais com áreas inferiores a 10 ha e outros 164 estabelecimentos inferiores a 20 ha. Destes, 280 (52%) são geridos por arrendatários. Em conjunto, esses estabelecimentos correspondem a 61% do total de unidades agrícolas do município (Censo agropecuário 1995/1996). Segundo os depoimentos dos entrevistados somente nas cinco comunidades estudadas existem aproximadamente 191 famílias arrendatárias. Além desta situação também merece registrar a falta de documentação que comprova a legalização das posses, bem como um índice de 76% das unidades produtivas com renda inferior a um salário mínimo por mês (CERRO NEGRO, 2005). Estes estabelecimentos têm em comum o acesso precário à terra e a dificuldade para manter a sobrevivência da família.

É possível que a integração do PNCF como mecanismo de reordenamento agrário possa compor uma alternativa para a precária situação da população rural deste município de acordo com os objetivos propostos pelo PNCF. O PNCF foi considerado muito importante por todos os entrevistados. Entre os elementos indicados como os mais importantes pelos entrevistados pode-se destacar os seguintes:

- a) Possibilidade de aquisição de terra para manutenção das famílias e seu pagamento com os recursos destinados ao arrendamentos (liderança);
- b) Ampliação de divisas para o município através do aumento da produção e comercialização de produtos (liderança);
- c) Geração de emprego e renda, além da melhoria das condições de vida das famílias arrendatárias (liderança);
- d) Incentivo à permanência do jovem no espaço rural, impedindo a maior fragmentação das terras e sua inviabilidade econômica (jovem que teve seu projeto aprovado);
- e) Redução da concentração de terras pelos grandes proprietários através da compra de unidades de produção agrícolas pluri-parcelárias³⁷ (técnico);
- f) Favorecimento ao reordenamento fundiário através da realocação das unidades de produção e dos usos da terra (arrendatário).

³⁷ Unidades de produção agrícola que “agrupa parcelas (glebas) de tamanhos e formatos diferentes e, por vezes, isoladas umas das outras” (Neumann, 2003, p. 17).

A relevância atribuída nos depoimentos ao PNCF está relacionada com a possibilidade de acesso a terra por um contingente de agricultores familiares que não estão dispostos a participar de desapropriações por interesse social. Os entrevistados vislumbram o acesso à terra através da sua compra via crédito de programas públicos como uma forma de conquistar autonomia de produção, geração de renda e garantia da manutenção familiar. Geralmente este público, composto por filhos de agricultores com pouca terra e arrendatários, almeja adquirir terras próximas às de seus familiares.

Ele [PNCF] é bom pelo seguinte, os agricultores, assim como nós que somos filhos de pequenos agricultores aqui não tem opção de um serviço pra você ganhar por mês ou tem mas é muito pouco, tem muita gente que precisa. Então, com esse programa é oportunidade de nós tá ficando aqui no município ou aqui por perto. Senão, não tem condições de nós sozinho comprar um terreno e pagar se não tiver uma ajuda assim do governo. Ou se mantém no terreno dos pais também, é pequeno e prá dividir vai ficar um pedacinho prá cada um que não vai dar pra sobreviver (Jovem que teve seu projeto do PNCF aprovado, 22 anos).

O processo de subdivisão das terras via heranças impossibilita a permanência de parte dos herdeiros devido à baixa rentabilidade econômica, provocando um êxodo rural que não é acompanhado pela respectiva absorção dessa população pelos setores econômicos urbanos, aumentando o contingente populacional econômico e socialmente marginalizado. O incentivo à propriedade familiar é percebido como uma forma de incrementar o processo de desenvolvimento econômico do município, por meio da oferta e consumo de bens produzidos por este segmento.

O PNCF foi colocado pelos arrendatários como uma possibilidade de melhorar o acesso e uso das terras, muitas delas distantes dos locais de moradia e sem aptidão de uso para cultivos anuais. “Isso era bom se pudesse, porque nós somos meio apurados de terreno, toda esta área de terreno é acidentada, é beco, não entra trator, tudo acidentado, pedreira. Daí tinha mais espaço pra pessoa plantar” (Arrendatário, 29 anos).

Os indicativos apontados pelos entrevistados caracterizam o PNCF como uma política pública significativa de reordenamento agrário. Ainda pode-se considerar a oferta de terras em processos de suces-

são hereditária que permitam a aquisição por herdeiros que desejam permanecer na unidade de produção ou a aquisição de terras para proprietários de pequenas glebas que necessitam aumentar suas áreas; possibilidade de acessar áreas com formatos técnico-econômicos mais apropriados visando uma melhor eficiência produtiva; uso mais adequado do solo principalmente relacionado à legislação ambiental vigente e o aumento da produção e melhoria das condições de trabalho.

4.2.3.2 A operacionalização do PNCF em Cerro Negro

Os diferentes programas de crédito fundiários no estado de Santa Catarina existem desde a década de 80. Em todas as suas versões, eles foram pouco utilizados em Cerro Negro. Segundo dados da SRA/PNCF (2008), apenas dois projetos do Fundo de Terras (FT) foram efetivados em 1984 e outros dois projetos do Banco da Terra nos anos de 2001 e 2002. Segundo as informações um beneficiário do FT desistiu da terra, sendo as causas desconhecidas, já os demais beneficiários estão prosperando. Ou seja, em quase 30 anos foram realizados 4 projetos de crédito fundiário no município e apenas 3 se efetivaram.

Nos dados cadastrais da SRA/PNCF havia 3 propostas do município de Cerro Negro, 2 destas destinadas a alunos da Casa Familiar Rural (CFR), sendo uma destas em parceria entre irmãos. Mas, somente 1 projeto, em fase de aprovação, está sendo realizado até o momento.

Segundo as lideranças e representantes de instituições do município ligadas ao programa ocorrem várias limitações de cunho operacional, principalmente em questões relacionadas à descentralização do programa. O processo de descentralização imprime competências e articulações nas várias instâncias, em nível local, regional e estadual, envolvendo diversos atores. Desta forma, “pluralizar as autoridades” fundamenta-se no entendimento e articulação das diversas instâncias envolvidas em sua execução. Portanto, o conhecimento do PNCF, seus objetivos, finalidades e possibilidades enquanto mecanismo estratégico para contornar a situação vigente parece ser fundamental para sua implementação. Para isso deve haver interesse, condições e diálogo das diversas instituições e atores envolvidos. Porém a transferência de encargos para os municípios não foi acompanhada por uma devida preparação dos agentes locais, em especial a participação popular. As intencionalidades de políticas participativas não são facilmente assimiladas frente à histórica gestão autoritária das mesmas. Apesar da existência de limitações técnicas, de recursos humanos e econômicos há razões favoráveis à descentralização. Entre as quais podemos destacar o empoderamento da

sociedade civil, aumento do controle social, maior conhecimento das necessidades locais e a participação como fundamental no exercício da cidadania.

No entanto, ficou evidenciada nesta pesquisa a carência de informação sobre o PNCF apresentada pelos arrendatários entrevistados em situação mais grave de pobreza.

Inicialmente, o PNCF foi difundido no município através da Casa Familiar Rural (CFR). O objetivo desta divulgação era atender a demanda dos alunos, filhos de proprietários com pequenas extensões de terra e residentes urbanos que desenvolvem atividades produtivas nos estabelecimentos dos avôs. Cabe lembrar que a CFR possui abrangência regional, envolvendo os municípios contíguos de Campo Belo do Sul, Cerro Negro e Anita Garibaldi.

Nas reuniões sempre que a gente faz, a gente conversa com aquelas pessoas que tem interesse em conseguir seu pedaço de chão, porque muita gente tem interesse de conseguir. Mas o que falta é organização no município, porque tem que ter um conselho no município para avaliar estes projetos e a maior parte das vezes não acontece, não existe, né. Agora no momento deu uma parada, não tá mais tendo estas reuniões, mas no ano passado tinha vários jovens interessados a entrar no crédito fundiário, né. Daí a gente foi em busca das comunidades, vê quem tinha interesse prá entrar no crédito fundiário. Daí a gente conseguiu até quinze jovens prá entrar... A divulgação foi feita pelas associações, vários grupos, não só a Casa Familiar. Foi puxado pela Casa Familiar, que conversou a diretoria destas associações, que fizeram o levantamento de três, quatro comunidades que tinham estas associações e onde tinha estes jovens interessados. Levanto quinze demandas entre Anita Garibaldi e Cerro Negro, que tinha também uns jovens de Anita... (Pergunta: Mas quem é responsável para mobilizar esses possíveis interessados?) Não é nem STR, nem Microbacias, e nem... São as próprias associações mesmo... Ouve falar que existe e aí fizeram aquelas conversas pra vê até onde ia (Liderança da CFR).

Outra forma de divulgação do PNCF é realizada nos escritórios do STR e EPAGRI. No entanto, o funcionário da EPAGRI argumenta que procura não divulgar o programa, visto se constituir em demandas futuras, as quais não haveria condições de realizar, devido às restrições de seu quadro funcional. Apesar de consentir que a procura seja grande, se prima em não gerar expectativas para um programa que não está articulado no município, principalmente pelo STR, EPAGRI e prefeitura. Não há quem faça os projetos, além de não haver possibilidades de ATER aos possíveis beneficiários.

Portanto o PNCF não se constitui em uma prioridade para as instituições que poderiam fomentá-lo. Fica claro a falta de pessoal habilitado pelo STR tanto no que tange o fornecimento de informações como a elaboração das propostas do programa. Nos depoimentos realizados pelo técnico da EPAGRI, este apontou que o quadro de funcionários do escritório local é muito limitado, frente às demandas já existentes. Atualmente a EPAGRI realizou um convênio com a hidroelétrica Barra Grande – BAESA para assistência em comunidades onde ocorreram os reassentamentos dos atingidos pela barragem, envolvendo 04 comunidades, exigindo-se uma assistência praticamente exclusiva com este público. Assim o atendimento aos demais agricultores é realizado no escritório da EPAGRI conforme suas necessidades. Portanto não se habilitam a promover o programa de crédito fundiário, calcado na necessidade de laudo técnico e acompanhamento aos projetos, fato considerado como impossível perante as circunstâncias da EPAGRI local e a preocupação referente ao acompanhamento posterior para a viabilidade dos projetos através da demanda de assistência técnica.

O atendimento é feito por demanda no tempo que eu estou disponível e eu não tenho mais tempo de ir a campo fazer a extensão rural propriamente dita, a não ser nestes produtores do projeto (BAESA), que a gente deveria fazer este trabalho em todo o município, que é a verdadeira extensão, que é visita, reuniões, dias de campo... A participação do governo do Estado é muito sucinta, na verdade ele entraria com a ATER, mais ela está bem capenga, falta pessoal, esta seria a contrapartida do governo. Só que está bastante precária. A participação da prefeitura na verdade é zero, não tem um entendimento do secretário da agricultura, deveria contratar um técnico só para fazer isso, elaboração de projetos pra buscar este recurso do

Banco da Terra. As parcerias do projeto que está capenga. Mesmo pouco existe o recurso e aí a questão da ATER por conta do governo estadual está sofrível e o governo municipal nem aparece (Técnico da EPAGRI).

O município possui em seu quadro técnico 09 profissionais, envolvendo 02 da EPAGRI, 03 técnicos do Microbacias, 03 técnicos da Secretaria de Agricultura e 01 técnico da CFR, todos com atuação específica no município, além de 02 ONG's³⁸, 01 Cooperativa (Ecoserra) e a empresa Souza Cruz. Apesar da ATER prestada por estas organizações e a situação de vulnerabilidade destas famílias, com exceção da CFR, EPAGRI e CESAP, segundo as informações dos entrevistados nenhuma outra fomentou o PNCF.

No caso do CESAP sua atuação foi de forma pontual na comunidade de Cruzeirinho. Esta entidade convidou o então coordenador da Secretaria de Reordenamento Agrário de Santa Catarina (SRA) e também integrante do CESAP para abordar o assunto. No depoimento abaixo, um arrendatário apresenta sua visão sobre esse encontro que, segundo ele, o acesso ao crédito fundiário se daria por intermédio da formação de associações, provavelmente na linha CPR.

Não participam porque tinha que ter, por exemplo, uma quantia grande uns cinco seis mais ou menos prá comprar um terreno que ficava acima de cento e poucos mil reais pelo que parece e pagos com os produtos da terra que tirava. Daí até nós tava olhando esse terreno do Plínio, conversando com ele sobre isso. Mais daí o nosso grupo era meio fraco, daí começaram a conversar, daí começaram a ficar sem interesse, desanimar, daí um dava desanimação pro outro. Achava quem não dava, começaram a conversar daí foi despendendo e daí não deu mais o grupo. Acharam que era muito alto o valor prá pagar. (Arrendatário, 41 anos).

³⁸ Centro de Estudos, Assessoria e Publicações - CESAP e Centro Vianei de Educação Popular.

Existe uma resistência para a elaboração de projetos conjuntos, mesmo que estes venham a possuir subsídios para infraestrutura comunitária. Mas esta é uma tendência das políticas públicas e de seus gestores em insistir para que os agricultores adquiram terras em conjunto visando que a cooperação diminua custos de transação. O incentivo a comportamentos cooperativos é um condicionante para receberem investimentos externos, sem levar em consideração as dificuldades práticas em gerir o uso coletivo da terra. Existe uma expectativa exagerada quanto à participação. Em estudos sobre o PCPR, foi apontado um custo para os mais pobres para poder acessar estes investimentos. Geralmente desprovidos de capital físico e social, a participação em reuniões leva-os a perder um dia de trabalho, além do baixo nível de informação, entre outros. As formas organizativas podem gerar oportunidades, mas irão depender de como funcionam e somente o fato de existirem não significa oportunidade (ARRETCHE (2005) citada por GUANZIROLI, 2006, p. 188).

4.2.3.3. Procedimentos adotados para elaboração das propostas de crédito fundiário em Cerro Negro

Os interessados em realizar um projeto de crédito fundiário em Cerro Negro devem procurar o STR, órgão responsável pelas orientações dos procedimentos necessários e elaboração dos projetos. No entanto, os projetos são elaborados no STR do município vizinho, Campo Belo do Sul, devido à falta de pessoal habilitado para a elaboração dos projetos em Cerro Negro.

Em seguida, os nomes das pessoas interessadas em realizar os projetos de financiamento devem ser aprovados pelo CMDR. O mesmo no município de Cerro Negro foi restabelecido em 2007 frente às demandas do PNFC. É composto pela Secretaria Municipal de Agricultura, presidentes de associações de agricultores, STR e EPAGRI. Após a seleção dos nomes, se orienta os candidatos sobre a documentação necessária para a elaboração dos projetos. O interessado já deve ter em vista uma área de terra para negociar. Esta área deve ser avaliada pela UTM representada pela EPAGRI local, responsável pelo laudo técnico de aprovação do terreno, validando ou não sua viabilidade técnica. A UTM também deve realizar a prestação de assistência técnica. Caso o terreno seja aprovado, providenciam-se todos os documentos necessários e elabora-se o projeto.

Para receber estes recursos o beneficiário não pode ter seu nome vinculado a serviços de proteção ao crédito. Normalmente, o prazo para

que ocorra todo o trâmite para a análise e liberação dos recursos leva entre 90 e 120 dias, desde que a documentação esteja devidamente arrolada.

Foram entrevistados 4 representantes do CMDR de Cerro Negro, os quais indicam algumas debilidades, entre as quais se destaca a presidência do CMDR ser representada pela secretaria de agricultura e a mudança de pessoas destinadas ao cargo; falta de participação dos presidentes de associações em especial ao programa Microbacias para contribuir na seleção dos nomes dos candidatos. “O CMDR na verdade está inoperante, ele só se reúne quando tem sessenta, setenta inscritos para ajudar a selecionar... Penso que é inoperante” (Técnico da EPAGRI).

No caso do CMDR de Cerro Negro, a discussão consistiu unicamente em avaliar a lista de nomes encaminhada pelo STR. Inicialmente, os membros do conselho e o próprio representante do STR desconheciam os critérios, levando a elaboração de propostas que não se enquadravam nos critérios oficiais e por isso foram refutadas, a exemplo da priorização de funcionários da própria prefeitura. Outra questão é a falta de documentos legais das áreas disponíveis. Este fato associado aos critérios exigidos para a avaliação técnica do imóvel leva os beneficiários a procurar terras em municípios vizinhos. Muitos interessados desistem nesta fase, as informações sobre os documentos são fornecidas gradativamente “cada vez é um documento, tem que tá indo pra sede toda vez. O programa é bom né, assim pro agricultor aqui é ótimo até, ele vem ajudar, mas... Ele tá sendo assim bem complicado, porque tem muita burocracia né, papelada. Muitas vezes a gente não tem acesso...” (Jovem que teve seu projeto aprovado, 22 anos).

Apesar de todas as dificuldades burocráticas e de informações precisas, um dos jovens que teve seu projeto aprovado, depois de muito empenho e dedicação, não conseguiu concluir a compra da terra. Este jovem aponta que no momento em que o proprietário da terra faria o acerto final, foi orientado pelo STR para não vender as terras, alegando-se a morosidade na liberação dos recursos. Este fato acabou com as expectativas de execução do projeto e a desistência em sua fase final.

Foi aprovado o nosso nome, pegamos a folha com o nosso nome e a papelada da parte do terreno que também não é fácil... Até porque é demorado... Quem quer vender assim dificilmente gosta de esperar e também porque não tem conhecimento e daí fica com aquela dúvida de correr atrás, será que é mesmo, será que vai dar, então você ia lá e

olhava o terreno e quando falaram de prazo e toda aquela papelada tudo, daí os caras se jogavam de costas (...). Daí achamos o terreno e aí o cara queria vender e concordou de esperar e correu atrás também...Não pode tá nada atrasado. Os prazos de aprovar o projeto e vir o dinheiro mandaram três a quatro meses. Porque daí ele foi ali no sindicato e aquele que trabalha ali no sindicato disse que dificilmente dá certo né, que ia lá mais era difícil de aprovar, que tinha projeto que já tinha mais de ano que tava lá. Isso não devia acontecer daí ele veio e desistiu, não ia adiantar, ia demorar muito tempo... Tudo mundo tá inseguro daí vem o cara e diz que é impossível, daí tá tirando de uma vez a esperança (Jovem que teve se projeto elaborado juntamente com sua irmã, 19 anos).

Portanto a falta de conhecimento do PNCF e a incumbência dos papéis destinados aos diversos atores responsáveis pela sua realização representam a maior dificuldade, como consequência a falta de agilidade na elaboração das propostas e demora na aprovação e liberação dos recursos.

Foi possível perceber que as competências institucionais não são claras para as organizações locais e para os interessados. A busca da descentralização nos processos de decisão de políticas públicas foi percebida como negativa para técnicos e lideranças já que houve grande confusão sobre os procedimentos burocráticos e documentais necessários, considerados difíceis de viabilizar. “Prá funcionar, tinha que fazer um projeto direto com quem entende e direto pro banco, não passar pelo município, que passou pelo município encalhou tudo...” (Liderança, 59 anos).

O CMDR deveria ser a base de apoio do PNCF. Suas funções seriam verificar a escolha dos potenciais beneficiários, contribuir na discussão sobre as propostas iniciais de financiamento e procurar articular o PNCF com outros programas locais voltados para o desenvolvimento rural do município. Embora o CMDR seja um importante espaço, sua criação, forma de gestão não propiciam uma atuação mais eficiente. Quanto à atuação do CMDR, a discussão feita no capítulo 1 desta dissertação é bastante pertinente, ressaltando-se nesse caso desigualdade de formação e qualificação dos agricultores que possuem assento no conselho, principalmente quando se encontram em níveis de alta pobreza, tornando-se um ônus sua participação.

4.2.3.4. Perfil do público inscrito e suas possibilidades de inserção ao PNCF

Os critérios de elegibilidade dos potenciais tomadores de crédito constam no manual operativo do PNCF e quando não enquadrados não foram aceitos. “Primeira coisa é ver se ele não é funcionário da prefeitura ou talvez a esposa porque já tem acontecido da gente adotar este sistema e daí não passa. É um programa muito bom, prá pagar a longo prazo, daí tem muita gente que quer se candidatar” (Liderança STR).

Mas, segundo os depoimentos, o processo avaliativo dos possíveis beneficiários vai além dos critérios exigidos. Priorizam-se as relações pessoais e políticas do candidato e seus familiares; a origem familiar e sua etnia, além da capacidade de gestão produtiva e de pagamento da dívida:

Pelas três reuniões que eu participei no início que eu era conselheira né, tinha outros interesses, não era só... Primeiro passo eram interesses políticos, tinha que ver que lado ele era, prá ver se era viável encaminhar. Outro passo que eles avaliavam também era ver a renda, ver se ele tinha emprego mais ou menos, que desse pra encaminhar a documentação, que ele tivesse uma condiçãozinha a mais, não ficar “fiado” só da produção, do que ia produzir e a outra parte era... do tipo da pessoa né...dependendo de que família ele era, de que descendente ele era, se era aqui da região mesmo, se era vindo de fora. Tinha esses três passos, mas o primeiro era político... Ah..., tinha outras conversas, aquele que é funcionário de tal pessoa, não pode dar chance prá ele, que vai prejudicar... O fulano vai perder o funcionário... Tinha outras conversas, mais... Mais eram esses três primeiros que se falava. Talvez não me avisaram mais pra participar do conselho porque uma vez a gente teve um bate boca com as outras pessoas lá que eu achei que não era o certo... Uma escolha assim... Se a pessoa tava requerendo tinha que encaminhar a documentação prá ver se dava certo, não dizer e já eliminar ali...O pessoal do conselho foi orientado já politicamente(...) Não... no primeiro momento até que eu participava não teve formação... A gente não tem estudo, mas tem ca-

minhada, já vê que não é justo, não era viável daquele jeito... Daí eu fui discordar daquilo ali e já não fui mais convidada prá..., avisada da reunião... Então já acabou desvinculada... Então quando vieram me perguntar do sorteio já disse que não sabia explicar porque já não tinha mais participado mais das discussões... (Liderança, 57 anos).

As entrevistas realizadas com os dois candidatos que tiveram seus projetos de crédito fundiário elaborados permitem a análise de algumas características em comum entre eles:

- a) Juventude: possuem entre 19 e 22 anos;
- b) Acesso a terra: filhos de agricultores com áreas próprias com 6 e 7,5 alqueires, respectivamente. São os únicos entrevistados que não arrendam terra;
- c) Capacidade de gestão vinculada ao nível de escolaridade: são alunos da CFR e recebem formação específica voltada para o desenvolvimento de atividades agrícolas, além de um possuir o ensino fundamental e o outro o ensino médio;
- d) Fontes de renda: trabalham na propriedade familiar com gado, produção de milho e feijão. Em cada família há dois benefícios advindos de aposentadoria e pensão. A família de um desses jovens é contemplada com o programa bolsa-família. Ambos na entressafra prestam serviços como diaristas na região;
- e) Origem: um relata ser descendente de alemão e o outro aponta que seus familiares eram oriundos do Rio Grande do Sul;
- f) Política: um destes jovens era filho de funcionário da prefeitura e o outro sobrinho do secretário da agricultura.

Porém um destes beneficiários avalia da seguinte forma as razões de ter sido selecionado:

O fato assim da gente morar lá no sítio né... E o pessoal até tem conhecimento que a gente não tinha lá grande terra, que precisava. Que tipo, nós já estamos terminando o ensino médio e tal, logo se a gente não consegue nada tem que sair procurar alguma coisa. Então eu acho que isso também foi levado em consideração o fato de, de repente, nós sair, ter que deixar os nossos pais lá... E o fato de nós ter pouca terra, morar desde sempre lá no sítio, e terra assim muito dobrada, difícil de traba-

lhar, de fazer uma lavoura... (Jovem que teve seu projeto aprovado, 22 anos).

Apesar da demanda existente no município, a obtenção das informações e a tentativa de inscrição foram limitadas porque muitos dos interessados foram apontados como sem condições para acessar o PNCF, informação corroborada por cinco informantes. Na maioria dos casos, o motivo da inaptidão estava relacionado a dificuldades em comprovar capacidade de pagamento da dívida, além de serem agricultores pluriativos. “A primeira vez que eu fui me inscrever, eles já acusaram que eu não podia porque eu tinha o bar no meu nome, tô fazendo isso pra sobreviver. Mas se eu tivesse condições de ganhar um terreno no meu nome eu ia, ia partir pra lavoura” (Arrendatário e comerciante, 41 anos).

Mas essas pessoas não iam conseguir ser aprovada, principalmente no nosso município, porque eles já iam achar que essa pessoa não tem capacidade, o que eles iam produzir... Só que eles não olham aquele lado, que ele tem um grande conhecimento, viveu trabalhando não na terra dele, mas pros outro na agricultura, prá aqueles que plantam bastante (Liderança, 59 anos).

Este processo de negar a candidatura foi questionado por uma liderança, membro do CMDR, que pretendia que o processo de análise ocorresse de forma diferenciada. Ou seja, que houvesse esclarecimento detalhado de todo o programa e sua forma operacional, seguido de orientações sobre os documentos necessários e onde adquiri-los.

Não ir pro primeiro passo, excluir, ter pessoas que avaliem que ajudem esses conselheiros para encaminhar tudo, porque de repente dos quinze, só quatro foi escolhido... Daqueles... Onze se desanimaram... Não, não adianta mais se inscrever porque eu nunca vou conseguir daí vai desistindo. Tivesse que encaminhar esses quinze, daí lá na frente vê se vai ter documentação em dia, daí é menos pessoas... Tem pessoas que já dizem, nem adianta eu ir lá me inscrever, fulano não foi contemplado, eu também não vou... Tem que ter mais formação das lideranças do município pra saber o

que ta fazendo certo e não escolher por política, por raça, por outras coisas... (Liderança, 57 anos).

Apesar do desânimo causado no público potencial a beneficiário, todos os entrevistados demonstram o desejo de obter uma terra própria preferencialmente nas proximidades. Indicam ser a única forma para poder melhorar suas condições de vida. “Minha mãe sempre dizia quem trabalha de jornal nunca vai ter nada, porque enrica o patrão, quando chegar na hora que ele precisar, que ele tá doente ele não tem socorro. E a verdade é essa mesmo” (Arrendatário, 36 anos).

Gostaria de ter um terreno pra ter uma vida melhor, ter uma criaçãozinha, ter o plantio, quando chegar no tempo de descansar, descansar. Por que quando é tempo da planta trabalha, daí vem o inverno é cuidar dos potreirinhos e quem não tem, tem que trabalhar pros outros pra poder sobreviver, porque não tem outro ganho, a não ser quem é aposentado. Quando termina as plantas tem que trabalhar pros outros pra poder comer (Arrendatário, 57 anos).

Mesmo que o perfil da maior parte dos interessados tenha sido considerado inapto a se inscrever e acessar o PNCF, existe a demanda explícita deste público na perspectiva de melhorar as condições de vida através do acesso à terra. Procurou-se investigar as condições de realizar o pagamento e quais as estratégias pensadas para essa finalidade, caso existisse a possibilidade deste público se inserir no PNCF.

Do ponto de vista da EPAGRI, os agricultores arrendatários não teriam possibilidades, visto as dificuldades que já vivenciam os proprietários de pequenas extensões de terra no município.

Na verdade hoje quem tem a posse da terra já tá tendo dificuldade pra se manter, então além da manutenção se ele tiver que pagar uma prestação alta, inviabiliza. Eu penso que a grande maioria que quer não tem essa condição, porque o governo além de financiar a terra, o valor que ele financia é pequeno, então ele já vai comprar uma área a quem do que ele deveria para subsistir, então uma questão é essa. Outra é a questão da infraestrutura,

eu acho que os recursos repassados para infraestrutura também é pequeno para que ele pudesse montar uma estrutura, uma moradia dele, dar condições para o solo produzir para tornar a propriedade viável. A outra questão é da assistência técnica, não tem gente para isso. Ele teria que ter assistência técnica constante, um acompanhamento constante para que no início ele tivesse um embasamento, porque no início ele não tem conhecimento também para gerenciar e administrar uma propriedade e aí essa assistência técnica também está capenga. Porque isso deveria ser feito por uma assistência técnica, eu penso que oficial né e só que a extensão rural hoje ela está deficiente de pessoas para poder dar esta assistência constante (Técnico da EPAGRI).

O público caracterizado como sendo arrendatário, pluriativo e pobre se mostram otimista quanto à possibilidade de pagamento caso houvesse todo o suporte necessário para os sistemas produtivos. “Se tivesse condições compraria terra, o meu pai tudo ano tinha que arrendar terreno pra plantar. Nunca compro por falta de dinheiro. Não plantamos outra coisa porque não tem comércio. Se tivesse comércio, ah plantaria, não planta porque não sai. Não vende” (Arrendatário, 36 anos).

A maioria dos informantes conhece as experiências dos poucos tomadores de crédito fundiário (FT e Banco da Terra) do município e relatam sobre suas estratégias de pagamento. “O Amadeu pagou tudo só com a agricultura, só com a luta do fumo”. (Arrendatário, 47 anos). Outros entrevistados apontam que a pluriatividade assegurou o pagamento da terra através do artesanato em couro, prestação de serviços com trator conjuntamente com a implantação de uma pequena serraria.

Outra percepção dos entrevistados, principalmente pelos técnicos é sobre o potencial desse programa entre o público jovem presente no meio rural em detrimento a outras faixas etárias considerados “acomodados no seu estilo de vida”. No caso dos jovens citou-se o empreendedorismo (maior disposição), maior conhecimento devido ao nível de escolaridade. Mas como uma ressalva, desde que houvesse assistência técnica continuada, visto o valor ser irrisório para a compra da terra e investimentos em infraestrutura, o que não possibilitaria a subsistência, consequentemente afirmam não ser possível viabilizar o pagamento.

4.2.3.5. Oferta de Terras para o PNCF em Cerro Negro

Na opinião dos técnicos, confirmadas pelas lideranças e potenciais beneficiários, a aquisição de uma área que possa oferecer as condições adequadas para gerar renda e pagar a dívida contraída tornou-se complicada no município. O valor das terras na região sofreu um aumento significativo propiciado somente pela implantação das barragens e reflorestamentos. Anteriormente, um alqueire custava aproximadamente R\$ 4 mil. Hoje gira em torno de R\$ 10 a 12 mil, ou seja, uma elevação de 250% a 300%. Esses valores são muito altos, quando relacionados com o limite financiável pelo programa, cujo teto máximo é de R\$ 40 mil. A tendência é que os valores permaneçam altos devido à continuidade de projetos de implantação de futuras hidroelétricas.

O valor e a oferta das terras são elementos colocados como restritivos para programas de crédito fundiário, fato que já havia ocorrido por ocasião do programa Banco da Terra. A preferência são as terras do município, consideradas pelo técnico da UTM inviáveis para a agricultura e geração de renda que possibilite melhores condições de vida. “Quando a gente vai analisar o terreno, vê se aquele terreno vai gerar a subsistência e mais um excedente para pagar o terreno e mais um pouco ainda, porque ele não vai só subsistir e pagar o terreno ele tem que ter alguma sobrinha no final de cada safra, senão ele vai desistir” (Técnico da EPAGRI).

A genealogia dos solos, o alto índice de pedregosidade, a topografia acidentada da maior parte das áreas do município são características que dificultam a implementação do programa. Se levar em consideração uma propriedade que contenha todos os aspectos físicos e de fertilidade desejáveis para projetos que predominem orientações voltadas para sistemas de produção convencional, será difícil encontrar áreas que sejam viáveis tecnicamente, considerando o teto financiável. Esta situação se torna ainda mais grave na atualidade devido ao menor prazo de carência do PNCF se comparado ao Banco da Terra. Caso os potenciais tomadores de crédito fundiário forem desprovidos de estruturas produtivas, tiverem pouca inserção com o mercado e não recebam uma assistência técnica mais direcionada, esse quadro tende a piorar. Basicamente, estas são as condições de grande parte deste público, conforme apontamentos fornecidos nas entrevistas.

Caso o projeto técnico focar áreas maiores, principalmente voltados para a produção de gado, acompanhados de culturas que exigem grandes extensões para garantir viabilidade econômica, os projetos tornam-se inviáveis, visto a necessidade de rentabilidade e retorno econô-

mico a curto, médio e longo prazo, para saldar uma dívida a partir do segundo ano e continuar a pagá-la por vinte anos. Para contornar esta situação e adquirir uma maior área, um dos projetos enviados para análise foi feito em parceria com os irmãos, dobrando-se o valor do empréstimo. “O meu foi feito com a minha irmã... Porque quarenta mil pra comprar uma terra boa, que dê de lavrar, vai dar 02 alqueires de terra, 03 no máximo”.

Nos depoimentos realizados, as áreas disponíveis estão sendo adquiridas por outros profissionais que não são da área agrícola, que em muitos casos procuram investir em reflorestamentos. Outro aspecto que faz parte da tradição do município é o arrendamento de terras, com isso garante-se parte da produção da propriedade sem ônus com os custos de produção ou com sinistros, cada vez mais freqüentes. “É tudo arrendo, as meia, as terça, colhe cem dá trinta pra ele. Pra eles é mais futuro. Nós é que fazemos tudo.” (Arrendatário, 47 anos).

Além das poucas áreas que se enquadrariam nas exigências técnicas do PNCF, há um grande índice de áreas sem regularização fundiária. Quando passíveis de negociação acabam descartadas, após as informações sobre o processo e a morosidade de operacionalização do programa e a necessidade de quem está vendendo receber num curto espaço de tempo, limitando-se a oferta para o PNCF.

Penso que quem tem a área quer deter a posse da terra, a não ser que, principalmente porque ela tá na mão de pessoas idosas que na maioria das vezes são aposentados e que nem geram renda na propriedade, sobrevivem de uma aposentadoria, mas que isso tá arraigado na cultura dele, de não vender, de ter a posse da terra. Ele só vai vender quando aquela pessoa morre, quando daí vai ser repartida a área, daí os filhos ou já tão na cidade, daí vendem. Mas vão vender para quem? Geralmente para uma pessoa de mais posse, que vai ter o recurso disponível para ir lá e comprar aquela terra e não para aquele que vai ter um recurso que vai chegar aqui 06 meses ou 01 ano, né (Técnico da EPAGRI).

Segundo informações de outros entrevistados, quem tem terra para vender no município está aguardando a construção de futuras barragens, servindo como reserva de valor. Esta informação tem a ver com implantação de três reassentamentos no município de famílias atingidas

pelas barragens de Machadinho, ENERCAN e Barra Grande, sendo que somente a última atingiu o município. Os agricultores reassentados são oriundos de municípios próximos como Celso Ramos e Anita Garibaldi, envolvendo 50 famílias, num total de 163 pessoas (Cerro Negro, 2005). “Têm outros que vieram de Anita e compraram terra com dinheiro da BAESA. Tendo dinheiro sempre tem terra pra comprar...” (Liderança, 59 anos).

Acho que fosse pra fazer mais igualdade tinha... Porque tem poucos proprietários que tem muitas terras, não tem muitas rendas e não quer abrir mão, por em venda... O pessoal não quer saber de vender, porque tá na mão de empresários, firma, indústria e esses são difícil, não tem mais aquela de arrendar para as pessoas produzir os alimentos. Já colocam pinus e outras coisas, não produz o alimento e não vende (Liderança, 57 anos).

Constataram-se através dos depoimentos que muitas terras disponíveis são usadas para fins de arrendamento, outras propriedades apresentam irregularidades documentais e as terras disponíveis para venda geralmente são adquiridas por pessoas com melhores condições de pagamento. Mas o determinante para a aquisição através do PNCF é o aumento do valor das terras ocasionadas principalmente pelas implantações das barragens.

4.2.3.6. Acesso a pequenas parcelas aliadas a pluriatividade

Frente a todas as dificuldades mencionadas e baseadas no indicativo do desejo em permanecer no local de origem, questionou-se os entrevistados sobre a possibilidade de um programa de crédito fundiário para a aquisição de área menor, que pudesse comportar a moradia e pequenos cultivos para subsistência. Vislumbrando-se desta forma a permanência no espaço rural aliado a políticas de reordenamento territorial, incorporando a importância econômica e social da agricultura familiar no contexto das novas ruralidades com ênfase atividades não agrícolas, a pluriatividade e multifuncionalidade dos espaços rurais.

Esta proposta foi muito bem aceita por dois arrendatários das comunidades de Beneditos, que possuem suas casas em terrenos de familiares. A preocupação em contrair uma dívida e conseguir saldá-la foi relevante para esta opção. Apesar de terem manifestado o desejo de pos-

suir uma área maior e viver somente do trabalho em terras próprias, caso houvesse condições de infraestrutura e de assistência técnica “Bem certinho, pegar menos terra e ter condição pra pagar, continuar trabalhando fora e pagando mais pouco a prestação” (Arrendatário, 29 anos).

As lideranças do STR também demonstraram ser uma oportunidade para muitos arrendatários acessarem um local para morar. Aparentam que há dificuldades atualmente em arrendar terras juntamente com moradias, assim como aceitar famílias agregadas devido ao receio de enfrentar dificuldades em retirar estas pessoas do local após se instalarem. Acredita-se que isso explica também a compra de pequenos espaços de posses para a construção de moradias. “Eu tinha um terreninho, tinha cinco moradores em cima, arrendatários, coloquei morar porque não tinha onde morar os próximos, mais pra tirar o último não tá sendo fácil. Então ninguém quer mais colocar um arrendatário, um agregado pra morar em cima do terreno. Mais se tiver a sua casa tem terreno pra arrendar...” (Liderança do STR).

As possibilidades de rendas não-agrícolas são consideradas pelo técnico da EPAGRI uma forma de viabilizar o programa de crédito fundiário. Aponta como restritivo o critério “que tem que ser produtor”. Refere-se que as famílias agricultoras que estão conseguindo se manter são as que recorrem a atividades externas, não dependendo exclusivamente da renda agrícola. Estas alternativas aliadas às possibilidades de emprego no espaço urbano contribuiriam para que muitas famílias permanecessem no meio rural, validando-se assim, uma proposta de crédito menor para compra de pequenas áreas.

A maioria dos entrevistados, cerca de 89,5 %, acha que o crédito para a aquisição de pequenas parcelas seria interessante caso não houvesse outra possibilidade para a aquisição de maiores áreas. Ou seja, todos iriam dentro das condições necessárias acessarem o máximo de recursos para comprar o maior volume de área possível, com o intuito de obter renda das atividades agrícolas e, casualmente, destinariam tempo para atividades não-agrícolas.

A princípio a proposta de crédito fundiário para pequenas parcelas ou inclusive o acesso ao atual PNCF com menores valores poderia constituir-se numa saída aos arrendatários sem moradias, considerados sem “capacidades” para o PNCF, garantindo-se desta forma um local próprio para a moradia e, com isso, poder acessar terra via arrendamento, além de poder exercer outras atividades remuneradas no contexto da pluriatividade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sobre a temática da reforma agrária existe uma vasta literatura envolvendo seus contornos históricos e atuais, assunto pertinente e polêmico que tem promovido calorosos e extensos debates acadêmicos.

A reforma agrária é uma reivindicação social antiga. A evolução dos instrumentos políticos e legais para alcançá-la, fez surgir duas formas principais de acesso a terra no Brasil. A primeira é mais visível e está relacionada com o mecanismo de desapropriação de terras por interesse social como uma forma de prover o desenvolvimento econômico e social através de assentamentos rurais em áreas improdutivas ou subutilizadas (reforma agrária redistributiva, reforma agrária tradicional ou reforma agrária por interesse social). A segunda tem relação com as diferentes formas de crédito fundiário, onde o agricultor compra terras segundo as regras de mercado (reforma agrária através do crédito fundiário ou reforma agrária conduzida pelo mercado). Tanto a reforma agrária redistributiva quanto a reforma agrária de mercado são legais e legítimas perante a sociedade, porém a primeira tem recebido maior atenção de estudos acadêmicos ao longo do tempo. Apesar de diversos exemplos bem sucedidos e da indiscutível importância da Reforma Agrária Redistributiva, o Crédito Fundiário deve ser considerado como uma possibilidade de acesso a terra, em complementaridade a Reforma Agrária Tradicional. Essa modalidade pode atender a outras demandas de acesso a terra e permitir a inserção de beneficiários que não necessariamente estão dispostos a participar da reforma agrária via desapropriação. Principalmente em casos onde a fronteira agrícola encontra-se fechada e ocorre a oferta de propriedades decorrentes de processos sucessórios ou pela saída de agricultores que já não desejam permanecer no rural ou ainda por outros motivos.

Na revisão bibliográfica realizada na dissertação foi identificado que o número de famílias beneficiárias com os mecanismos existentes de acesso a terra em Santa Catarina se sobressai os programas de crédito fundiário (FT, BT e PNCF), os quais compreendem 70% dos beneficiários. O número de famílias atendidas corresponde a 12.657 famílias, sendo que somente o PNCF em aproximadamente seis anos de existência já atendeu 5.338 famílias, número muito próximo do que o INCRA atendeu no período de 26 anos através da reforma agrária tradicional, correspondendo a 5.599 famílias.

Na análise dos dados documentais a reforma agrária via crédito fundiário em Santa Catarina atendeu em sua maioria um público que não

estava disposto a participar da reforma agrária via ocupação de terras, atendendo um público predominantemente composto por arrendatários que antes destinavam o pagamento do arrendo para a aquisição de uma área própria e em menor proporção filhos de pequenos agricultores. Desta forma a operacionalização do programa de crédito fundiário pode se constituir em um mecanismo importante de reordenamento agrário tendo em vista: a) existência de uma expressiva presença de agricultores familiares; b) disponibilidades de terra sem utilização agrícolas ou subutilizadas; c) contribuir no processo de sucessão hereditária numa situação atual em que a disponibilidade de recursos para tal intento é difícil tendo em vista a impossibilidade de constituir uma poupança que pudessem gerar renda o suficiente para a compra da terra; d) permitir a compra de áreas próximas a de familiares reforçando o tecido social existente.

O trabalho de pesquisa realizado procurou analisar o processo de implantação do PNCF no município de Cerro Negro, como uma alternativa ao acesso a terra por um contingente de agricultores sem terra ou com pouca terra e também como uma ferramenta de reordenamento agrário. No aspecto do reordenamento agrário há um percentual considerável de propriedades com áreas insuficientes para a geração de renda através de seus sistemas produtivos e ocupações em áreas de proteção ambiental. Conhecer quem é este público potencial a demandante de terra e suas formas de reprodução social é necessário para se pensar à operacionalização de um programa que tem como premissas possibilitar o acesso a terra e diminuir a pobreza rural, dois fatores graves e intimamente ligados ao subdesenvolvimento a que está submetido o município de Cerro Negro. Os dados do capítulo 2 desta dissertação corroboram que o município é essencialmente agrícola, possui um dos menores IDH do Estado, sobressaindo-se um elevado contingente de pessoas de várias faixas etárias analfabetas, além de mais da metade da população rural ser considerada sem renda suficiente para garantir a própria alimentação, onde 76% das unidades produtivas sobrevivem com menos de um salário mínimo mensal.

É neste contexto que a pesquisa foi realizada sendo que a situação do público que foi analisado possui uma correlação direta com a trajetória histórica de acesso precário a terra. Semelhante situação é vivida por outros municípios da região serrana de Santa Catarina que foi marcada, de um lado, por extensas fazendas e, de outro, por uma população de agricultores que ocupavam áreas marginais através de posses individuais e comunitárias. Este último grupo composto predominantemente por afrodescentes, já caracterizava suas relações de trabalho permeadas pela pluriatividade, conotando-se a produção para autoconsumo, a prestação

de serviços e o trabalho artesanal. Na revisão bibliográfica realizada ficou constatada que para a condição de busca de maiores volumes de produção esta população historicamente já recorria ao arrendamento de terras e a pluriatividade já se configurava como uma prática. Outra constatação que o estudo proporcionou foi com relação à sucessão das propriedades. Ficou patente que a venda acaba por se realizar para grandes proprietários, pessoas do meio urbano, ou mesmo o abandono das terras. Concomitantemente à sucessão, as questões de geração aparecem no cenário, sendo que o jovem dificilmente tem acesso a terra nos primeiros anos da idade adulta e dificilmente encontram no meio rural oportunidade de trabalho ou geração de renda, optando em sua grande maioria pela migração para as cidades.

A sistematização dos dados da situação fundiária do município de Cerro Negro fica constatada uma concentração de terras e um índice elevado de pequenas propriedades, muitas sem titulação de posse sendo ocupada por um grande número de famílias, que possuem nestas áreas um local de moradia e de pequenos cultivos. Durante o trabalho de pesquisa foi possível diagnosticar duas comunidades que tiveram seu processo de ocupação através da posse comunitária. Neste caso o processo de ocupação, herança e conseqüente subdivisão das áreas, ambas se tornaram um aglomerado de casas destinadas a moradias entre parentes em locais planos próximos a rios. Estas áreas pela legislação vigente deveriam ser destinadas à preservação da mata ciliar. A sucessão hereditária e a falta de recursos para legalizar as terras herdadas ou a compra das partes correspondentes aos herdeiros, levam-nos a ocupação conjunta por diversos núcleos familiares. A herança das terras possui um caráter estimativo, baseado nas relações familiares e ancestrais que fazem com que permaneçam mesmo em situação precária. É recorrente a prática da compra de pequenas posses para a construção de moradias. Para a realização de atividades produtivas, baseadas nos cultivos de milho e feijão necessitam arrendar terras localizadas em locais de difícil acesso, cada vez menores e menos disponíveis frente à legislação ambiental que proíbe a prática das roças de queimadas e pelo avanço do cultivo de *pinus* nas áreas antes destinadas para o arrendamento. Em conseqüência a baixa produção e produtividade orientam a uma maior busca em atividades não agrícolas para complementar a renda. Cabe destacar a importância da aposentadoria como uma renda não agrícola responsável pela manutenção familiar, inclusive como um meio de permanência no espaço rural. Nos casos em que necessitam sair para trabalhar ou estudar a ampla maioria afirma que o faz para um dia regressar e poder tocar a terra a qual tem vínculo familiar ou ancestral. A ligação destas famílias

com a terra, apesar de variadas estratégias de viabilização que são empregadas pelas famílias que ali residem, evidencia que há um importante espaço para uma política fundiária no município.

A princípio as análises sobre a capacidade de pagamento deste público foram consideradas dentro do contexto do período das pesquisas, possíveis de serem realizados pelos tomadores do crédito fundiário. Capacidade relacionada pela experiência com atividades produtivas e uma determinada relação com o mercado. A capacidade de pagamento tem sido preponderante para a efetivação das propostas enviadas para análise do CMDR.

Já a situação que verificamos em nossa pesquisa, especificamente no estudo de caso, pôde averiguar algumas convergências quanto aos objetivos que se propõe o PNCF, porém muito distante de se constituir uma prática frente a uma realidade discrepante.

Na pesquisa foi possível identificar que os entrevistados considerados potenciais beneficiários do PNCF não são proprietários das terras onde trabalham e todos são agricultores familiares pluriativos. Entre estes, 85% arrendam terras para a realização de cultivos. Estes arrendatários ouviram falar informalmente do PNCF e gostariam de participar. No entanto, apenas 2 estão inscritos.

Diante dos dados é possível afirmar que existe uma demanda de utilização do crédito fundiário no município de Cerro Negro, no entanto, o PNCF é subutilizado na região apesar das condições de acesso e uso das terras existentes e a vulnerabilidade do público. A busca de acesso a terra pela via da desapropriação foi apontado como não desejável por todos os entrevistados, deixando claro que almejam acessar a terra através da sua compra.

Apesar dos diversos benefícios já discutidos que podem ser trazidos pelo sistema de créditos fundiário, é possível destacar alguns aspectos limitantes. Entre estes podemos destacar:

- o conhecimento e divulgação do PNCF. A forma de divulgação do programa ocorreu de forma limitada, fomentado apenas por algumas associações de agricultores. As informações chegavam ao público de interesse informalmente. Foram apontados dificuldades em adquirir informações de forma clara e precisa sobre o processo de operacionalização do PNCF.

- critérios de elegibilidade utilizados para acessar o programa. Destacam-se a capacidade de pagamento; juventude; ênfase a filhos de agricultores com pouca terra com algum nível de escolaridade e formação voltada para atividades produtivas; origem familiar e relações políticas. Nos estudos sobre o PNCF, consideram-se a candidatura espontânea

como uma forma de seleção de pessoas com mais iniciativas e dispostas a se adequar às normas do programa, mas também como uma forma de excluir possíveis candidatos mais pobres, devido a aversão ao risco, à falta de organização ou a dificuldade de compreensão das regras.

- falta de pessoal habilitado para a elaboração das propostas de financiamento. Foi recorrente o reenvio da proposta por falta de documentação correta e uma mobilização contínua do interessado para prover os documentos faltantes. Este fator foi apontado como restritivo a operacionalização do programa. Associado a este, está o aspecto burocrático.

- tempo de operacionalização do projeto. É um aspecto limitante para a aplicação do PNCF, o projeto aprovado no período da pesquisa tinha completado 12 meses e ainda não haviam sido liberados os recursos.

- elevação dos valores das terras. Além disso, houve um fenômeno na região de alta dos preços das terras. O valor da terra sofreu uma significativa alteração nos últimos anos, impulsionados principalmente pelas construções das barragens e em segundo plano pelos incentivos a projetos de reflorestamentos.

- pouca disponibilidade de terras regulamentadas. A falta de documentação da propriedade e a dificuldade financeira para obter a regularização fundiária das terras herdadas também foi apontado como restritivo a compra de terras no município.

- falta de apoio à organização dos agricultores familiares empobrecidos. Os aspectos culturais relacionados ao histórico de acesso e uso terra, tornaram este segmento excluído dos processos de desenvolvimento e das políticas públicas.

Além de todos os limitantes expostos, as condições vivenciadas pela maioria dos entrevistados e a atual configuração do PNCF leva-nos a concluir que este público não teria condições de acessar esta política pública, apesar do seu interesse.

A partir destas informações, fica clara a necessidade de um esforço conjunto para melhor utilização do PNCF no município. Algumas reformulações seriam necessárias para amenizar a pobreza rural através do crédito fundiário, objetivo do PNCF, entre as quais podemos citar:

- readequação do PNCF quanto aos valores financiados e período de pagamento, levando em consideração as realidades locais e o público envolvido;

- maior agilidade no processo operacional do PNCF;

- criação de mecanismos para contribuir na regularização fundiária de propriedades em sucessão com menor ônus para os agricultores em nível de pobreza elevada;
- inclusão de segmentos até então invisíveis para as políticas públicas, como o caso do público estudado;
- criação de instrumentos legais que regulem o preço das terras para evitar a especulação imobiliária a exemplo das Sociedades de Ordenamento Fundiário (SOF's) citadas nesta dissertação, com ênfase ao direito de preempção;
- apoio à organização dos agricultores familiares em níveis elevados de pobreza através de ATER específica;
- maiores esclarecimentos do PNCF junto aos gestores públicos e a sociedade civil organizada através de suas entidades de representação
- ação conjunta de instituições públicas locais; regionais e entidades de apoio aos agricultores familiares e comunidades com histórico de acesso a terra precário para uma estratégia de reordenamento agrário nesta região.

Contudo, não há como diminuir a relevância dos programas de crédito fundiário como forma de acesso a terra. A reforma agrária através dos programas de crédito fundiário redefine condições de acesso, através da propriedade, a terra, fator produtivo relevante para o município. Sua execução permitiria reorganizar o espaço rural, possibilitando-se criar condições ou ampliar a geração de excedentes econômicos (produção agropecuária, agroindustrial ou industrial) principalmente para as famílias pluriativas. Pode constituir-se em interessante política de emprego e ter impactos positivos na melhoria das condições de vida destes contingentes até então marginalizados do processo econômico e da produção mercantil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMOVAY, Ricardo. *Conselhos além dos limites*. Estudos Avançados 15 (43), 2001.
- ABRAMOVAY, Ricardo & MIRANDA, Cláudio da Rocha. *Avaliação Institucional*. Centro Vianei de Educação Popular, Lages, 1996.
- ARAÚJO, Tânia Bacelar de. *Descentralização de políticas públicas: um desafio para o Brasil*. Raízes da Terra, s/d.
- BLOEMER, Neusa Maria S.. *Brava gente brasileira: migrantes italianos e caboclos nos campos de Lages*. Cidade Futura, Florianópolis, 2000.
- BORCHART, Ilmar. *Diagnóstico da exclusão social em Santa Catarina: mapa da fome*. Florianópolis: SDS/Instituto Ceba/SC, 2003.
- BRANDT, Marlon. *Memórias e oralidade no acesso e uso da terra em comum no Planalto de Santa Catarina*. Florianópolis, 2004. Disponível em www.cfh.ufsc.br Acessado em 25/03/2008.
- BRANDÃO, Wilson. *A reforma agrária solidária do Ceará*. In Ministério do Desenvolvimento Agrário. Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável. Brasília, NEAD/MDA, 2000.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Painel de indicadores gerenciais*. Secretaria de Reordenamento Agrário – SRA. Boletim – ano 4 – nº 0024, 2009.
- _____.Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Regulamento Operativo do Fundo de Terras e da Reforma Agrária*, 2008.
- _____.Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Reordenamento Agrário. Programa Nacional de Crédito Fundiário. *Linha de Financiamento: combate a pobreza rural*. Manual de operações. Brasília, 2009.
- _____.Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Desenvolvimento agrário como estratégia: balanço MDA, 2003-2006*/Ministério do Desenvolvimento Agrário – Porto Alegre: Nead, 2006.
- _____.Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Reordenamento Agrário. *Fundo de Terras e da Reforma Agrária: Regulamento operativo*. Brasília: DOU, 14 abr. 2004.
- Relatório de Gestão MDA – 2004. Brasília: MDA, 2005. Disponível em: <www.mda.gov.br
- _____.Ministério do Desenvolvimento Agrário. Programa Nacional de Crédito Fundiário: *Consolidação da Agricultura Familiar*. (Manual de Operações). Brasília: SRA/MDA, 2005.

_____.Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Sistema de Análise e Contratação – SAC*. Brasília: PNCF/MDA, junho 2007. Disponível em: www.creditofundiario.org.br .

_____.Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Estatuto da Terra*. Lei nº. 4.504, de 30 de novembro de 1964. Brasília, 2003.

_____.Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Reforma Agrária e desenvolvimento sustentável/ Ministério do Desenvolvimento Agrário*. Pedro Sisnando Leite et al. Brasília: Paralelo 15/ Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento/Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2000.

_____.Ministério da Educação. Saberes da terra. *Programa nacional de educação de jovens e adultos integrada com qualificação social e profissional para agricultores (as) familiares*. Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. Brasília, outubro de 2005.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Estatuto da Terra*. www.planalto.gov.br. Acessado em 18/08/2009.

Brasil. Ministério do Desenvolvimento Agrário; Instituto Nacional de Colonização E Reforma Agrária. *Reforma agrária: o caminho para o desenvolvimento rural sustentável*. Assessoria de Comunicação Social do Incra – Brasília. s/d.

BRUMER, Anita *et al.* *A exploração familiar no Brasil*: In: A agricultura familiar: comparação internacional/Hugues Lamarche (coord). Editora da Unicamp, São Paulo, 1993.

BUARQUE, Sérgio C.. *Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável*. IICA, Brasília, 1999.

_____. *et al.* Seminário *Descentralização das ações de apoio à reforma agrária*. Recife, 19 a 21 de novembro de 1997.

CAMARGO, Lidiane. *O Banco da Terra em Santa Catarina: da crítica às possibilidades*. Florianópolis, 2003. Dissertação (Mestrado em Agroecossistemas).

CARNEIRO, Maria José. *O ideal rurbano: campo e cidade no imaginário de jovens rurais*. [S.L.: s.n.].

_____. *Ruralidade: novas identidades em construção*. Estudos Sociedade e Agricultura, nº 11, 1998.

_____. *Política pública e agricultura familiar: uma leitura do Pronaf*. Estudos Sociedade e Agricultura, 1997.

CERRO NEGRO. *Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável*. Secretaria de Agricultura e Política Rural. Secretaria de Desenvolvimento Regional de Lages. Empresa de Pesquisa e Extensão Rural

- de SC – EPAGRI. Prefeitura Municipal de Cerro Negro. Gerência Regional da EPAGRI de Lages, Cerro Negro, 2005.
- CONDÉ, Paulo A. A. *Acesso a terra e a visão do público não mobilizado em acampamentos: o crédito fundiário do município de Caçador – SC*. Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas, Centro de Ciências Agrárias – UFSC, junho 2006.
- CARRIÈRE, Jean-Paul e Cazella, Ademir. A.. *Abordagem introdutória ao conceito de desenvolvimento territorial*. In: Eisforia/Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Agrárias, Programa de Pós Graduação em Agroecossistemas. v. 4, nº especial, Florianópolis, 2006.
- CAZELLA, Ademir Antonio. *Ações fundiárias em Santa Catarina*. Revista Agropecuária Catarinense, v. 8, nº 4, Florianópolis, 1995.
- _____. *Desenvolvimento territorial: a associação de produtores rurais de São José do Cerrito (SC)*. In: Aued, Bernardete W. e Paulilo, Maria I. S. (Orgs). Agricultura familiar. Insular, Florianópolis, 2004.
- _____. *et al. Trajetória de desenvolvimento e caracterização socioeconômica da região serrana de Santa Catarina*. Projeto de pesquisa multifuncionalidade da agricultura e desenvolvimento territorial no Brasil. Instituições participantes: UFRRJ/CPDA (coord.), UFSC/CCA, UFRGS/PGDR, UERGS, FEPAGRO, EMBRAPA, USP/ESALQ, UFES, UFCG, CIRAD (França), INRA (França). Apoio – NEAD/MDA, 2005/2006. Setembro de 2006.
- _____. *Base de serviços rurais estratégicos à promoção do desenvolvimento territorial no Brasil: uma análise prospectiva*. XLV Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural – SOBER, Londrina, 2007.
- CRUZ, Kelma C. M. dos S. . *A cachoeira do poço encantado: empreendimento familiar e presença kalunga na cadeia do ecoturismo em Teresina de Goiás*. Brasília, 2005. Dissertação de mestrado – Universidade de Brasília.
- COSTA, Licurgo. *O continente das Lagens. Sua história e influência no sertão da terra firme*. Florianópolis. Fundação Catarinense de Cultura, 182. (V.1,2,3,4).
- DESER. Estudos de reordenamento agrário, nº 01. *Capacidade de Pagamento dos Beneficiários do Banco da Terra na Região Sul do Brasil*. Ministério do Desenvolvimento Agrário, Coordenação-Geral de Planejamento, Monitoramento e Avaliação, Projeto Crédito Fundiário e Combate a Pobreza Rural. Brasília, 2006.
- FAO/INCRA. *Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável*. Brasília: Projeto de Cooperação Técnica UTF/BRA/036, 1994.

- FACÓ, Rui. *Notas sobre o problema agrário*. In Marighella et al: A questão agrária no Brasil. São Paulo: Editora Brasil Debates, 1980.
- FERES, João Bosco. *Propriedade da terra: opressão e miséria: O meio rural na história social do Brasil*. Amsterdam: Centrum voor Studie em Documentatie van Latijns Amerika (CEDLA), 1990.
- FERREIRA, Ângela D. D. e Zanoni, Magda. *Outra agricultura e a reconstrução da ruralidade*. In: Ferreira, Ângela D. D. e Brandenburg, Alfio (Orgs). Para pensar outra agricultura. Editora da UFPR, Curitiba, 1998.
- GEHLEN, Ivaldo. *Agricultura familiar de subsistência e comercial: identidade cabocla e inclusão social*. In: Ferreira, Ângela D. D. e Brandenburg, Alfio (Orgs). Para pensar outra agricultura. Editora da UFPR, Curitiba, 1998.
- GELINSKI, Carmen Rosário O. G. e SEIBEL, Erni José. *Formulações de políticas públicas: questões metodológicas relevantes*. Revista de Ciências Humanas, Florianópolis, EDUFSC, v. 42, 2008.
- GONÇALVES, Renato Afonso. *O novo Código Civil e o usucapião*. Folha Online, 2003. Disponível em www.folha.com.br. Acessado em 30/06/2009.
- GUANZIROLI, Carlos E. *et al*. Agricultura Familiar e reforma agrária no século XXI. Rio de Janeiro: Garamond, 2001.
- _____. Experiências de desenvolvimento territorial rural no Brasil. Universidade Federal Fluminense. Faculdade de Economia. Niterói – Rio de Janeiro, 2006.
- ICEPA - Instituto de Planejamento e Economia Agrícola de Santa Catarina. Levantamento Agropecuário de Santa Catarina – 2002-2003. fevereiro de 2005.
- IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Agropecuário, 1995. Rio de Janeiro: Fundação, 1996.
- _____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Demográfico de 2006. Brasília, 2006. Disponível em: www.ibge.gov.br
- _____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Agropecuário de 2006. Brasília, 2009. Disponível em: www.ibge.gov.br
- IURA, Satomi. *Lages e a sua economia*. Lages, 1977. (Mimeografado).
- LAMARCHE, Hugues (coord.). *A agricultura familiar: comparação internacional*. Tradução: Ângela Maria Naoko Tijiwa. Campinas, SP: Unicamp, 1993.
- LEITE, Sérgio P; ÁVILA, Rodrigo V. de. *Um futuro para o campo: reforma agrária e desenvolvimento social*. Ciência no Bolso. Rio de Janeiro: Vieira & Lent, 2007.

- LOCKS, Geraldo. *Identidade dos agricultores familiares brasileiros de São José do Cerrito – SC*. Florianópolis, UFSC/PPAS, 1998.
- MARKON, Frank. *A invisibilidade negra na região serrana de Santa Catarina*. Dissertação de mestrado, Florianópolis, 1998.
- MARIGHELLA, Carlos et al: *A questão agrária no Brasil*. São Paulo: Editora Brasil Debates, 1980.
- MARTINS, José de Souza. *Reforma agrária: o impossível diálogo sobre a história possível*. Brasília: MDA, 2000.
- MARTINS, José de Souza. *A reforma agrária e os limites da democracia na “Nova República”*, São Paulo, Universidade de São Paulo, 1986.
- MARTINS, Paulo Sodero. *Dinâmica evolutiva em roças de caboclos amazônicos*. Estudos Avançados 19 (53), 2005.
- MEDEIROS, Leonilde S. *Movimentos sociais, disputas políticas e reforma agrária de mercado no Brasil*. Rio de Janeiro: Edur; Unrisd, 2002.
- MOURA, Joana Tereza Vaz de. *Os conselhos municipais de desenvolvimento rural (CMDR's) e a construção democrática: esfera pública de debate entre agricultores familiares e o Estado?* Disponível em: www.sociologia.ufsc.br. Acesso em 29/10/2009.
- MUNARIM, Antonio. *A práxis dos movimentos sociais na região de Lages*. Dissertação de mestrado. Centro de Ciências da Educação – UFSC, Florianópolis, 1990.
- _____. *Educação e esfera pública na serra catarinense: a experiência política do Plano Regional de Educação*. Centro de Ciências da Educação, Núcleo de Publicações, Florianópolis, 2000.
- NEAD/MDA. *Estudo de Avaliação de impactos do Programa Cédula da Terra, 2001*. Relatório Síntese, novembro de 2002. UNICAMP, São Paulo.
- NEUMANN, Pedro Selvino. *O impacto da fragmentação e do formato das terras nos sistemas familiares de produção*. Florianópolis, 2003. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção). Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Catarina.
- PANINI, Carmela. *Reforma agrária dentro e fora da lei: 500 anos de história inacabada*. Paulinas, São Paulo, 1990.
- PEREIRA, João Márcio Mendes. *O modelo de reforma agrária de mercado do Banco Mundial em questão: o debate internacional e o caso brasileiro*. Teoria, luta política e balanços de resultados. Rio de Janeiro, 2004. Mestrado (Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Centro de Pesquisa e Desenvolvimento da Agricultura da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.

PEIXER, Zilma Isabel. *A cidade e seus tempos: O processo de constituição do espaço urbano em Lages*. Lages: Editora UNIPLAC, 2002. 296 p.

PINTO, Luís Carlos Guedes. *Reflexões sobre a política agrária brasileira no período de 1964 – 1994*. Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária – ABRA, nº 3 – Vol. 23 set/dez 93.

PUTMAN, R. D. *Capital social e desempenho institucional*. In: Comunidade e Democracia: a experiência da Itália Moderna. Rio de Janeiro, FGV, 1996, pp. 173-194.

RIBEIRO, Cleodes Maria P. J.. *Fronteiras sem divisas: aspectos históricos e culturais da área da Usina Hidrelétrica Barra Grande*. Caxias do Sul, RS: Educs, 2005.

RIPPER, João R.. *As organizações de trabalhadores rurais frente às políticas de Collor para o campo*. Revista Tempo e Presença. CEDI, nº 257, ano 13, 1991.

SABOURIN, Eric. *Reforma agrária: desencontros ou fim de um modelo?* CIRAD (Centre de Coopération Internationale em Recherche Agromomique pour le Développement), Unidade “Action collective, marchés et rénovation des politiques publiques”. Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília. Neagri (Núcleo de Estudos Agrários da UnB)-Brasília, 2006.

SANTA CATARINA. *Projeto Microbacias 2*. Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina, Instituto de Planejamento e Economia Agrícola de Santa Catarina - Icepta e Fundação do Meio Ambiente - Fatma. Acesso disponível em www.microbacias.org.br, 2009. Disponível em: www.microbacias.com.br. Acesso em: 23/06/2009.

SANTIN, Janaína Rigo. *O tratamento histórico do poder local no Brasil e a gestão democrática municipal*. Estudos Jurídicos, julho-dezembro 2007. UNISINOS.

SANTIN, Janaína Rigo. *O município no constitucionalismo brasileiro e o tratamento histórico do poder local*. II Congresso Sul-Americano de História. Promovido pelo Instituto Panamericano de Geografia e História e pelo Programa de Mestrado em História da Universidade de Passo Fundo, outubro de 2005.

SANTOS, José V. T.. *Colonização de novas terras: a continuidade de uma forma de dominação, do Estado Novo à Nova República*. Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária – ABRA, nº 3 – Vol. 23 set/dez 93.

- SARTÓRI, Públio. Localização dos municípios da SDR de Lages. Super Nova Comunicações, Lages, 2009.
- SCHNEIDER, Sérgio. *A pluriatividade na agricultura familiar*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.
- SCHNEIDER, Sérgio. *A pluriatividade no Brasil*: proposta de tipologia e sugestão de políticas. XLIV Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural - SOBER. Fortaleza, 23 a 27 de julho de 2006.
- SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Ed. Cia das Letras, 2000.
- SILVA, José Graziano da. *O novo rural Brasileiro*. Campinas, SP: Unicamp, 1999. (Coleção Pesquisas, 1).
- _____. *Reforma agrária, já*. In: Leal, Laurindo: Reforma Agrária da Nova República: contradições e alternativas. São Paulo: Cortez: EDUC, 1985.
- _____. *Para entender o plano nacional de reforma agrária*. Editora Brasiliense S. A., São Paulo, 1985.
- _____. *Quem precisa de uma estratégia de desenvolvimento?* Série de textos para discussão, nº 2, 1992.
- SILVA, José Graziano e Mauro Eduardo Del Grossi. *O novo rural brasileiro*. In: Projeto Rurbano. Oficina de Atualização Temática: Ocupações rurais-não agrícolas, 1998. Texto disponível www.eco.unicamp.br. Acessado em 06/09/2008.
- SOUZA, Celina. *Políticas públicas: uma revisão de literatura*. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, 2006.
- SOUZA, Cleonice Borges de, CAUME, David José. *Conselhos municipais de desenvolvimento rural sustentável (CMDR's): uma análise da participação social a partir da sociologia de Pierre Bourdieu*. SOBER XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, Rio Branco – Acre, 20-23 de julho de 2008.
- SPAROVEK, Gerd et al. *Crédito Fundiário e qualidade de vida no campo*. Ministério do Desenvolvimento Agrário: NEAD, 2006.
- Theys, Jacques. *O ordenamento territorial face ao desenvolvimento sustentável: sentido e limites de uma integração*. In: EISFORIA/Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Agrárias, Programa de Pós Graduação em Agroecossistemas. v. 4, nº especial, Florianópolis, 2006.
- VEIGA, José E. *O que é reforma agrária*. 11. ed. São Paulo: Brasiliense, 1986.
- _____. *O desenvolvimento agrícola: uma visão histórica*. Editora USP: HUCITEC, São Paulo, 1991.

_____. *Diretrizes para uma nova política agrária*. In: Ministério do Desenvolvimento Agrário. Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável. Brasília, NEAD/MDA, 2000.

_____. *A face rural do desenvolvimento: natureza, território e agricultura*. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, 2000.

_____. *O Brasil rural ainda não encontrou seu eixo de desenvolvimento*. Estudos Avançados 15 (43), 2001.

_____. *Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI*. Ed. Garamond, 3ª ed. Rio de Janeiro, 2008.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. *Agricultura familiar e campesinato: rupturas e continuidade*. *Estudos Sociedade e Agricultura*, n. 21. Rio de Janeiro: UFRRJ/CPDA, p. 42-61, out. 2003.

_____. *A valorização da agricultura familiar e a reivindicação da ruralidade no Brasil*. X WORD CONGRESS OF RURAL SOCIOLY. Rio de Janeiro, 2000. Anais e CD-Rom SOBER/IRSA. Rio de Janeiro 30 de julho a 05 de agosto, 2000.

_____. *Em busca da modernidade social: uma homenagem a Alexander V. Chayanov*. In: Ferreira, Ângela D. D. e Brandenburg, Alfio (Orgs). Para pensar outra agricultura. Editora da UFPR, Curitiba, 1998.

WILKINSON, J.. *O Estado, a agroindústria e a pequena produção*. Hucitec/Cepa. São Paulo, 1986.

ANEXO I

Entrevistas Semi-estruturadas

A – Dados do Entrevistado

1. Nome:
2. Função:
3. Instituição:
4. Tempo de permanência na função:
5. Formação:

B – Crédito fundiário (CF) – Banco da Terra, Fundo de Terras e PNCF

1. Qual sua opinião a respeito do CF?
2. Tem alguma importância para o município ou região?
3. Quais as iniciativas para fomentar a discussão sobre o acesso ao crédito fundiário no município?
4. Conhece alguma experiência prática de sua aplicação (FT, BT ou CF)?
5. Como se deu o processo de operacionalização destes programas?
6. As informações a respeito do CF são acessíveis aos possíveis beneficiários?
7. Como é o processo para acessar ao crédito?
8. Além dos critérios oficiais há algum outro critério para a escolha dos beneficiários?
9. O que é mais importante na seleção dos beneficiários?
10. As famílias mais pobres têm condição de acesso? E os jovens considerados pobres?
11. Acha que é possível o agricultor pagar o financiamento da terra?
12. Quais as estratégias que os beneficiários lançam mão para o pagamento do crédito?
13. Como é a oferta de terras para o CF?
14. O que influencia o preço das terras na região?

C – Reforma agrária tradicional (INCRA)/MST

1. O que pensa a respeito da reforma agrária?
2. Qual sua importância?

3. Qual sua opinião a respeito do MST

D – Participação social e institucional

1. Como é a organização dos agricultores no município?
2. Quais as organizações que auxiliam os agricultores do município, principalmente em relação PNCF?
3. Esse público participa das reuniões e assembleias, quando é chamado?
4. O que precisa melhorar quanto à organização e participação dos possíveis beneficiários?
5. As decisões do CMDR têm auxiliado aos possíveis beneficiários do CF?
6. Qual é a participação do governo do estado na política de CF?
7. E a participação da Prefeitura?
8. Qual a perspectiva dos beneficiários do CF?
9. Esta política de crédito fundiário é capaz de atender aos trabalhadores não proprietários de terra?
10. Em sua opinião este público está satisfeito com o PNCF?
11. Alguma outra sugestão para melhorar o acesso à terra?

ANEXO II

Questionário dos dados socioeconômicos

Data:
 Local da Entrevista:
 Comunidade:
 Nome:
 Idade:
 Escolaridade:
 Local de nascimento:
 Local de moradia anterior:
 Área da propriedade:

- 1 – Histórico de ocupação. Como foi o processo de ocupação da terra pelos antecedentes familiares (de onde vieram; qual o meio de acesso a terra; quais atividades que desenvolviam; qual o motivo de se instalarem no município)
- 2 – Tamanho da área ocupada pela família antes e atualmente.
- 3 – Natureza jurídica da área
 herança compra doação posse outras
- 4 – Situação fundiária da área
 reconhecida titulada registrada
- 5 - Atividades Econômicas - Comercializada e subsistência

Atividades	Área plantada	Produção	Valor unitário	Valor total	Observação*

6 - Acesso a bens e serviços

1 – Serviços
 Energia elétrica:
 Água:
 Telefone:
 Educação:
 Saúde:

Lazer:

Transporte:

Bolsa-família:

2 – Eletrodomésticos

Televisão: ____; geladeira: ____; fogão a gás: ____; som: ____; outros:

3 – Veículos e implementos

Automóvel de passeio: ____; automóvel utilitário: ____; moto: ____; trator: ____; tobata: ____; bomba d'água: ____; outros:

Estado de conservação: ótimo, bom, regular, precário.

4 – Moradia

Própria / alugada / posse / emprestada / outra:

Alvenaria / madeira / mista

Estado de conservação: ótimo / bom / regular / precário.

Nº. de cômodos:

5 – Assistência técnica

Nome da prestadora:

Finalidade:

Frequência: atuante, esporádica, inexistente.

6 – Outras construções, infra-estruturas: