

CARLA MORSCH PORTO GOMES

**A GOVERNANÇA DA TERRA EM QUESTÃO: UMA
ANÁLISE DA POLÍTICA DE CRÉDITO FUNDIÁRIO NO
BRASIL**

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
2013

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Gomes, Carla Morsch Porto

A GOVERNANÇA DA TERRA EM QUESTÃO : UMA ANÁLISE DA
POLÍTICA DE CRÉDITO FUNDIÁRIO NO BRASIL / Carla Morsch
Porto Gomes ; orientador, Ademir Antonio Cazella -
Florianópolis, SC, 2013.
259 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa
Catarina, Centro de Ciências Agrárias. Programa de Pós-
Graduação em Agroecossistemas.

Inclui referências

1. Agroecossistemas. 2. Governança da terra. 3. Crédito
fundiário. 4. Acesso à terra. I. Cazella, Ademir Antonio.
II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-
Graduação em Agroecossistemas. III. Título.

*A minha amada avó Myrian,
aos meus pais Carlos e Vera e
a minha irmã Barbara, pelo
amor, carinho, confiança e
principalmente, por me incentivarem,
incondicionalmente, a seguir o meu caminho
e fazer minhas próprias escolhas*

AGRADECIMENTOS

A realização desta dissertação está associada ao apoio de muitas pessoas e instituições, que estiveram presentes em diferentes momentos da trajetória de realização deste trabalho. Agradeço:

Em primeiro lugar, a toda a minha família, em especial, aos meus pais, Carlos e Vera, a minha irmã, Barbara e meu cunhado Michel, aos meus primos irmãos (Rodrigo, Bianca, Gabriela e Daniel) e Tia Tania, pelo amor incondicional e compreensão pelas minhas ausências.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Ademir Antonio Cazella, pela confiança e liberdade em desenvolver a pesquisa, pelas excelentes orientações, oportunidades e vivências de extrema importância para a realização deste trabalho e para minha formação pessoal e profissional. Seus conhecimentos, profissionalismo, seriedade e rigor, certamente, foram essenciais à condução desta pesquisa. Ensinando-me a desapegar de ideologismos e construir um olhar crítico para a diversidade social e necessidade de múltiplos instrumentos de ação.

A Professora Dr. Yannick Sencebé da Universidade de Dijon (Agrosup), por compartilhar seu conhecimento sobre a realidade francesa.

Aos professores e estudantes do PGA, por terem propiciado espaços de aprendizado, reflexões, debates e confraternizações. Em especial, aos meus amados amigos e companheiros nessa trajetória: Alan e James (meus blódis), Suzana, Ledinha, Juliana, Ana Paula, Lilian, Marina, Andrés, Ricardo, Marquito.

A algumas pessoas foram especiais que me acompanharam nesse período que vivi em Florianópolis e me proporcionaram muitos momentos de alegria: Marcelo, Luana, Thaís, Luciana, Haoma, Paulo, Rodrigo e Xandra.

Aos amigos e companheiros do grupo de pesquisa LEMATE/UFSC que muito contribuíram para a realização desse trabalho: Luíza e Rudá, Tamissa, André, Victor, Prof^o. Fábio Burigo, Prof^o. Renê Birochi. Em especial para Andréia Tecchio pelas contribuições na etapa final de realização dessa pesquisa e auxílio na pesquisa de campo.

Às secretárias do curso, Janete e Marlene pelo auxílio em todos os trâmites burocráticos e simpatia em me atender.

Ao James da Secretária de Desenvolvimento Rural do Piauí e Chicão do Departamento Nacional de Crédito Fundiário que nos acompanharam nas visitas ao Estado do Piauí e tanto contribuíram com

os seus conhecimentos sobre a política de crédito fundiário no Nordeste do país.

Aos agricultores que contribuíram com a pesquisa de campo ao compartilharem seus saberes e experiências.

Aos técnicos da Epagri e gestor estadual do PNCF que concederam entrevistas e contribuíram com seus conhecimentos sobre a realidade do Estado de Santa Catarina durante o trabalho de campo.

Entre as instituições, agradeço à UFSC pela oportunidade de cursar o mestrado e ao CNPq pelo fornecimento da bolsa de estudos durante o curso.

Também ao MDA/SRA pela possibilidade da realização da pesquisa de campo no Piauí e ao PGA pelo auxílio financeiro para a saída de campo em Santa Catarina.

RESUMO

Na última década, o tema da governança da terra tem preenchido um espaço cada vez maior nas agendas de instituições públicas e privadas, que se ocupam do desenvolvimento, sobretudo, de zonas rurais. O Brasil pode ser considerado um país no qual os desafios da governança da terra se expressam de formas variadas e complexas. Pois, apesar de sua histórica vocação agroexportadora, a grande maioria da população rural composta por agricultores familiares e assalariados rurais, responsáveis pela segurança alimentar e abastecimento interno do país, têm sofrido com a concentração fundiária, dificuldades no acesso à terra, insegurança na posse e limitações em exercer o poder sobre o seu território (especialmente no caso de populações tradicionais). Neste sentido, o objetivo desta dissertação é analisar as políticas de crédito fundiário e sua capacidade de melhorar as estruturas de governança da terra, no que se refere, a sua intervenção na estrutura fundiária, no processo de gestão descentralizado, participação da heterogeneidade de atores envolvidos e sua possibilidade de impulsionar a (re)territorialização da agricultura familiar. Foram adotados como instrumentos metodológicos: pesquisa documental e estudos de caso. A pesquisa bibliográfica e documental permitiu construir um quadro interpretativo para compreender a governança da terra como uma dimensão da governança territorial. No que se refere ao acesso à terra, foi realizado um levantamento sobre o tema no contexto brasileiro, com olhar para o seu processo sócio-histórico e as diferentes normativas instituídas sobre a questão, desde o período colonial, além de um levantamento das atuais políticas, com enfoque na reforma agrária e crédito fundiário. A pesquisa documental foi utilizada para reunir elementos relativos às trajetórias dos programas de crédito fundiário, o ambiente institucional e político que foram constituídos. Foi empreendido, também, um levantamento sobre a experiência francesa de reordenamento da estrutura agrária – Sociedades de Ordenamento Fundiário e de Estabelecimentos Rural (SAFER) – com o propósito de demonstrar os resultados da criação de instrumentos para regulação dos mercados fundiários, baseados em um sistema de governança construído pelo Estado e as organizações de profissionais agrícolas. Os estudos de caso serviram de base para analisar experiências de implementação da política de crédito fundiário e sua atuação no contexto local. Para tanto, duas pesquisas de campo foram efetuadas. A primeira foi em três projetos do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) da linha de

Combate a Pobreza Rural (CPR), no Estado do Piauí, e a segunda em quatro propriedades da linha de Consolidação da Agricultura Familiar (CAF), em Santa Catarina. Os resultados da pesquisa demonstraram que o crédito fundiário pode ser um instrumento de ordenamento fundiário, primordial para a governança da terra, nas seguintes questões: ampliação das áreas insuficientes à reprodução familiar (reestruturação dos minifúndios ou fusão de parcelas); aproveitamento de áreas inexploradas ou semi-exploradas; possibilidade para impedir maior concentração fundiária; instrumento para reaproveitar terras com usos inadequados e/ou subutilizadas; impulsionar processos de (re)territorialização da agricultura familiar.

Palavras-chave: Governança da terra, Acesso à Terra, Crédito Fundiário.

ABSTRACT

In the last decade, the issue of land governance has occupied larger space on the agendas of public and private institutions, who work with development, especially in rural areas. Brazil can be considered a country where land governance challenges are expressed in a varied and complex ways. Despite the historical vocation in the food export of this country, the vast majority of the rural population, composed by family farmers and rural workers, responsible for food safety and domestic supply. Have suffered from land concentration, difficulties in access to land, insecurity in their possession and limitations in exercising power over their territory (especially in the case of traditional populations). The objective of the research is to analyze the land credit policies and their ability to improve the land governance structures, in relation of their intervention inland structure, in the decentralized management, participation of heterogeneous actors and their ability to (re)territorialization family farming. Were adopted as methodological tools: documental research and case studies. A literature and documental research allowed to build an interpretative framework to understand land governance as an dimension of territorial governance, with emphasis on the processes of political and administrative decentralization. In respect to land access, a survey was conducted on the topic in the Brazilian context, to look at their socio-historical process and the different regulations imposed on the issues in the colonial period, and a survey of current policies with a focus on agrarian reform and land credit. The desk research was used to get information concerning the trajectories of land credit programs, the institutional and political environment that have been made and the actors involved in the process. Was undertaken, also, a survey on the French experience of the reordering of agrarian structure-Societies Planning of Agrarian and Rural Settlements (SAFER) -for the purpose of demonstrating the results of the creation of methodological tools for regulation of land markets based on a governance system built by the state and the professional agricultural organizations. The case studies provided the basis for analyzing the experiences of the policy of land credit and their impact on the local context. For this purpose, two field surveys were conducted. The first was in three projects of the National Program of Land Credit (PNCF), in the line Fighting Rural Poverty(CPR) in the state of Piauí and the second in four properties of the line Consolidation of Family Farming(CAF) in Santa Catarina state. The search results demonstrated

that the land credit can be a tool for land planning, essential for the land governance, on the following issues: expansion of insufficient areas for a family reproduce socially (smallholdings restructuring or merger of parcels); utilization of unexplored areas or semi-exploited; possibility to prevent greater land concentration; tool to reclaim land uses with inadequate and/ or underutilized; stimulate processes of (re) territorialization of family farming

Key-words: Land Governance, Access to Land, Land Credit

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1: Geografia das ocupações do MST e Contag de 2000 a 2010.....	103
FIGURA 2: Localização geográfica dos municípios de União e Campo Maior.....	156
FIGURA 3: Localização geográfica dos Municípios de Joaçaba, Capinzal, Água Doce, Passos Maia e Coronel Martins.....	171

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1: Evolução do preço das terras agrícolas na Europa entre 1990 e 2010.....	81
GRÁFICO 2: Evolução das áreas desapropriadas no período de 1964 a 2002 (ha) no Brasil.....	145

LISTA DE TABELAS

TABELA 01: Evolução da população Agrícola na França entre 1906 e 1993.....	75
TABELA 02: Número e área dos estabelecimentos rurais por estrato de área total, 2006.....	94
TABELA 03: Potenciais beneficiários do Pronaf por grupos no Brasil em 2006.....	96
TABELA 04: Resultados em número de famílias, área adquirida (ha) e valor aplicado (reais ou dólar) do Programa Cédula da Terra de 1997 a 2002.....	125
TABELA 05: Numero de famílias beneficiadas pela reforma agrária e Programa Cédula da Terra, no período de 1997 a 2001.....	126
TABELA 06: Resultados de desempenho do Banco da Terra, em número de famílias beneficiárias, área adquirida e recursos aplicados.....	130
TABELA 07: Número de famílias assentadas pelo INCRA e Banco da Terra entre 1998 e 2002.....	132
TABELA 08: Benefícios de adimplência e negociação da terra de acordo com a região.....	139
TABELA 09: Desempenho do PNCF no período de 2003 a 2011.....	141
TABELA 10: Número de famílias assentadas pelo INCRA 2003 e 2010 e PNCF entre 2003 e 2011.....	143
TABELA 11: Porcentagem de inadimplência físico e financeira em relação a toda a carteira do crédito fundiário (PCT, BT e PNCF), até 2011.....	147
TABELA 12: Número de estabelecimentos por estrato de área no Piauí, no período de 1950 a 1990.....	155
TABELA 13: Caracterização dos três grupos entrevistados em quantidade de famílias, tempo de funcionamento da associação, área adquirida e valor de SIC e SAT.....	161
TABELA 14: Numero e área total dos estabelecimentos rurais em Santa Catarina por estrato de área, em 2006.....	169
TABELA 15: Desempenho do Banco da Terra e PNCF, quanto à área, nº de famílias e valor disponibilizado, em Capinzal, Água Doce, Passos Maia, Coronel Martins.....	172
TABELA 16: Caracterização dos beneficiários no que se refere ao tempo de projeto, nº de pessoas da família e valor de financiamento e área adquirida.....	189

LISTA DE QUADROS

QUADRO 01: Classificação de Imóvel Rural e Estabelecimento Agropecuário.....	91
QUADRO 02: Produção e comercialização das três experiências de crédito fundiário visitadas no Estado do Piauí.....	162

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APCA – Assembleia Permanente das Câmaras de Agricultura
BANCO MUNDIAL – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento.
BT – Banco da Terra
CAF – Consolidação da Agricultura Familiar
CDRS – Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável
CNJA - Centre National dês Jeunes Agriculteurs
CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento
CONDRAF – Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
CMDRS - Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável
CNMCCA - Confederação Nacional da Mutualidade e da Cooperação e do Crédito Agrícola
CONDRAF - Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
CPR – Combate a Pobreza Rural
CPT – Comissão Pastoral da Terra
CMDR – Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural
CMDRS – Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
DATALUTA- Banco de Dados da Luta pela Terra
EPAGRI - Empresas de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina
FAO – Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
FETRAF - Federação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura Familiar
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FIDA - Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola
FMI – Fundo Monetário Internacional
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNSAFER – Federação Nacional das SAFER
FNSEA – Fédération Nationale dês Syndicats d’Exploitants Agricoles
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
JAC – Jeunesse Agricole Catholique
LEMATE - Laboratório de Estudos da Multifuncionalidade da Agricultura e do Território

MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário
MEI - Módulos de Exploração Indefinida
MEPF – Gabinete do Ministro Extraordinário de Política Fundiária
MIRAD - Ministério Extraordinário para o Desenvolvimento e a Reforma Agrária
MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
PCPR – Programa de Combate à Pobreza Rural
PCT – Projeto Cédula da Terra
PEIP - Plano Estadual de Implementação do Programa
PNCF – Programa Nacional de Crédito Fundiário
PNRA – Plano Nacional de Reforma Agrária
PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PT – Partido dos Trabalhadores
SAC - Subsistema de Análise Cadastral
SAFER - Sociedades de Ordenamento Fundiário e de Estabelecimento Rural
SAT – Sistema de Aquisição de Terras
SDR - Secretaria de Desenvolvimento Rural
SIB – Subprojetos de Infraestrutura Básica
SIC - Subprojeto de Investimentos Comunitários
SNCR - Sistema Nacional de Cadastro Rural
SQD - Subsistema de Qualificação de Demanda
SRA – Secretária de Reordenamento Agrário
SUDENE – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
TJLP - Taxa de Juros de Longo Prazo
UFPE - Universidade Federal de Pelotas
UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina
UFSM – Universidade Federal de Santa Maria
URI - Universidade Regional Integrada

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	29
ANTECEDENTES DA PESQUISA	25
CONTEXTUALIZAÇÃO DA PROBLEMÁTICA E IDENTIFICAÇÃO DO OBJETO DE PESQUISA.....	26
PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA	32
ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO	37
CAPÍTULO I	39
1. GOVERNANÇA DA TERRA E (RE)TERRITORIALIZAÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR.	39
1.1 GOVERNANÇA: ENFOQUES TEÓRICOS E PERSPECTIVAS DEMOCRÁTICAS	39
1.2 GOVERNANÇA TERRITORIAL: AVANÇANDO NO DEBATE CONCEITUAL	46
1.3 DESCENTRALIZAÇÃO: ASPECTOS CONCEITUAIS, POLÍTICOS E ADMINISTRATIVOS	52
1.3.1 Descentralização política no Brasil: um olhar para o rural....	55
1.4 GOVERNANÇA DA TERRA E (RE)TERRITORIALIZAÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR.	57
CAPÍTULO II	69
2. ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA FRANCESA: AS SOCIEDADES DE ORDENAMENTO FUNDIÁRIO E DE ESTABELECIMENTO RURAL	69
2.1 ORDENAMENTO TERRITORIAL.....	69
2.2 CONTEXTO HISTÓRICO E A ESTRUTURA FUNDIÁRIA FRANCESA ANTERIOR À SAFER.....	72
2.3 O PAPEL DAS SAFER NO PROCESSO DE MODERNIZAÇÃO AGRÍCOLA	77
2.4 PRINCIPAIS LIMITES DAS SAFER	84
2.5. APRENDIZADOS PARA AS POLÍTICAS FUNDIÁRIAS BRASILEIRAS	85
CAPÍTULO III	87

3. GOVENÇA DA TERRA E POLÍTICAS DE ACESSO À TERRA NO BRASIL: UM PANORAMA SOBRE A ESTRUTURA FUNDIÁRIA E AS DEMANDAS PELA TERRA	87
3.1 GOVERNANÇA DA TERRA NO CONTEXTO BRASILEIRO: UM PANORAMA SOBRE A ESTRUTURA AGRÁRIA E AS IMPLICAÇÕES PARA A AGRICULTURA FAMILIAR.....	87
3.2 CONTEXTO HISTÓRICO DAS POLÍTICAS DE ACESSO À TERRA NO BRASIL	97
3.3 A REFORMA AGRÁRIA DOS GOVERNOS DA NOVA REPÚBLICA AO GOVERNO LULA (1985-2010).....	104
3.3.1 Governos José Sarney (1985-1990), Fernando Collor (1990-1992) e Itamar Franco (1992-1994).....	104
3.3.2 Governos de Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2002).....	107
3.3.3 Governos Luiz Inácio Lula da Silva (2003 a 2010).....	111
CAPÍTULO IV	115
4. POLÍTICAS DE CRÉDITO FUNDIÁRIO NO BRASIL: CONTROVÉRSIAS POLÍTICAS E IMPLICAÇÕES PARA A AGRICULTURA FAMILIAR.....	115
4.1 A IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS DE CRÉDITO FUNDIÁRIO NO BRASIL.....	115
4.2. PROGRAMA CÉDULA DA TERRA	119
4.3 BANCO DA TERRA E FUNDO DE TERRAS	127
4.4 PROGRAMA NACIONAL DE CRÉDITO FUNDIÁRIO.....	133
4.4.1 Linha de Consolidação da Agricultura Familiar.....	137
4.4.2 Linha de Combate à Pobreza Rural.....	138
4.4.3 Análise dos dados do Programa Nacional de Crédito Fundiário.....	140
CAPÍTULO V.....	153
5. ANÁLISE DE EXPERIÊNCIAS DO PROGRAMA NACIONAL DE CRÉDITO FUNDIÁRIO: CPR NO PIAUÍ E CAF EM SANTA CATARINA	153
5.1. ESTUDO DE CASO I: UMA ANÁLISE DE EXPERIÊNCIAS DO CPR NO PIAUÍ.....	153

5.1.1	Caracterização do território estudado.....	153
5.1.2	Perfil dos beneficiários e caracterização da linha de Combate a Pobreza Rural no Estado.....	157
5.1.3	Descrição das atividades de campo e perfil dos grupos entrevistados.....	158
5.1.5	Processo de negociação da terra e a contratação do PNCF...164	
5.1.6	Avaliação do PNCF e projetos para o futuro.....	166
5.2	ESTUDO DE CASO II: UMA ANÁLISE DE EXPERIÊNCIAS DO CAF SANTA CATARINA	168
5.2.3	Caracterização do território estudado.....	168
5.2.3	Descrição das atividades de campo e perfil dos grupos entrevistados.....	173
5.2.4	Percepção do gestor e liderança sindical.....	174
5.2.5	Percepção dos técnicos municipais e territoriais sobre o crédito fundiário.....	179
5.2.6	Trajetória de vida e primeiro contato com o CF.....	184
5.2.7	Histórico da terra, processo de negociação e elaboração da proposta.....	190
5.2.8	Concepção do projeto, outras políticas de desenvolvimento rural e capacidade de pagamento.....	193
6.	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	203
	REFERÊNCIAS	211
	ANEXOS	231
	ANEXO - 1: Roteiro de entrevista para ser aplicado junto a associações de morados beneficiárias do PNCF – Combate a Pobreza Rural (CPR).	232
	ANEXO - 2: Roteiro de entrevista para ser aplicado junto às famílias Beneficiárias do PNCF – Consolidação da Agricultura Familiar (CAF).	233
	ANEXO - 3: Roteiro de entrevista para ser aplicado junto aos técnicos responsáveis pelas propriedades beneficiadas do crédito fundiário em Santa Catarina.	235

ANEXO - 04: Roteiro de entrevista para ser aplicado junto à liderança da AMMOC.....	236
ANEXO - 05: Roteiro de entrevista para ser aplicado junto ao gestor estadual da política de crédito fundiário em Santa Catarina.	237
ANEXO - 06: evolução da estrutura fundiária brasileira por estrato de área, no período de 1992 a 2011.	238
ANEXO - 07: Número de famílias assentadas por Estado e região nos período de 1995 a 1998.....	241
ANEXO - 8: Número de famílias assentadas por região nos período de 1999 a 2002.....	242
ANEXO - 9: Número de famílias beneficiadas pela política de reforma agrária e por Estado no Governo Lula entre 2003 e 2006.....	243
ANEXO - 10: Número de famílias beneficiadas pela política de reforma agrária, por Estado no Governo Lula entre 2006 a 2010	245
ANEXO - 11: Porcentagem da participação do Crédito Fundiário em relação à Reforma Agrária, de 1996 a 2010.....	253
ANEXO - 12: Localização geográfica do Território Meio Oeste Contestado em Santa Catarina e dos municípios no Território.	255
ANEXO - 13: Fotos do trabalho de campo no Estado do Piauí.....	248
ANEXO - 14: Fotos do trabalho de campo no Estado de Santa Catarina.....	249

INTRODUÇÃO

Antecedentes da pesquisa

O interesse pelas questões relacionadas ao mundo rural tem me acompanhado desde a graduação, quando participei de um projeto denominado “Zona de educação para o Ecodesenvolvimento”, que atuava em três comunidades rurais, no município de Morretes - Paraná. Durante a execução das atividades de pesquisa fazíamos incursões longas e frequentes a campo. Naquele período intrigava-me com a problemática da reciprocidade das comunidades rurais, da alimentação e da relação diferenciada que cada estilo de agricultura tinha com a natureza. Essa experiência permitiu constatar a dimensão e a centralidade que a terra possui para a agricultura, a dificuldade de acesso à terra que a pequena agricultura familiar enfrenta os conflitos inerentes a esse processo e, principalmente, a necessidade de políticas diferenciadas para um contexto que engloba atores sociais com distintas visões de mundo e condições socioeconômicas.

Quando ingressei no mestrado, meu orientador propôs pesquisar o Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), o que colocou em pauta questões que me acompanhavam desde aquela época. Esta dissertação foi concebida, inicialmente, com o intuito de estudar experiências internacionais de gestão da estrutura fundiária, que pudessem aportar elementos para refletir sobre a política de crédito fundiário no contexto brasileiro. Com os avanços na elaboração do projeto de pesquisa, a problemática passou a assumir contornos mais claros. A partir de articulações para estabelecer parcerias entre o Laboratório de Estudos da Multifuncionalidade da Agricultura e do Território (Lemate/UFSC) e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), via Secretária de Reordenamento Agrário (SRA), foi possível realizar uma incursão a campo no Estado do Piauí e conhecer três experiências do PNCF da linha Combate a Pobreza Rural (CPR) e, posteriormente, realizar uma segunda etapa da pesquisa de campo no Estado de Santa Catarina, com enfoque na linha Consolidação da Agricultura Familiar (CAF). Com isso, a temática de pesquisa passou a ter como objeto central a política de crédito fundiário para a realidade brasileira, deixando em segundo plano a análise das experiências internacionais. Essa mudança se deve, também, à dificuldade de informações relacionadas às experiências internacionais.

Entretanto, optou-se por manter no âmbito desta pesquisa as contribuições do caso francês das Sociedades de Ordenamento Fundiário e de Estabelecimentos Rural (SAFER), que se tornou viável devido às parcerias estabelecidas com a pesquisadora Yannick Sencebé da Universidade de Dijon (Agrosup). O intuito de manter um capítulo sobre essa experiência consiste em demonstrar os resultados da criação de uma série de instrumentos metodológicos para regulação dos mercados fundiários, baseados em um sistema de governança construído pelo Estado e as organizações de profissionais agrícolas em um país com uma longa experiência acumulada nessa área.

Convém desde já esclarecer que não se tem a pretensão de apresentar o caso francês como um modelo a ser adotado no Brasil. Ao contrário, a escolha dessa experiência se justifica pelo fato de ser um país com uma longa tradição camponesa que instaurou desde muito cedo mecanismos de regulação da estrutura fundiária e até hoje ocupa uma posição de destaque no cenário internacional de produção agrícola e de inovação nas políticas nacionais de governança da terra e desenvolvimento rural. Além disso, a experiência de governança da terra nesse país permite perceber que a institucionalização de instrumentos de governança da terra, a exemplo do sistema de cadastro de terras, não garante por si só a permanência de agricultores familiares no meio rural.

Contextualização da problemática e identificação do objeto de pesquisa

O Brasil é um país que historicamente convive com diversos paradoxos devido aos problemas relacionados à justiça social, como a concentração de renda e acesso precário à educação. No que se refere ao meio rural, tem-se problemas relacionados à distribuição de terras, que afetam a grande maioria da população rural, composta por agricultores familiares e assalariados rurais, segmentos responsáveis pela segurança alimentar e abastecimento interno. Ao longo a história esses segmentos têm sofrido a concentração fundiária e dificuldades no acesso à terra, insegurança jurídica relacionada à posse das terras e limitações para exercer o poder sobre o seu território, principalmente no caso de populações tradicionais¹. Além das questões relacionadas às fragilidades

¹ No caso brasileiro essas populações são principalmente os indígenas e quilombolas.

cadastrais² e à apropriação ilegal de terras constituem o centro do problema fundiário brasileiro (LEITE, 2012).

A estrutura fundiária brasileira é uma das mais concentradas do mundo, os dados do último Censo Agropecuário (BRASIL, 2006) demonstram que a concentração fundiária nos estabelecimentos agropecuários acima de mil hectares manteve-se basicamente a mesma nos últimos vinte anos. O índice de Gini³ permaneceu praticamente inalterado no período intercensitário, apresentando um alto grau de concentração fundiária, expresso por 0,857 em 1995/96 e 0,856 em 2006 (HOFFMANN; NEY, 2010). De acordo com Leite e Ávila (2007), a questão principal é que esses grandes estabelecimentos agropecuários somam apenas 0,91% do total de unidades produtivas, mas concentram mais de 43% da área total. Já os estabelecimentos com menos de 10 hectares representam mais de 47% do número total e ocupam apenas 2,7% da área. Outros dados demonstram o problema da distribuição de terras no Brasil: do universo de 4.367.902 de agricultores familiares registrados no último censo agropecuário, 1.040.022 não são proprietários, ou seja, se enquadram nas categorias de arrendatários, parceiros, posseiros e sem área⁴ (CAZELLA, SOTO, 2011).

Trata-se, sem dúvidas, de um país onde os desafios da governança da terra se expressam com extrema complexidade. De acordo com Deiniger et al. (2010) a governança da terra pode ser definida como o conjunto de relações que se estabelecem entre os distintos grupos sociais, nos processos de distribuição do poder político, para o acesso e controle da terra e gestão dos recursos naturais. Em termos mais genéricos, essa noção se refere ao ato de administrar as relações entre as pessoas, políticas e lugares. No âmbito desta pesquisa busca-se compreender a governança da terra como uma dimensão da governança territorial. No entanto é importante ressaltar que a

²Refere-se às fragilidades do sistema de cadastro de terras operacionalizado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

³ O Índice de Gini é uma ferramenta utilizada para medir o grau de concentração de qualquer distribuição estatística, sendo utilizado, frequentemente, em mensurações sobre renda, propriedade fundiária e oligopolização industrial. Esse índice varia de 0 e 1, sendo que os valores zero e um correspondem, respectivamente, à concentração nula e absoluta (ALCANTARA FILHO, FONTES, 2010).

⁴ Os produtores sem área são aqueles que obtiveram produção vegetal ou animal no último ano agrícola, porém não possuem área específica para a sua produção (IBGE, 2006).

governança territorial não é uma “solução milagrosa” para superar o problema histórico de exclusão e desigualdade social. As dificuldades intrínsecas a esse processo advêm especialmente das assimetrias de distribuição do poder dentro e entre territórios, que são potencialmente modificadas de acordo com os modelos de governança induzidos pelas políticas públicas e construção de redes de poder sócio-territorial. A escolha da abordagem territorial deve-se ao fato de entender que o mecanismo de regulação mais adequado seria aquele em que os atores sociais locais pudessem participar das decisões sobre o acesso e uso adequado da terra, quer seja do ponto de vista produtivo, quer seja em relação às habitações ou relativamente às questões vinculadas à problemática ambiental.

A ausência de um bom sistema de governança da terra no Brasil pode ser exemplificada pela existência de inúmeros agricultores familiares demandando acesso à terra, conflitos violentos pela terra, os constantes apossamentos irregulares de áreas rurais e urbanas, as fraudes nos processos de registros de terras, a ausência de controle sobre as compras de terras por parte de estrangeiros, a incapacidade de impedir o desmatamento na Amazônia e outras áreas de floresta e a insegurança jurídica associada à propriedade da terra (REYDON, 2011).

Esse mesmo autor afirma que foi constituído ao longo da história um aparato legal e institucional para enfrentar o problema. No entanto, “historicamente a realidade fundiária brasileira, foi marcada pela existência de regulação formal, mas não aplicada integralmente, fazendo com que as regras do acesso à terra sejam bastante frágeis e incipientes” (REYDON, 2011, p.02). Dessa maneira, a regulação formal da terra (rural ou urbana) manteve-se apenas com a possibilidade de garantir a propriedade, mas sem se preocupar efetivamente com o seu uso e distribuição. Um indicativo é que até o período atual não existe um cadastro consistente de imóveis privados, terras públicas (devolutas e outras). “Portanto com este quadro a terra é passível de qualquer tipo de utilização pelos proprietários, desde a especulativa, passando pela produtiva até a predatória” (REYDON, 2011, p.02).

Dentro dessa problemática da governança da terra o objeto deste estudo é a política de crédito fundiário. Esse instrumento possibilita que agricultores familiares e trabalhadores rurais sem ou com pouca terra possam acessar o mercado de terras por meio de linhas de financiamento, que permitem a compra da terra e investimento em infraestrutura. Para ser beneficiário devem enquadrar-se aos valores máximos de renda e de patrimônio, visto que a política destina-se às camadas mais marginalizadas do ponto de vista socioeconômico.

Desde o início da década de 90 diversas iniciativas de programas de crédito fundiário foram implementadas no mundo com apoio técnico e financeiro do Banco Mundial. A experiência brasileira, segundo Sauer (2010), é a mais abrangente em nível internacional. O programa Cédula da Terra (PCT) foi o pioneiro, tendo início na região nordeste, em 1996. A partir dessa experiência teve-se a criação do programa Banco da Terra (BT), em 1998, e em 2003, o atual Programa Nacional de Crédito Fundiário. Por prever a compra de terra pelo agricultor, esse instrumento de política pública acabou sendo denominado por muitos analistas de “reforma agrária de mercado”. No entanto, Sabourin (2008) observa que a oposição entre o acesso à terra via mercado ou desapropriação é relativa. Na prática, segundo o autor, a desapropriação de terras privadas também depende da lógica do mercado, uma vez que as indenizações estão sendo pagas em montantes equivalentes ou superiores ao mercado fundiário local.

Pelo fato de ter sido implantada em um período de grande efervescência dos movimentos que reivindicavam a reforma agrária, essa política foi alvo de diversas críticas. O caso mais emblemático é o do MST, que considera essa política como um estratagema do Banco Mundial para enfraquecer a luta pela reforma agrária e, portanto, se posicionou contra sua implementação. As críticas ao crédito fundiário estavam pautadas em dois eixos principais: a possibilidade de desmobilização dos movimentos sociais e o endividamento das famílias.

É importante observar que o crédito fundiário atua em áreas específicas e, nesse aspecto, não concorre com a reforma agrária, que atua em áreas improdutivas acima de 15 módulos fiscais⁵. O PNCF

⁵Modulo fiscal é uma unidade de medida agrária, expressa em hectares, fixada diferentemente para cada município, de acordo com a Lei nº 6.746, de 1979, levando-se em conta: i) o tipo de exploração predominante no município; ii) a renda obtida com a exploração predominante; iii) outras explorações existentes no município que, embora não predominantes, sejam expressivas em função da renda ou da área utilizada; iv) conceito de propriedade familiar. Dessa forma, o módulo fiscal corresponde à área mínima necessária para que um estabelecimento agropecuário seja economicamente viável. Um módulo fiscal varia de 5 a 110 hectares de acordo com o cálculo para cada município. No interior da SRA entende-se que áreas inferiores a quatro módulos fiscais devem ser destinadas a ações de rememoração com outras áreas para compor um estabelecimento agropecuário viável do ponto de vista socioeconômico. As áreas superiores a quinze módulos fiscais são aquelas passíveis de desapropriação por interesse social e as entre quatro e quinze módulos representam o locus de intervenção da política de crédito fundiário. Essa

opera em áreas inferiores a 15 módulos que não são objeto prioritário de intervenção do INCRA pela via da desapropriação. Além disso, essa política pode atuar no remembramento de minifúndios, na compra de pequenas propriedades familiares e atender o público que não está disposto a se envolver no penoso e lento processo de desapropriação, com longos períodos de acampamento e ocupações de terras.

Diante desse contexto foram elaboradas as seguintes questões e *premissas a priori* para a análise. A primeira refere-se à orientação, mais geral, de verificar a inserção da política de crédito fundiário ao elenco de estratégias de governança da terra: De que maneira a política de crédito fundiário pode contribuir para a melhoria dos processos de governança da terra? As premissas relacionadas a essa questão são as seguintes:

1. O crédito fundiário é a única política de acesso à terra que intervém sobre as terras já pertencentes à agricultura familiar, caracterizando uma ação fundiária capaz de salvaguardar o caráter familiar da agricultura. Além disso, um instrumento que intervenha nas propriedades menores, pode evitar que o problema da concentração fundiária se agrave com a incorporação dessas terras por grandes produtores e empresas ou mesmo que elas percam seu uso agrícola, se transformando em sítios de lazer.
2. O crédito fundiário é um instrumento que possibilita a (re)territorialização da agricultura familiar, por meio do acesso à terra de famílias que abandonaram a atividade agrícola e o meio rural devido a ausência de terra e trabalho, mas percebem o rural como o lugar ideal para viver.
3. O crédito fundiário é uma ferramenta para atuar no redesenho da estrutura fundiária, aumentando o tamanho de estabelecimentos rurais considerados minifúndios.
4. A política de crédito fundiário tem maior adesão em regiões com fronteiras agrícolas fechadas e áreas inexploradas ou subutilizadas. Isso se deve ao fato de acreditar que em regiões onde a política de reforma agrária não tem condições de incidir, o crédito fundiário tende a ser a opção mais viável, devido as área em que atua (inferiores a 15 módulos fiscais).

subdivisão está caracterizada no Estatuto da Terra e nos documentos oficiais das políticas de crédito fundiário e no II PNRA (MDA, 2003).

A segunda questão busca compreender de que maneira a gestão descentralizada da política de crédito fundiário contribui para a construção de “redes de poder socioterritorial”? A premissa, neste caso, é que a construção dessas redes depende da articulação que os sindicatos, associações e unidades estaduais realizam entre os beneficiários e outras instituições para dar capilaridade à política.

A terceira questão tem o intuito de verificar como os elementos presentes na experiência francesa de gestão da estrutura fundiária podem contribuir para o aprimoramento do PNCF no Brasil? Para tanto parte-se da premissa que a análise da trajetória de países com maior experiência no tema do ordenamento territorial e fundiário em escala microrregional oferece elementos metodológicos importantes para a implementação de políticas territorializadas e descentralizadas de gestão da estrutura fundiária. Essa última questão busca de forma complementar analisar os principais instrumentos técnicos para operacionalizar estratégias de governança da terra, em um contexto de negociação entre Estado e categorias profissionais agrícolas.

Com o propósito de responder essas questões e compreender como a política de crédito fundiário contribui para a melhoria das estratégias de governança da terra no Brasil, esta pesquisa tem como objetivo geral analisar as políticas de crédito fundiário e sua capacidade de melhorar as estruturas de governança da terra, no que se refere a sua intervenção na estrutura fundiária, no processo de gestão descentralizado, participação da heterogeneidade de atores envolvidos e sua possibilidade de (re)territorializar a agricultura familiar. Deste objetivo principal desdobram-se cinco objetivos específicos, a saber:

- Realizar análise da experiência Francesa de ordenamento fundiário e territorial – SAFER a fim de compreender sua origem, alcances, contradições e limites, de modo a ressaltar suas dinâmicas descentralizadas e estratégias de governança fundiária.
- Compreender os sistemas de governança implementados nas diferentes edições das políticas de crédito fundiário, assim como o seu desenho institucional, sua forma de gestão, áreas de intervenção, perfil socioeconômico do público beneficiário, os critérios de seleção e demais procedimentos adotados para sua execução e avaliação.

- Realizar o mapeamento dos resultados das políticas de crédito fundiário por Estado federado em comparação com o número de agricultores beneficiados pela reforma agrária tradicional.
- Avaliar como a gestão descentralizada promove a construção de “redes de poder socioterritorial”.
- Analisar as ações das duas linhas do PNCF (CAF e CPR) no que se refere à origem das terras adquiridas, trajetórias de vida dos beneficiados, suas características socioeconômicas, capacidade de pagamento, mudanças nas condições de vida após acessar o Programa, processos de participação social e (re)territorialização da agricultura familiar.

Na sequência serão apresentados os principais procedimentos metodológicos utilizados nesta dissertação para atender os objetivos e questões acima elencados.

Procedimentos metodológicos da pesquisa

Para contemplar os objetivos e responder as questões de pesquisa foram adotados alguns procedimentos metodológicos, que se basearam numa estratégia de tratamento de dados predominantemente qualitativos. Minayo (1996) afirma que essa modalidade, muito utilizadas nas ciências sociais, está vinculada à necessidade de apreensão por parte do pesquisador das significações, motivações, valores e crenças de grupo e pessoas. Esse instrumento metodológico é complementado com dados quantitativos, que no âmbito desta pesquisa, são os seguintes: quantidade de famílias beneficiadas por políticas de crédito fundiário e reforma agrária, índices de inadimplência do PTC, Banco da Terra e PNCF, estrutura fundiária e condições socioeconômicas e de posse e uso da terra da agricultura familiar. É importante ressaltar que algumas médias realizadas com os dados das políticas de crédito fundiário sobre o valor das terras por hectare, não possuem precisão e servem apenas de parâmetro para observar as disparidades estaduais. Isso se deve ao fato dos valores disponibilizados incluírem os montantes dos investimentos comunitários e de infraestrutura, o que na realidade, diminui os valores demonstrados, especialmente, para os Estados do Nordeste, onde essas aplicações são muito comuns e expressivas.

Os diferentes instrumentos metodológicos adotados são a pesquisa bibliográfica, documental e estudo de caso. Antes de empreender a pesquisa empírica realizou-se a pesquisa bibliográfica,

que permitiu construir um quadro interpretativo para compreender a governança da terra como uma dimensão da governança territorial, com ênfase nos processos de descentralização político administrativo. No que se refere ao acesso à terra foi realizado um levantamento sobre o tema no contexto brasileiro, com olhar para o processo histórico e as diferentes normativas jurídicas. A pesquisa documental foi utilizada para reunir elementos empíricos relativos à trajetória dos programas de crédito fundiário, o ambiente institucional e político que foram constituídos e os atores envolvidos no processo, além da análise de documentos oficiais do Ministério do Desenvolvimento Agrário sobre as políticas de crédito fundiário.

Foi empreendido, também, um levantamento sobre a experiência francesa de reordenamento da estrutura agrária com ênfase nas Sociedades de Ordenamento Fundiário e de Estabelecimentos Rural (SAFER). Para tanto se efetuou análise de documentos e de material bibliográfico. Já os estudos de caso serviram de base para analisar experiências de implementação da política de crédito fundiário e seus impactos no contexto local, tanto na sua capacidade de (re)territorializar a agricultura, quando de se legitimar enquanto um instrumento de governança da terra. Dois estudos de casos em zonas contrastantes do ponto de vista socioeconômico foram efetuados: o primeiro ocorreu em três projetos da linha de Combate a Pobreza Rural no Estado do Piauí e o segundo em quatro projetos da linha de Consolidação da Agricultura Familiar em Santa Catarina.

A escolha metodológica pelo estudo de caso deve-se ao fato de que, segundo Yin (2001, p. 19), esse tipo de estudo representa uma estratégia de pesquisa indicada “quando o pesquisador tem pouco controle sobre os eventos e quando o foco se encontra em fenômenos contemporâneos inseridos em algum contexto da vida real”.

Nos processos de obtenção dos dados primários foi utilizado o instrumento de coleta por meio de entrevistas semiestruturadas, que “combinam perguntas abertas e fechadas, onde o informante tem a possibilidade de discorrer sobre o tema proposto” (BONI, QUARESMA, 2005, p.07). Dessa forma, seguiu-se um conjunto de questões previamente estabelecidas, mas em um contexto no qual o informante sentiu-se a vontade para compartilhar suas percepções e experiências, muito semelhante ao de uma conversa informal. Essa técnica tem como vantagem a sua elasticidade quanto à duração e permite uma análise mais profunda sobre determinados assuntos. A interação dessa modalidade favorece respostas espontâneas e uma maior

abertura e proximidade entre entrevistador e entrevistado, o que oportuniza tocar em assuntos mais complexos e possibilita apreender os elementos que determinam os significados pessoais das suas atitudes, escolhas e comportamentos. (BONI; QUARESMA, 2005)

A primeira incursão a campo ocorreu a convite⁶ do Ministério do Desenvolvimento Agrário a fim de apresentar experiências consideradas exitosas da linha de Combate a Pobreza Rural do PNCF no Estado do Piauí. Este Estado foi escolhido pelo MDA por ser o Estado do Nordeste que mais beneficiou pela linha CPR. Na oportunidade foram realizadas duas visitas no município de União e uma no município de Campo Maior. Ambos estão entre os dez municípios mais populosos do Piauí e se localizam na microrregião de Teresina, capital do Estado.

Nessa etapa foram realizadas entrevistas coletivas com famílias associadas a empreendimentos coletivos⁷. A dinâmica das visitas ocorreu de maneira semelhante nos três projetos: primeiramente, o grupo de pesquisadores (composto pela autora desta dissertação, seu orientador, um consultor do MDA na área de crédito fundiário e uma pesquisadora da Universidade de Dijon – França) foi recebido pelos presidentes das associações e percorreu os principais pontos dos estabelecimentos acompanhados por um grupo de agricultores, onde foram identificadas as principais atividades produtivas, as formas de organização do espaço coletivo, a individualização dos lotes e as opções tecnológicas. Logo após, na sede das associações, realizou-se uma entrevista coletiva aberta à participação de todos os beneficiários dos projetos.

A primeira experiência visitada foi à associação de moradores Folha Larga, no município de União. Nessa oportunidade participaram doze membros da associação, entre homens e mulheres, além do agrônomo contratado para prestar assistência técnica para o projeto. A segunda experiência foi à associação de moradores Bela Fonte, também no município de União, onde participaram cinco pessoas, majoritariamente homens na posição de liderança do grupo. A última experiência, da associação de moradores de Passagem do Meio, localiza-se no município de Campo Maior e estavam presentes quatorze pessoas. As visitas em todos os projetos duraram em média três horas.

⁶Esse convite acontece no âmbito da articulação entre UFSC e MDA para celebração de convênio de pesquisa, no qual o orientador dessa dissertação é coordenador.

⁷ É pré-requisito para a obtenção dessa modalidade de financiamento que as famílias de agricultores estejam organizadas em associações.

A segunda etapa da pesquisa de campo constituiu-se na realização de entrevistas com beneficiários, técnicos e gestores estaduais do PNCF no Estado de Santa Catarina, em municípios pertencentes ao Território da Cidadania⁸Meio Oeste Contestado. O processo de preparação para o campo nesse momento estava mais estruturado e todo o cronograma de visitas foi planejado a partir de contato prévio com técnicos da Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina. (Epagri), que nos acompanharam nas propriedades. O Território Meio Oeste Contestado foi escolhido para a realização desta pesquisa por duas razões principais: i) a existência de um contingente expressivo de famílias rurais em situação de pobreza vis-à-vis as condições socioeconômicas de Santa Catarina; ii) incidência de outras pesquisas por parte do Lemate-UFSC, o que proporcionou um acúmulo de conhecimento sobre o território. Outro aspecto que chama atenção é que esse Território, apesar de conter contingentes expressivos de populações pobres, apresenta um elevado dinamismo socioeconômico decorrente da existência de agroindústrias com atuação em mercados regional, nacional e externo. Durante a pesquisa foram realizadas entrevistas nos municípios de Joaçaba, Capinzal, Água Doce, Passos Maia e Coronel Martins. A escolha dos municípios foi decorrente de duas questões principais: i) apresentarem uma diversidade de situações das políticas de crédito fundiário; ii) congregar as necessidades de pesquisa do grupo do Lemate que foi em conjunto realizar distintos trabalhos de campo.

Tendo como referência a diversidade de beneficiários do PNCF dos quatro municípios, os seguintes perfis de beneficiários orientaram a escolha das famílias entrevistadas: um jovem agricultor que acessou a linha Nossa Primeira Terra (Capinzal), um beneficiário consolidado economicamente (Água Doce), um agricultor que aumentou sua área por meio do Banco da Terra (Passos Maia) e outro com problemas de

⁸O Programa foi criado em 2008, com os objetivos promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável. É “direcionado aos territórios rurais e sua prioridade é atender microrregiões que apresentem baixo acesso a serviços básicos, índices de estagnação na geração de renda, carência de políticas integradas e sustentáveis voltadas para uma gestão mais complexa e integrada da pobreza. O propósito principal consiste em integrar e coordenar as ações de enfrentamento da pobreza conduzidas pelos diferentes Ministérios” (TECCHIO, 2011, p.25).

endividamento (Coronel Martins). Em cada município foram realizadas duas entrevistas, a primeira delas com um técnico da Epagri e outra com uma família beneficiada do PNCF. Todos os agricultores entrevistados foram apresentados à pesquisadora por técnicos da Epagri que auxiliaram na identificação das famílias; algumas delas relataram que se sentiam mais seguras em passar informações à pesquisadora por estar acompanhada por alguém da sua confiança. Os informantes, em todos os casos, foram o casal de beneficiários do crédito fundiário.

Para amenizar possíveis reticências dessas famílias em relação aos objetivos da pesquisa, os técnicos que acompanharam a pesquisadora também contribuíram com esclarecimentos no sentido de assegurar que as informações seriam utilizadas apenas para fins acadêmicos, e o fato de terem sido escolhidas para prestar informações não implicaria em nenhum benefício ou prejuízo relacionado às políticas públicas.

No roteiro de entrevistas para o Estado do Piauí (Anexo – 1) aplicado junto às associações de moradores, as perguntas procuraram contemplar as seguintes dimensões: i) perfil dos três grupos entrevistados, a partir da sua trajetória de vida, constituição do grupo e contato com PNCF, além de questões como renda, comercialização e atividade produtiva atual; ii) os processos de negociação da terra e contratação do PNCF, contemplando o histórico de uso da terra; iii) as diferentes avaliações sobre PNCF e sobre os projetos de futuro para a propriedade e filhos.

As entrevistas realizadas em Santa Catarina contemplam questões abertas divididas em quatro blocos principais: i) história de vida e processos de decisão pela política de crédito fundiário; ii) histórico da terra e dinâmica de acesso ao PNCF, concepção do projeto e mudanças após acessar a terra; iii) assistência técnica, acesso a outras políticas de desenvolvimento rural e capacidade de pagamento; iv) avaliação da política de crédito fundiário e perspectivas para o futuro. Foram criadas mais duas sessões para analisar a percepção do gestor estadual (anexo – 4), dos técnicos (anexo – 3) e da liderança local da Associação de Municípios do Meio Oeste e Delegada Territorial (anexo – 5).

Nas duas atividades de campo foi elaborado um diário de campo como instrumento de sistematização e coleta de informações. Logo após cada entrevista e aplicação das entrevistas foram anotadas as impressões sobre o local e a postura dos informantes. Para manter a privacidade dos entrevistados substituíram-se seus nomes por números. Na passagem da linguagem oral para a linguagem escrita foram contempladas as regras

ortográficas, procurando-se preservar o conteúdo e as expressões próprias do vocabulário da região.

Estrutura da dissertação

Esta dissertação compreende duas partes principais: a primeira, mais geral, aborda a construção teórica sobre governança, descentralização política e as especificidades dos processos de governança da terra. Em um primeiro momento trata-se de demonstrar o debate sobre o tema da governança e descentralização, com ênfase nas complementaridades entre governança territorial e da terra. Num segundo momento, essa concepção é colocada em perspectiva diante das contribuições e desafios trazidos pela análise da experiência francesa, enfatizando as transformações produzidas ao longo do tempo no setor agrícola e, em particular, sobre a agricultura familiar, situando os desafios do período atual. Na segunda parte realiza-se uma análise sobre a questão do acesso à terra como elemento central para a governança da terra e, especificamente, o crédito fundiário, a partir de pesquisa documental, bibliográfica e de campo.

Ao total, cinco capítulos constituem a dissertação, dos quais dois compõem a primeira parte e três a segunda. O primeiro capítulo visa, de um lado, apresentar o debate sobre governança no contexto das ciências sociais e dos processos de descentralização político administrativo, suas aplicações no contexto brasileiro, em especial, em zonas rurais. Por outro lado, procura assinalar aspectos considerados relevantes da recente discussão sobre o tema da governança da terra e governança territorial e aos processos de (re)territorialização da agricultura familiar. O segundo capítulo analisa a proposta francesa de gestão da estrutura fundiária e regulação do mercado de terras. A ideia é reconstruir um panorama do contexto político e institucional no qual as SAFER foram criadas, apresentar sua metodologia de intervenção, seguido dos seus limites e os possíveis aprendizados para a política de crédito fundiário no Brasil.

O terceiro capítulo procura apresentar a dimensão do problema do acesso à terra no contexto brasileiro, levando em conta os processos históricos de ocupação do território e as normativas que o regulamentaram. Trata-se também de abordar a questão da reforma agrária como instrumento mais reivindicado para a obtenção de terras, fazendo uma separação temporal por governos, desde a ditadura militar até o final do governo Lula. O capítulo quatro busca discernir as

políticas de crédito fundiário no Brasil, com o objetivo de colocar no centro da análise as principais controvérsias inerentes à construção da política de crédito. Para tanto foram considerados todos os Programas criados, seus resultados, limites e alcances. O objetivo é enfatizar o sistema de governança de cada programa e sua capacidade de intervenção, a partir da análise dos seus dados quantitativos e principais resultados explicitados em outros trabalhos. Por fim, o capítulo cinco visa compreender, a partir do trabalho de campo a capacidade da política de crédito fundiário salvaguardar o caráter familiar da agricultura familiar e (re)territorializar os seus beneficiários. Além disso, esse capítulo discute questões relacionadas à percepção dos beneficiários sobre a política, sua capacidade de pagamento e a sua possibilidade de constituir redes de poder sócio-territoriais. Por fim, nas considerações finais, os objetivos, às questões e às premissas são retomados e discutidos com base nos principais resultados obtidos na pesquisa.

CAPÍTULO I

1. GOVERNANÇA DA TERRA E (RE)TERRITORIALIZAÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR.

Este capítulo objetiva, em um primeiro momento, efetuar uma revisão teórica sobre o tema da governança e da descentralização política, com o intuito de subsidiar o debate sobre a gestão descentralizada da terra. Nesse sentido, começamos com um esboço histórico das formulações sobre o termo governança e sua utilização no âmbito desta pesquisa. Trata-se, também, num segundo momento, de avançar no debate teórico sobre o tema da governança territorial, aspecto central desta análise. Na sequência, abordamos a aplicação dos processos de descentralização nas políticas brasileiras, em especial, as voltadas para o meio rural. Em seguida, nos detemos ao propósito de construir um quadro interpretativo que permita entender a governança da terra como uma dimensão da governança territorial a fim de alocar elementos para a compreensão das possibilidades de (re)territorialização da agricultura familiar, a partir da inclusão de um componente econômico e social que é a terra.

1.1 Governança: enfoques teóricos e perspectivas democráticas

As análises sobre o tema da governança são apresentadas a partir de uma construção complexa, cujas discussões estão sujeitas a variações conceituais e semânticas nos diferentes campos do conhecimento. As análises corporativas se debruçaram intensamente sobre esse tema. Contudo, nesta dissertação foi enfatizada a maneira como as ciências sociais e políticas têm tratado o assunto.

Andion (2007) afirma que o termo governança não se caracteriza como novidade, uma vez que sua utilização remonta aos séculos XVII e XVIII período em que era entendido como sinônimo de governo. De acordo, com Dallabrida (2011a), o conceito de governança foi retomado, com outros significados e sem grande repercussão, pelas pesquisas sobre o mundo empresarial na década de 1930. O debate se intensificou na década de 1970 na busca de coordenações eficazes de dispositivos operacionais das empresas. Em 1975, o termo é resignificado e se atém à discussão sobre o poder e as organizações. A partir de então, passa a ser associado aos problemas relacionados à governabilidade das democracias ocidentais, em especial, na Europa Ocidental, Japão e

Estados Unidos. Isso se deve à capacidade limitada de resposta das instituições políticas desses países frente à crescente e diversificada demanda do contexto democrático do capitalismo avançado. Esse foi o objeto de análise que aprofundou o “debate em ciências políticas em torno do Estado e centrou-se em suas falhas diante das funções associadas à regulação, ao bem-estar e ao desenvolvimento social” (MILANI; SOLINÍS, 2002, p. 271).

No entanto, o termo *governance* ganha grande repercussão quando adotado pelo Banco Mundial, em 1992, fazendo referência a assuntos públicos no contexto da imposição de políticas neoliberais (MERLET, 2006). Nesse contexto, a discussão sobre a governança está associada ao ajuste das políticas públicas ao novo modelo democrático. Santos (1997) afirma que essas construções sobre governança surgem paralelamente à tese que acreditava que a crise de governabilidade estava alicerçada no excesso de democracia e a “solução estaria em um Estado forte, sugerindo-se o predomínio do executivo no processo decisório e o isolamento burocrático como forma de controlar a participação social e garantir a eficácia e racionalidade das políticas públicas” (SANTOS, 1997, p. 3).

É importante ressaltar que o tema da governança surge no bojo da análise política sobre governabilidade frente ao contexto democrático. De acordo com Hass (2006), essas duas dimensões tendem a ser confundidas. Melo (1995), afirma que a noção de governabilidade se distingue de governança, pois a primeira se refere ao exercício da autoridade política e suas condições e a segunda qualifica a forma de aplicação dessa autoridade. Ou seja, a governabilidade tem uma expressão fundamentalmente estatal e está vinculada ao sistema político-institucional, representa um conjunto de elementos para o exercício do governo. Nesse sentido, a sociedade civil é seu alvo e não sujeito (AGUILAR, 2010). Já a governança não se restringe aos aspectos gerenciais e administrativos e nem à eficácia do Estado, pois opera em um plano mais abrangente, englobando diversos segmentos da sociedade (GONÇALVES, 2005; DINIZ, 1997).

Os trabalhos realizados pelo Banco Mundial associam governança à noção de bom governo (*good government*) e boa governança (*good governance*) (SANTOS, 1997). Dessa forma, o Banco Mundial (1992, p. 1, tradução nossa) definiu governança da seguinte maneira: “é o exercício da autoridade, controle, gerência e poder do governo”, sendo interpretada como a forma com que o poder é exercido por um país na administração dos recursos sociais e econômicos. Essa capacidade governativa está intimamente associada à concepção de “boa

governança”, que foi definida como: “[boa] governança é fundamental para a criação e manutenção de um ambiente que favoreça o desenvolvimento equitativo e é na componente essencial para políticas econômicas sólidas” (BANCO MUNDIAL, 1992, p. 1, tradução nossa).

Dessa forma, o termo passa a ser relacionado à ideia de um estilo ótimo de gestão pública, baseado na eficiência e eficácia na aplicação dos recursos, na transparência e no *accountability*⁹. “Com isso, um sentido mais prescritivo, ligado à ideia de reestruturação do Estado e na redução e transferência de responsabilidade para a esfera privada, passa a acompanhar o debate sobre governança” (ANDION, 2007, p. 76). Esse quadro provocou muitos debates referentes à sua capacidade de promover a “boa governança”, pois na maioria das vezes tinha uma tendência a estimular processos de enfraquecimento dos Estados e suas funções redistributivas, dada sua subordinação à lógica da política econômica liberal (MERLET, 2006).

Calame (2003) lança uma crítica importante sobre o tema, argumentando que a visão difundida pelo Banco Mundial tem um caráter reducionista ao entendê-la apenas como a instituição do bom governo. Para esse autor, essa formulação corresponde a uma visão administrativa da sociedade e propaga a ilusão que existe uma receita de *good governance*, que pode ser aplicada em diferentes contextos, calcada em um modelo indissociável do economicismo dominante.

Diante das críticas relacionadas à abordagem do Banco Mundial, uma gama de novas concepções e ressignificações sobre o conceito de governança – seu significado, aplicação e efeitos – passaram a ser construídas. Para Ferrão (2010), o tema da governança passa então a se relacionar intimamente com questões vinculadas à perda de vigor do modelo moderno e racionalista de Estado e a necessidade de superar a sua estagnação. Esse mesmo autor destaca que o novo alicerce da

⁹Termo em inglês, sem tradução para a língua portuguesa, que remete à obrigação de membros de um órgão administrativo ou representativo de prestar contas a instâncias controladoras ou a seus representados. Um termo em português seria responsabilização, precisamente significa que quem desempenha funções de importância na sociedade deve regularmente explicar suas atividades. Não se trata apenas de relatar os termos quantitativos das suas ações, mas de auto avaliar o trabalho, de tornar pública suas atividades e seus resultados (ANDION, 2007).

abordagem sobre governança está associado a quatro frentes prioritárias de debate, indissociáveis entre si.

Em primeiro lugar está à questão da reforma administrativa do Estado, debate iniciado na década de 1980, devido as maiores exigência e aprofundamento da democracia e maior proximidade dos cidadãos da ação pública. Nesse momento, vários países optaram por soluções vinculadas aos processos de desconcentração e descentralização administrativa, centradas na constituição de diversos níveis administrativos, proporcionando uma nova repartição de atribuições entre os níveis nacional, regional, sub-regional, local e territorial.

A segunda frente refere-se à reformulação do papel do Estado, o que indica a abertura do debate sobre a transição entre um modelo de Estado interventor e executor, que atua de maneira verticalizada para uma nova concepção sobre papel do Estado centrado em intervenções de natureza reguladora, que valoriza as relações estabelecidas com os distintos atores e na organização de redes. Esse processo se convencionou chamar de transição da ótica do governo para a da governança. Isso favorece a discussão que induz fronteiras cada vez mais tênues entre entidades públicas, privadas e terceiro setor, multiplicando as parcerias (público-público e público-privado) e a contratualização entre o Estado e outras entidades.

A terceira questão refere-se à democracia participativa e deliberativa processo que deriva de uma maior estruturação de alguns setores da sociedade civil, em especial, a multiplicação de organizações não governamentais e pressupõe maiores demandas para as construções de agendas participativas. Essa frente está fortemente imbricada ao surgimento de metodologias mais descentralizadas de mobilização, diálogo, concertação de interesses e de decisão, a exemplo do planejamento estratégico e orçamento participativo. Por fim, o debate refere-se à “europeização” dos processos de decisão e a problemática da governança ganha centralidade na construção do projeto da União Europeia, sobretudo nas questões relacionadas ao território e governança multiníveis.

Essa discussão sobre a renovação do modelo de Estado na ótica da transição para processos mais permissivos do ponto de vista da participação nas instâncias decisórias possibilita a construção de diferentes nuances até alcançar um modelo de governança que contemple de forma ampla os diferentes segmentos da sociedade e as formas de repartição de poder entre os mesmos. Na maioria das vezes, esses espaços são profundamente marcados por conflitos e interesses particulares. Rover (2007, 2011) faz um esforço importante em

estabelecer dois perfis de governança baseado no grau de autonomia dos diferentes atores sociais. A opção do autor foi construir dois “tipos ideais” de governança: a civil e a cívica. A governança civil ocorre quando os interesses setoriais e privados prevalecem em detrimento do sentido público e da universalidade da gestão política.

Numa governança civil os atores sociais mais capazes têm espaço para sua autoafirmação e disputam posições de poder sem haver uma institucionalidade pública que privilegie o interesse público. Em outras palavras, há limitadas normas, procedimentos e formatos organizativos que privilegiem a distribuição universalista e inclusiva de bens da sociedade, frente aos interesses dos atores com mais poder e organização. Nos casos de uma governança civil, o indivíduo (pessoa ou organização privada) se coloca como anterior ao interesse público, tendo a autonomia dos atores privados precedência sobre a autonomia das instituições públicas (ROVER, 2011, p. 135).

A governança será entendida como cívica quando indicar maiores possibilidades de autonomia política ou pública, ampliando a possibilidade de participação e representação dos diferentes atores e grupos sociais.

[...] a governança pode apresentar um perfil cívico, marcado pela precedência da autonomia pública frente à autonomia privada, tendo como fundamento a valorização dos interesses e do espaço público como forma de legitimação. Num contexto no qual prevalecesse uma governança cívica, a legitimação dos processos de decisão se constituiria através de uma autodeterminação coletiva do fórum de governança, na qual os espaços e as políticas efetivamente públicas teriam prevalência aos interesses privados (ROVER, 2011, p. 136).

No entanto essas tipologias são interessantes para compreender as maneiras como a governança pode ser exercida. Mas na prática não encontramos essa lógica dualista as dinâmicas civil e cívica ocorrem concomitantemente nos mesmos espaços de participação. A predominância de um sobre o outro está alicerçada na maneira como as relações de poder impactam nos espaços e demandas públicas.

Em suma, pode se afirmar que a governança está relacionada de forma estrutural ao processo de repartição de poder entre governadores e governados, à legitimidade do espaço público em constituição, aos processos de negociação entre os atores sociais e à necessidade de descentralização político-administrativa. Como um “processo complexo de tomada de decisão que antecipa e ultrapassa o governo” (MILANI; SOLINÍS, 2002, p. 273). Nesse sentido, a governança deve dar conta de maneira mais abrangente da multiplicidade de atores e também abarcar o conceito de regulação e descentralização. Pois é aí que reside a inovação do conceito de governança, não está mais unicamente vinculado à ação do Estado. Trata-se da regulação do Governo e formas de condução e organização da sociedade (instituições e atores). “Governança transcende com isso o conceito tradicional estatal e remete a formas adicionais de condução social” (SCHNEIDER, 2005, p. 34).

Ao introduzir a concepção de repartição de poder, descentralização e regulação, alguns autores partiram dos termos adotado pelo Banco Mundial para promover uma nova discussão e ampliar a concepção de boa governança.

Se definirmos a governança como a maneira pela qual a sociedade administra os interesses gerais e o bem comum, bem como os interesses particulares de cada um de seus membros, a boa governança é aquela que assegura o melhor equilíbrio possível entre interesses gerais / bens comuns e interesses particulares numa relação de equidade (MERLET; THIRION; GARCES, 2006, P. 18)

Seguindo essa concepção, os mesmos autores elencam dois conceitos essenciais que podem ajudar a assegurar essa relação de equidade. O primeiro se refere à noção de *direito*, que exprime e esclarece as bases universais dos interesses de cada indivíduo. Ou seja, todo grupo humano tem certo número de direitos que a sociedade deve assegurar. O segundo conceito abarca a concepção de democracia para

além da delegação de poderes pelos sufrágios, mas sim como a possibilidade dos diferentes grupos exprimirem seus interesses (individuais e coletivos) e exercerem seus direitos. A democracia é fundamental para a governança por sua capacidade de oferecer a possibilidade de todos os grupos expressarem seus anseios e por sua capacidade de introduzir algum tipo de consenso em torno da proposta de equidade. Cabe ressaltar que é um processo que, com frequência, resulta em uma relação de força a favor daqueles que estão mais bem colocados no jogo político (MERLET, THIRION; GARCES, 2006).

Em suma, a governança perpassa as dimensões de ampliação da participação, da responsabilização, regulação, controle e concertação social e *accountability*. Se assim entendida, a governança permite definir princípios comuns adequados a diferentes situações, mas torna impossível que se crie uma receita universal, que possa ser aplicada a todas as circunstâncias (CALAME, 2003). Isso se deve ao fato da sua capacidade de implementação se estabelecer no jogo de forças e na capacidade de apropriação do poder pelos atores envolvidos.

No âmbito desta dissertação optamos por aprofundar a análise do conceito de governança a partir da sua associação à noção de território, uma abordagem que objetiva resignificar o conceito governança, com o objetivo de superar a formulação dos organismos internacionais, baseado na proposta de relativização do papel do Estado. Essa abordagem considera “[...] as articulações e interdependências entre atores sociais na definição de formas de coordenação horizontal e vertical da ação pública e regulação dos processos econômicos e sociais territoriais” (PIRES et al., 2011, p. 36).

Dessa forma, os conceitos de governança territorial possibilitam compreender as estratégias dos atores para resolver de forma coletiva os seus problemas locais e regionais como a gestão dos recursos hídricos, questões produtivas relacionadas à aglomeração de uma atividade específica, questões ambientais e, no caso desta pesquisa, os problemas fundiários, especialmente, o acesso à terra. Isto é, gerir questões relacionadas ao seu contexto territorial, podendo ser um município, uma rede de municípios, uma região e/ou um território culturalmente delimitado, “onde os atores locais relacionam-se e concebem instituições que os representem, além do próprio ambiente institucional pré-existente” (PIRES et al., 2011, p. 38).

1.2 Governança territorial: avançando no debate conceitual

Nas últimas décadas, o tema do desenvolvimento territorial tem ocupado cada vez mais espaço nas agendas públicas e privadas. O debate tem se ampliado no âmbito das instituições brasileiras que se ocupam do desenvolvimento, principalmente, as voltadas para o meio rural. Porém, não são todas as políticas públicas que conseguem romper com a visão que consiste em associar o desenvolvimento com crescimento econômico (VEIGA, 2008). Essa visão se caracteriza por um modelo que tende à elitização e a concepções reducionistas e instrumentais. Tende-se a constituir modelos de desenvolvimento baseados no clientelismo, em determinações econômicas e de interesses setoriais. Dessa forma, na grande maioria dos casos não é possível contemplar os segmentos sociais mais vulneráveis ou marginalizados do ponto de vista socioeconômico.

Pensar em novas alternativas para o atual modelo de desenvolvimento significa promover uma mudança paradigmática desse padrão de desenvolvimento. Não se pode esperar que um novo modelo de desenvolvimento aconteça como uma manifestação espontânea das forças do mercado. As formulações a favor de políticas territoriais foram concebidas com o intuito de fornecer uma resposta inovadora às políticas setoriais. Uma dinâmica territorial de inclusão social supõe a construção de políticas públicas que impulsionem a formulação de projetos descentralizados e que valorizem os atributos locais e regionais.

A concepção de território associado à ação pública substituiu a abordagem baseada no conceito de local utilizada, sobretudo nos anos 1980 e 1990. A significação territorial é preferível, pois não induz a concepção de menor escala ou dimensão, ou seja, não corresponde à ideia de localismo ou autarquia (CARRIÈRE; CAZELLA, 2006). Entretanto, a referência ao território vem sendo construída como uma contrapartida ao conceito de globalização pelas possibilidades que oferece de reconhecer e valorizar as especificidades locais e regionais. De acordo com Gehlen e Riella (2004), a noção de território amplia a percepção e diversifica as possibilidades de compreender, sistematizar e modificar a realidade.

Pecqueur (2005, p.12) define o desenvolvimento territorial da seguinte forma: “o desenvolvimento territorial designa todo processo de mobilização dos atores que leve à elaboração de uma estratégia de adaptação aos limites externos, na base de uma identificação coletiva com uma cultura e um território”. Essa definição confere uma dinâmica

particular aos processos de desenvolvimento e indica que a formação de um território corresponde ao encontro e mobilização dos atores sociais que integram um determinado espaço geográfico e procuram resolver problemas comuns (CARRIÈRE; CAZELLA, 2006). Isso pode ocorrer a partir de distintos arranjos nos processos de governança territorial e, em particular, na territorialização das políticas públicas.

É importante ressaltar que as dinâmicas do território e os processos de desenvolvimento territorial não se desvinculam da atuação do Estado. Esse estilo de desenvolvimento está articulado com as decisões públicas em todas as instâncias da organização administrativa. “Sendo assim, o desenvolvimento territorial e o processo de territorialização das políticas remetem, de certa maneira, ao tratamento das dimensões administrativas (desconcentração) e políticas (descentralização)” (LEITE; BONNAL; DELGADO, 2007, p. 06). Dessa forma, se estabelece uma relação direta entre a governança territorial e a territorialização das políticas públicas, que pode ser implementada sob dois vieses distintos:

Por um lado, uma perspectiva de reordenamento/reorganização territorial, que busca atualizar as políticas tradicionais de desenvolvimento regional, passando de uma ênfase que priorizava as grandes regiões do país (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul) para outra que destaca a relevância da consideração de uma escala menos abrangente, como é o caso da escala micro ou mesorregional. Por outro, uma perspectiva que salienta a territorialização de políticas públicas específicas, usualmente de recorte setorial, diferenciadas ou universais, com o objetivo de alcançar maior eficácia e efetividade na implementação da descentralização desse tipo de políticas públicas (LEITE; BONNAL; DELGADO, 2007, p.16).

Sencebé (2010) argumenta que ambos os casos tratam de aproximar as políticas nacionais às especificidades dos territórios, que são dotados de uma dimensão geográfica, econômica e social. Isso implica em considerar a noção de igualdade entre os cidadãos no acesso aos serviços, mas observando a diferenciação e condições específicas de cada território. Leite (2011) reforça que as propostas de territorialização

das políticas públicas devem estar em consonância com o movimento de “territorialização da governança”. O desafio consiste em utilizar a noção de território como um *locus* espacial e socioeconômico privilegiado para implementar processos de descentralização das políticas públicas, tendo por base a relação que se estabelece entre Estado, setor privado e sociedade civil.

Ainda segundo Leite (2011) não se deve entender de forma ingênua que esses espaços públicos de participação funcionem como “instrumentos mágicos” de governança territorial, capazes de produzir algum tipo de harmonização instantânea entre o Estado e a sociedade civil. Em uma sociedade como a brasileira, marcada pela exclusão e autoritarismo, ocorre justamente o oposto. Rodrigues (2005) destaca que essa dificuldade é resultado do déficit de “enraizamento da cultura de democraticidade”, pois a noção de governança em nível territorial pressupõe a necessidade e capacidade de transparência na concepção das estratégias, na crítica das práticas de poder estabelecidas e no debate das possibilidades, avaliação e regulação de todo o processo.

A concepção de território recobre duas definições: a de território dado e construído. Na primeira compreende-se o território como preexistente e analisa-se o que acontece não se preocupa em observar sua gênese e as condições de sua constituição, é apenas um suporte geográfico. Normalmente, trata-se, de um espaço delimitado institucionalmente, como uma região, município, distrito (PECQUEUR, 2005). A utilização dessa concepção pode ser exemplificada na delimitação geográfica realizada pelo governo federal na criação do Programa Territórios da Cidadania, que instituiu uma série de territórios para a sua operacionalização, com base nas condições de aglomeração da pobreza e não em atributos comuns e estratégias de coesão social.

A segunda definição refere-se ao território como o resultado de um processo de construção pelos autores, sendo constatado a *posteriori*, isto é, o território construído é um espaço de relações sociais, calcado em sentimento de pertencimento com respeito à identidade construída. Diferente do primeiro, o território construído não acontece em todo lugar e nem tem como pré-requisito alguma exigência de ordem exógena e/ou institucional (PECQUEUR, 2005; FLORES, 2008). Nas formulações os dois conceitos tendem a ser comumente confundidos, mas um território dado pode englobar vários territórios construídos (CARRIÈRE; CAZELLA, 2006; PECQUEUR, 2005). Essa noção de território construído legitima a preferência do território ao município como espaço de intervenção, pois o território, nesse sentido, é entendido como uma construção social e possui, usualmente, uma escala mais

ampla, permite à percepção e incorporação de dinâmicas econômicas, sociais, políticas e culturais mais heterogêneas, capazes de envolver coordenações rurais-urbanas e propostas de ação com maior capacidade de impactar nos processos de desenvolvimento (LEITE; BONNAL; DELGADO, 2007).

No entanto, as relações na concepção de um território construído não são apenas baseadas no sentimento de pertencimento e cooperação. Haesbaert (2008) afirma que esse sentimento só ocorre para aqueles que têm o privilégio de plenamente usufruir do território, ou seja, que tem sua afetiva “apropriação”. Já para aqueles que ficaram alijados desse processo e não podem se apropriar do território, a relação que se engendra é de dominação. “O território, assim, em qualquer acepção, tem a ver com poder, mas não apenas ao tradicional "poder político". Ele diz respeito tanto ao poder no sentido mais explícito, de dominação, quanto ao poder no sentido mais implícito ou simbólico, de apropriação” (HAESBAERT, 2008, p.21).

Para pensar o território levando-se em consideração as esferas política e cultural deve-se fazer uma análise mais abrangente considerando a dimensão do poder político estruturado e os conflitos a ele inerentes e a dimensão simbólica e identitária.

[...] território deve ser visto na perspectiva de um domínio ou controle politicamente estruturado, mas também de uma apropriação que incorpora uma dimensão simbólica, identitária e, porque não dizer, dependendo do grupo ou da classe social a que nos estivermos nos referindo, afetiva (HAESBAERT, 1998, p.41).

Nesse sentido, Dallabrida (2011b, p. 17) utiliza o termo governança territorial para se referir às ações que expõem “a capacidade de uma sociedade organizada territorialmente para gerir os assuntos públicos a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos atores sociais, econômicos e institucionais¹⁰”. Segundo o mesmo autor, as análises dos distintos processos de governança territorial e, também, de desenvolvimento territorial, contribuem para compreender que o exercício da governança é balizado em relações de poder. Ou seja, a

¹⁰Dentre esses atores inclui-se, obviamente, o Estado e suas distintas esferas administrativas, caso brasileiro municipal, estadual e federal.

governança territorial remete ao ato de atribuir ou conquistar poder pela sociedade para governar.

Em síntese a governança territorial pode ser percebida como uma instância institucional de exercício de poder de forma simétrica no nível territorial. A sua prática pode incidir sob três principais processos: (1) a definição de uma estratégia de desenvolvimento territorial e a implementação das condições necessárias para a sua forma de concertação social, (2) como exercício da ação coletiva e, por fim, (3) a construção de uma visão prospectiva de futuro. (DALLABRIDA, 2011b, p. 18)

Dallabrida (2011c) argumenta que a operacionalização da governança territorial ocorre através da construção de “redes de poder socioterritorial”, termo utilizado para referir-se a cada um dos segmentos de uma sociedade organizada territorialmente, “[...] representados pelas suas lideranças, constituindo-se na principal estrutura de poder que, em cada momento da história, assume posição hegemônica, tornando-se capaz de dar a direção político-ideológica ao processo de desenvolvimento” (p.2).

Segundo esta concepção, a definição dos novos rumos para o desenvolvimento do território ou região depende da constituição e emergência de um novo bloco socioterritorial, que, por meio de processos de concertação público-privada que contemplem o caráter democrático-participativo, busquem construir consensos mínimos, pela articulação dos diferentes atores e de suas diferentes propostas e visões de mundo, resultando no pacto socioterritorial, ou seja, o projeto político de desenvolvimento da região (p.3).

O “bloco socioterritorial” é um termo proposto pelo autor para indicar o aglomerado de atores sociais territorializados, do ponto de vista histórico e cultural, que através da posição de liderança estão

incumbidos da tarefa de promover a definição dos novos rumos do desenvolvimento do território. O que ocorre pelos processos de concertação social, “onde os representantes das diferentes redes de poder socioterritorial, através de procedimentos voluntários de conciliação e mediação, assumem a prática da gestão territorial de forma democrática e descentralizada” (p.3). Os atores envolvidos nesse processo podem ser indivíduos ou grupos, porém, todos os atores não têm a mesma influência no processo de governança, essa disparidade está relacionada aos recursos e à capacidade de mobilizar e interagir com os outros atores. No entanto, deve-se considerar que maior número possível de atores deve estar incluso, mesmo com pesos diferentes. (PIRES et al., 2011)

Dentre a diversidade de atores envolvidos nos processos de governança o Estado está presente em quase todos os processos, em especial, aqueles ligado as políticas públicas. A presença do Estado pode variar em relação ao seu nível de atuação da esfera federal até o poder local. Coexiste ao poder do Estado, uma série de outros atores que variam dependendo das questões que envolvem a construção do sistema de governança. “Nas áreas rurais, por exemplo, pode incluir influentes proprietários rurais, associações de camponeses, cooperativas, ONGs, institutos de pesquisa, líderes religiosos, instituições de financiamento dos partidos políticos, etc” (PIRES et al., 2011, p.45).

De acordo com Pires et al. (2011 apud. TORRE, 2003), o processo que induz o estabelecimento de agrupamentos de atores é a concepção de proximidade. Existem três possibilidades principais de concretizar esse processo: i) a proximidade geográfica, distância espacial entre grupos, instituições e empresas; ii) proximidade organizada, se estabelece entre atores que pertencem ao mesmo espaço de relações sociais (firma, rede, sistema); iii) proximidade institucional, que corresponde à junção entre outros dois outros tipos de proximidade e refere-se a um tipo de coordenação entre atores que envolve relações de confiança, cooperação, interação tecnológica e ancoragem territorial.

Torre e Beuret (2012) afirmam que falar de governança territorial significa uma preocupação não só com o local, mas buscar articulação e relações dos projetos coletivos com o contexto global. Sendo assim, os processos de governança territorial devem cumprir alguns objetivos fundamentais: i) contribuir para a elaboração e discussão dos projetos de desenvolvimento territorial; ii) facilitar a coordenação e diálogo em um contexto de atores heterogêneo; iii) evitar que certos atores chaves

migram ou abandonem os territórios; iv) ajudar a decidir os caminhos do desenvolvimento.

Deve-se, também, considerar os componentes extraterritoriais que contribuem para o processo de tomada de decisão, como a legislação a nível nacional (código civil, ambiental, penal, entre outros), decisões de acordos supranacionais (normalmente realizados pelos blocos econômicos internacionais como a União Europeia e o Mercosul), as políticas públicas nacionais ou descentralizadas, em especial as econômicas voltadas para a indústria e agricultura e os mecanismos financeiros (taxas, impostos, auxílios, entre outros) (TORRE; BEURET, 2012).

Diante dos argumentos expostos é importante ressaltar que a descentralização político-administrativa está intimamente relacionada ao processo de governança territorial e territorialização das políticas públicas. Ou seja, a ideia de governança territorial implica na descentralização das responsabilidades para os agentes locais, remete a necessidade de participação cívica dos cidadãos e utilização das redes e parcerias para atingir objetivos comuns. Isso possibilita a criação de espaços privilegiados, nos quais atores fora do sistema político tradicional redefinem as relações entre Estado e sociedade (LEITE, 2010).

1.3 Descentralização: aspectos conceituais, políticos e administrativos

De acordo com Guimarães (2002) e Dallabrida (2011b), as contribuições sobre descentralização são recorrentes e de longa data. Ao longo da história ocorreram sucessivos processos de centralização e de descentralização política, a exemplo do centralismo romano e da descentralização feudal. Na América Latina, o centralismo político aconteceu primeiro nos períodos coloniais e depois os processos de independência podem ser considerados como ações de descentralização. Já o estabelecimento das nações exigiu o centralismo nacional, a partir da dominação, hegemonia e consensos entre as oligarquias locais. Com seus altos e baixos, o impulso centralista prevaleceu no continente latino-americano, com maior expressão principalmente no século XX (FINOT, 2001; GUIMARÃES, 2002).

Para Finot (2001), o paradigma centralista, em especial na América Latina, consolidou uma forte cultura paternalista e clientelista. Os processos de descentralização surgem nos ajustes democráticos dos últimos 20 anos. Matos Filho (2002) sugere que esse novo paradigma,

pode tender a reforçar as estruturas de dominação já existentes. Atualmente, a temática da descentralização ocupa lugar importante nas agendas de discussão de organismos internacionais, governos, academia, partidos políticos e sociedade civil.

Guimarães (2002) faz um esforço de elencar um conjunto de tipologias recorrentes na literatura sobre o tema, construídas a partir de diferentes vertentes teóricas sobre a descentralização e, conseqüentemente, com diferentes objetivos que se pretende alcançar com a sua implementação. Esses “tipos” são divididos em dois níveis: i) para qual instância a tomada de decisão é transferida; ii) modalidades apresentadas para a descentralização.

No primeiro nível são definidas quatro definições: i) desconcentração é a transferência de responsabilidades administrativas dentro da instituição; ii) a delegação corresponde ao processo de transferência de atribuições gerenciais da estrutura central para instituições externas que, no caso do Estado, pode ser a atribuição de responsabilidades para organizações não governamentais e/ou filantrópicas; iii) a devolução pode ser “considerada como transferência de responsabilidade fiscal e administrativa para as unidades subnacionais de governo ou para autoridade regional ou local dentro de unidades administrativas” (GUIMARÃES, 2002, p. 06); iv) a privatização se refere à transferência de responsabilidades públicas para a iniciativa privada.

O segundo nível, o das modalidades apresentadas para descentralização, também é composto por quatro categorias: i) funcional está relacionado ao processo pelo qual são transferidas ao segmento descentralizado apenas competências específicas; ii) a delimitada se refere a apenas um setor de atividade; iii) o territorial remete ao poder decisório distribuído às instâncias definidas e constituídas no âmbito de um território; iv) a política é “considerada como a forma máxima da descentralização, quando o corpo descentralizado é gerado a partir de processos eleitorais e se pode reconhecer uma estrutura administrativa descentralizada” (GUIMARÃES, 2002, p. 06).

Apesar de estas tipologias terem sido objeto de muita crítica e consideradas apenas um exercício de taxionomia, foram amplamente utilizadas e difundidas na literatura sobre o tema. Mas deve-se compreender a descentralização como um processo dinâmico e em constante transformação, que engloba a transferência de poder, portanto, imbuído de uma grande capacidade geradora de conflitos, aspectos difíceis de adequar em tipologias (GUIMARÃES, 2002).

No contexto desta dissertação, a descentralização é compreendida não apenas como a construção de novos níveis administrativos, mas sim como um processo político de apropriação e transferência de poder. De acordo com Montecinos (2005) é um processo de transferência de poder político, fiscal e administrativo, desde o nível central do governo até os níveis subnacionais, incluindo as esferas da sociedade civil organizada. Esse modelo está imbricado ao processo de reconfiguração do Estado e consolidar um caminho mais democrático para as sociedades (MONTECINOS, 2005). Ou seja, um processo político associado a uma nova forma de governar.

Apesar do primeiro nível das tipologias abarcar o processo de desconcentração, dentro do marco conceitual adotado, é importante esclarecer melhor a distinção conceitual entre os processos de desconcentração e descentralização, pois essas duas dimensões são comumente confundidas. A primeira diz respeito ao tratamento de questões administrativas e a segunda a processos de transferência de poder e autonomia.

Descentralização implica redistribuição do poder, uma transferência na alocação das decisões. É, portanto, mexer nos interesses dos grupos de poder, enquanto a desconcentração é a delegação de competência sem deslocamento do poder decisório. No contraste de ambos os termos é preciso ter claro que, embora ambos se constituam na práxis como ferramentas legítimas para transformar a ação governamental, há uma notória diferença nas consequências da implementação de uma ou da outra (TOBAR, 1991, p.4).

Esses dois conceitos não ocorrem em processos necessariamente relacionados, pois pode haver descentralização sem desconcentração e vice versa. Atualmente, nas discussões sobre reestruturação do Estado, a descentralização vem sendo concebida, por um lado, como um instrumento de redução das funções básicas e indispensáveis do Estado. Por outro lado, é interpretada como um aspecto necessário para democratização da administração pública, da burocracia e dos partidos, através da multiplicação de estruturas de poder. Essa abordagem evidencia a multiplicidade de possíveis compreensões e aplicações dos processos de descentralização, que variam desde uma simples transferência de competências (desconcentração) a uma complexa reestruturação do poder decisório (CASTRO, 1991).

Para o meio rural essa temática tem sido muito difundida nas discussões sobre planejamento e execução das políticas públicas. Nessa área Schneider (2004) chama a atenção para quatro elementos chaves que estão na pauta do desenvolvimento rural na última década: i) redução/erradicação da pobreza rural; ii) o protagonismo dos atores sociais e sua participação política; iii) desenvolvimento territorial; iv) sustentabilidade ambiental. Ao reforçar a necessidade de participação social, esse autor reafirma o debate sobre as transformações na relação entre Estado e sociedade civil, principalmente na execução das políticas públicas no meio rural brasileiro.

1.3.1 Descentralização política no Brasil: um olhar para o rural

A temática da descentralização do Estado tem sido recorrente no Brasil desde a promulgação da Constituição de 1988. De acordo com Rover (2007), esse processo permitiu que os municípios passassem a ganhar maior autonomia. Essa nova orientação foi denominada de municipalização das políticas públicas. Apesar dos avanços ocorridos desde então, as competências da União permaneceram muito grandes, quando comparadas a outras esferas subnacionais.

Leite, Bonnal e Delgado (2007) apontam que a nova institucionalidade construída pelos processos de descentralização criaram novos espaços públicos com intuito de preencher essa lacuna entre as esferas estatais e a sociedade civil. No entanto, a efetividade desse processo foi comprometida pelo fato dos municípios serem espaços políticos onde as oligarquias locais têm enraizado seu poder político. As prefeituras e câmaras de vereadores estão impregnadas pela capacidade de arregimentação política dessas oligarquias.

De acordo com Matos Filho (2002), a municipalização contribuiu para que fossem instituídos inúmeros conselhos, desde a esfera federal até municipal. Atualmente, todos os municípios brasileiros construíram ao menos uma modalidade de conselho municipal. Apesar dos avanços obtidos na gestão e implementação de políticas públicas via municípios, “[...] na maioria das vezes exigem que pequenos municípios ‘se voltem para o próprio umbigo’, mediante criação de conselhos apenas municipais, quando igualmente importante seria induzir articulações intermunicipais” (VEIGA, et al., 2001, p. 57-58).

A grande maioria dos municípios rurais brasileiros defronta-se com a escassez de recursos - humanos e financeiros - para implementar de forma isolada iniciativas de planejamento do desenvolvimento. As

análises de Abramovay (2001), Veiga (2002) e Veiga et al. (2001) realçam a necessidade de se promover articulações intermunicipais com vistas a suprir as limitações locais e potencializar a utilização dos recursos escassos.

O que mais falta é um arranjo institucional que ajude articulações intermunicipais [...] a diagnosticar os principais problemas rurais de suas respectivas microrregiões, planejar ações de desenvolvimento integrado, e captar os recursos necessários à sua execução. Trata-se de encorajar os municípios rurais a se associarem com o objetivo de valorizar o território que compartilham [...]. Ou seja, o papel dos governos federal e estaduais deve ser o de estimular iniciativas que no futuro poderão ser autofinanciadas, mas que dificilmente surgirão, ou demorarão muito para surgir, se não houver o indispensável empurrão inicial (VEIGA, et al., 2001, p. 82-83).

O que tem sido apontado como alternativa de superação dessas limitações é a criação de uma esfera pública intermediária entre os Estados federados e os municípios. Como resposta a essas novas propostas, alguns ministérios têm adotado a perspectiva do desenvolvimento territorial no processo de formulação e implementação de algumas políticas públicas.

Cabe ressaltar, também, que na maioria das zonas rurais brasileiras a democratização das relações de poder está diretamente ligada ao acesso à terra. A concentração fundiária é uma das variáveis responsável pelos processos de marginalização social de grande parte da população rural. De acordo com Abramovay (1999), o acesso à terra é uma das condições necessária para que a população rural possa se dotar de um maior número de ativos, mas isso é possível se a terra vier acompanhada de um novo ambiente institucional local e regional e permita a revelação dos potenciais com que cada território pode participar do processo de desenvolvimento.

Em suma, pode-se dizer que apesar das limitações, essas transformações institucionais promovem importantes mudanças nos projetos de desenvolvimento e nos mecanismos de governança envolvidos, especialmente nos projetos para o meio rural e nas políticas de acesso à terra, historicamente marcadas pelo centralismo e conflitos com as demandas sociais. A descentralização permite a ampliação da

governança no sentido cívico, ou seja, aumenta a participação dos beneficiários diretos, a regulação social dos fundos públicos e aos mecanismos de transparência e de responsabilização social.

1.4 Governança da terra e (re)territorialização da agricultura familiar.

Os direitos sob a terra referem-se às relações estabelecidas entre os seres humanos na sua possibilidade de transitar, se estabelecer e usufruir dos recursos que a mesma contém. Por isso, pode-se afirmar que a relação dos homens com a terra é, na sua essência, uma relação social. Essa relação fica mais evidente nas populações rurais, pois a agricultura é a plataforma que sustenta os modos de reprodução social dos indivíduos e comunidades, sendo, dessa forma, o principal suporte econômico das populações. Historicamente é sobre ela que se constituíram as condições para o exercício do poder político e econômico, sendo o coração das políticas agrícolas e fundiárias, de desenvolvimento rural, ordenamento rural e urbano (MERLET, 2006).

Para Merlet (2006, p. 09), a terra possui, pelo menos, duas características que a diferencia dos outros bens: i) os direitos sobre a terra dizem respeito a um espaço, a um "território" fixo, ou seja, não se pode nem destruir, nem deslocar esse fragmento da crosta terrestre, sendo a propriedade da terra incomparável à propriedade de qualquer outro bem; ii) a terra possui a particularidade de dispor de recursos naturais que não são fruto exclusivo do trabalho humano, a exemplo da fertilidade e da cobertura natural do solo, que não são as mesmas em todo lugar e podem conter outros recursos naturais em menor ou maior densidade, como água e minérios.

Devido a essas características as relações no que se refere ao acesso à terra tendem a ser historicamente conflituosas, pois a ausência de um processo de governança eficiente engendra relações de subordinação e, por vezes, de conflitos. Merlet (2006) argumenta que, de maneira geral, esses conflitos possuem três naturezas distintas, porém relacionadas entre si: i) distribuição desigual da terra; ii) insegurança e incertezas no acesso à terra, cenário relacionado, principalmente, com a falta de garantias para com arrendatários, parceiros, meeiros, ocupates e com a precariedade dos direitos dos extrativistas; iii) reivindicações de grupos sociais ou de grupos étnicos para poder exercer seu poder sobre um território. Nesse sentido, uma reflexão sobre a conexão entre o regime de terras e decisão política é ainda mais importante na medida

em que as relações estabelecidas em torno da terra são essencialmente conflitantes e desiguais.

Dessa forma, os processos de governança e gestão da terra são um componente essencial da política fundiária. As políticas de terras estão no centro das políticas de desenvolvimento rural, redução da pobreza e da desigualdade, incluindo garantias sobre a segurança da posse e a possibilidade do acesso. A governança da terra pode ser definida como o conjunto de relações que se estabelecem entre os distintos grupos sociais, nos processos de distribuição do poder político, para o acesso e controle da terra e gestão dos recursos naturais (DEININGER et al., 2010). Em termos mais genéricos, a governança da terra significa administrar as relações entre as pessoas, políticas e lugares. Pode ser compreendida como um elemento crucial no desenho de políticas que possibilitem que agricultores e comunidades possam utilizar e controlar a terra e outros elementos fundamentais como a água.

De acordo com Costa (2011, p. 05), a governança da terra deve se ater, em primeira instância, às políticas, processos e instituições pela qual a terra, a propriedade e os recursos naturais são geridos. “Inclui também decisões de acesso à terra, direitos de propriedade, uso da terra e urbanização”. Afinal são essas políticas que, de maneira geral, definem os direitos sobre a terra e a maneira de administrá-los, gerindo a forma de distribuição desse recurso entre os diferentes atores. Assim, as diversas estruturas agrárias, no contexto mundial, são o reflexo dos modelos de desenvolvimento rural e projetos de sociedade adotados pelos diferentes países (ANTIER; MARQUES, 2011).

Apesar do problema relacionado ao acesso e posse da terra remontar aos tempos mais antigos, a questão da governança da terra é um tema recente, o qual tem ocupado cada vez mais espaço nas agendas de agências internacionais e multilaterais¹¹ como a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) e o Banco Mundial, além do meio acadêmico. Essa recente discussão está imbricada nas preocupações com o aumento das iniciativas em torno dos agrocombustíveis e ao aumento dos preços dos alimentos em todo o mundo. O que envolve a competição desigual e polarizada entre o modelo de agricultura empresarial e o modelo familiar no uso da terra,

¹¹ As agências multilaterais são organismos com representantes de vários países que financiam projetos de desenvolvimento ou fornecem ajuda a nações em dificuldade financeira. Os exemplos mais conhecidos são os do Fundo Monetário Nacional (FMI), o Banco Mundial (BIRD) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

no acesso aos mercados de terra, controle de terra, a propriedade da terra, território, e os investimentos em terra. No entanto, esses dois segmentos envolvem um gama complexa de atores com fortes variações na maneira como os sujeitos agem tanto social, como economicamente e que podem, ao mesmo tempo, assumir uma grande diversidade de formas sociais e escolhas produtivas. Nesse contexto existe uma gama de significados atribuídos a terra e uma diversificada demanda por políticas de terras. (BORRAS; FRANCO, 2010)

Nesse cenário a FAO possui um papel fundamental na comunicação da preocupação relacionada à ausência de mecanismos eficientes para a governança da terra e dos recursos naturais e na distribuição desigual dos direitos sobre a terra entre homens e mulheres. A publicação mais recente da FAO sobre o tema e define alguns princípios fundamentais que devem incluir e contribuir para uma boa governança da terra e dos recursos naturais: i) Dignidade humana, baseado nas concepções do direito humanitário; ii) Sem discriminação, nem no âmbito normativo das políticas, tão pouco, no prático; iii) Equidade e justiça, o reconhecimento de que a igualdade pressupõe o conhecimento da diferença entre os indivíduos e grupos, procedendo a aplicação de medidas de direito equitativos na posse e acesso à terra para os homens e mulheres em posições sociais mais vulneráveis e tradicionalmente marginalizadas; iv) Igualdade de gênero, o que inclui pensar em medidas específicas para alcançar uma igualdade no acesso e posse da terra e recursos naturais para homens e mulheres, independente do seu estado civil; v) Enfoque holístico e sustentável, associado a perceber a inter-relação entre a terra e recursos naturais e seus usos e buscar medidas sustentáveis na sua administração; vi) Elaborar mecanismos para garantir a participação dos indivíduos e grupos nos processos de tomada de decisão, levando em consideração os desequilíbrios de poder entre as partes; vii) Estado de direito, leis compatíveis com as obrigações vigentes impostas pelos direitos nacional e internacional; viii) Transparência por meio da definição clara e ampla difusão das políticas públicas; ix) Responsabilização dos organismos públicos e atores não estatais para que suas ações estejam em consonância com os princípios do Estado de direito; x) Avanços contínuos nos mecanismos de governança, baseados em dados e conhecimento da realidade local (FAO, 2012).

Pode-se afirmar, então, que a governança da terra abrange todas as atividades associadas à gestão da terra e dos recursos naturais necessários para cumprir os objetivos políticos e sociais. De maneira

operacional, esse processo envolve decisões sobre as seguintes dimensões: i) acesso à terra (distribuição equitativa da terra pelos diferentes atores); ii) as áreas de posse da terra (segurança e transferência de direitos sobre a terra e recursos naturais); iii) valor da terra (avaliação, controle da especulação e tributação de terras e propriedades); iv) uso da terra (planejamento e controle do uso da terra e recursos naturais); v) planejamento da terra (utilitários de execução, infraestrutura, planejamento, construção e sistemas de renovação e de mudança de uso da terra). Esse processo deve ser pautado em propostas interdisciplinares, integrando as áreas técnicas, ciência natural e social. (DEININGER et al.,2010).

Contudo Merlet, Thirion e Garces (2006) vão mais além ao tratar da questão fundiária a partir da necessidade de questionar e rever/reinventar alguns conceitos chaves como o de propriedade privada e mercado. Na sociedade moderna essas questões estão enraizadas como valores universais e impedem a construção de “novas modalidades de governança”. A implementação de políticas públicas são essenciais para a operacionalização de ações necessárias para melhorar o acesso à terra e a outros recursos. No entanto, esse processo só é possível se estiver em consonância com a participação da sociedade civil, tanto pela definição como pela aplicação e acompanhamento das políticas. As ações mais importantes a esse respeito, principalmente, em países com estrutura agrária muito polarizada são: i) reforma agrária, uma intervenção do Estado profunda e pontual para corrigir e reorganizar a estrutura fundiária com o objetivo de promover a distribuição mais justa das terras. Podem ser implantadas pelo confisco (sem indenização da parte afetada) ou pela expropriação (com indenização dos antigos proprietários). Na maioria dos países as terras transmitidas possuem um regime fundiário específico, que limita os direitos sobre a terra (a venda e a hipoteca são proibidas ou admitidas excepcionalmente), pelo menos nos primeiros anos; ii) combate as apropriações ilegais de terra, uma parcela significativa das terras ocupadas por grandes empresas agrícolas e/ou florestais, não foi legalizada total e parcialmente e adquirida por meios fraudulentos. Essas áreas, geralmente, possuem uma extensão maior do que a declarada; iii) crédito fundiário, política responsável por possibilitar que pequenos agricultores acessem o mercado fundiário através do financiamento para aquisição de terras; iv) imposto predial, o custo do imposto é levado em conta ao fixar o preço da terra, se implantado a nível municipal e combinado com o cadastro dos imóveis rurais pode contribuir para maior transparência nos processos declaratórios; v) políticas de reconhecimento de direitos fundiários,

refere-se aos diferentes mecanismos para reconhecer e proteger os direitos sobre a terra de determinado indivíduo ou grupo. Esses direitos podem ser adquiridos ao longo do tempo, mediante uma validação de fato pela sociedade ou podem ser concedidos pelo Estado mediante títulos de propriedade.

A implementação das políticas acima elencadas estão associadas a um bom conhecimento da malha fundiária. Dessa maneira, a construção de um cadastro e registro de terras possui um papel central para garantir uma boa governança da terra. Guedes e Reydon (2012) e Deininger (2003) argumentam que o cadastro contribui em pelo menos dez aspectos: i) garantir a propriedade e segurança sobre o domínio da terra, pois permite que os registros públicos contenham informações jurídicas que possibilite a identificação do proprietário da terra; ii) base para a tributação da terra e da propriedade, o cadastro garante melhor eficiência na arrecadação dos impostos sobre a terra; iii) fornecer segurança para o crédito, afinal um bom sistema de cadastro confere maior segurança para os bancos ou outras instituições de crédito; iv) desenvolver e monitorar mercados de terra; v) proteger terras do Estado; vi) reduzir disputas territoriais, pois um bom sistema de cadastro e registro proporciona maior segurança sobre a propriedade da terra; vii) facilitar a reforma agrária e o crédito fundiário, que exigem um profundo conhecimento da estrutura fundiária; viii) melhorar o planejamento urbano e o desenvolvimento de infraestrutura e disponibilidade de plantas cadastrais atualizadas, permitindo maior eficiência na implementação de projetos e políticas sociais e de planejamentos urbanísticos; ix) sustentar um gerenciamento ambiental, para informar áreas de conservação e de interesse científico e cultural, auxiliando nos processos de monitoramento e avaliação de novos projetos; x) produzir informações estatísticas, com sistemas privilegiados da situação fundiária, monitorando a especulação, as modalidades de uso da terra e o gerenciamento do acesso à terra.

No âmbito desta pesquisa a implementação das ferramentas e políticas necessárias para a construção de um sistema governança da terra justo e que permita a participação social deve possuir um processo de implementação territorializado. O que perpassa pela dimensão da participação da heterogeneidade de atores envolvidos na concepção e implementação das políticas públicas, em especial, as de reforma agrária, crédito fundiário, regularização fundiária e no cadastro de terras. Esse processo implica em uma mudança nos processos vigentes de administração de terras, principalmente em torno da cultura

organizacional impregnadas de ineficiência burocrática, relações clientelistas, dominação política e institucional. A ausência de uma governança territorial da terra e dos recursos naturais tem relação direta com a pobreza rural e urbana, desmatamentos e outros problemas ambientais, grilagem de terras públicas, esvaziamento e envelhecimento do meio rural e desconhecimento da malha fundiária.

A escolha de políticas fundiárias tem um impacto determinante sobre o desenvolvimento dos territórios. A possibilidade de mobilização dos atores no âmbito do território está relacionada aos processos de descentralização das políticas públicas e concertação social que, por sua vez, está diretamente relacionado aos níveis global (demandas mundiais e proposições de instâncias supranacionais e multilaterais), nacional (políticas, processos e instituições pela qual a terra, a distribuição da propriedade são geridos e na forma como o jogo de poder é distribuído entre os distintos atores), territorial (construção de redes de poder socioterritorial).

Uma questão importante para a governança da terra, especialmente para caso brasileiro, é a capacidade das políticas de acesso a terra promoverem um movimento de (re)territorialização da agricultura familiar. Esse segmento da sociedade sofre com a precariedade das possibilidades de acessar terra e condições de vida no meio rural. As dinâmicas de Territorialização-Desterritorialização-Reterritorialização (T-D-R) podem ser uma importante ferramenta analítica para compreender as transformações no campo brasileiro e como as políticas de acesso à terra, a exemplo do crédito fundiário podem contribuir para melhorar ou reforçar a exclusão sócio-espacial que o desenvolvimento do capitalismo arraigou no meio rural brasileiro.

Compreender o processo de (re)territorialização da agricultura, algumas demarcações teóricas são necessárias. Em primeiro lugar, anterior ao processo de reterritorialização ocorre o processo de territorialização e de desterritorialização.

Para Raffestin(1993, p.43), um ator territorializa o espaço ao se apropriar dele simbólica ou concretamente.

O território se forma a partir do espaço, é o resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático (ator que realiza um programa) em qualquer nível. Ao se apropriar de um espaço, concreta ou abstratamente (por exemplo, pela representação), o ator 'territorializa' o espaço. [...] o território nessa perspectiva, é um espaço onde se projetou um trabalho, seja energia e informação, e

que por consequência, revela relações marcadas pelo poder.

De acordo com Medeiros e Sosa Junior (2006), o processo de desterritorialização impede e dificulta a fixação do grupo social, principalmente pela ausência de um componente econômico, com destaque para a terra e o crédito em se tratando do meio rural, que dificulta a reprodução de um determinado grupo em uma porção específica do território, fazendo com que ocorra assim um deslocamento e a tentativa de uma (re)territorialização (econômica, política, social, cultural) em outro lugar, ao exemplo do processo de migração campocidade ou mesmo de migração para outras zonas rurais.

Desterritorialização, portanto, antes de significar desmaterialização, dissolução das distâncias, deslocalização de firmas ou debilitação dos controles fronteiriços, é um processo de exclusão social, ou melhor, de exclusão sócio espacial. [...] Na sociedade contemporânea, com toda sua diversidade, não resta dúvida de que o processo de “exclusão”, ou melhor, de precarização sócio espacial, promovido por um sistema econômico altamente concentrador é o principal responsável pela desterritorialização. (HAESBAERT, 2008, p. 67).

No caso da agricultura familiar, a desterritorialização ocorre quando perde sua relação com a terra, mas não compromete, necessariamente, a dimensão de sua identidade sociocultural. Ou seja, “[...] ainda manifestará os seus jeitos, as práticas, as suas experiências acumuladas em sua história de vida (MEDEIROS, 2006, p. 285). “Em ambos os processos (desterritorialização/(re)territorialização) forças sociais, econômicas, políticas atuam como elementos de manutenção, expulsão ou atração (quando no processo de (re)territorialização) de grupos envolvidos” (MEDEIROS, SOSA JUNIOR, p. 8965). Em suma, a desterritorialização tem a ver com o processo de exclusão/expulsão do agricultor do seu local de vida e trabalho, mas não com perda de suas referências culturais, mas na maioria dos casos com a perda sua profissão.

Por outro lado, é na dimensão mais propriamente social da desterritorialização, tão pouco

ênfatisada, que o termo teria melhor aplicação, pois quem de fato perde o "controle" e a "segurança" sobre seus territórios são os mais destituídos, aqueles que se encontram mais "desterritorializados" ou, em termos mais rigorosos, mais precariamente territorializados (HAESBAERT, 2008, p.19).

Atualmente, no âmbito das políticas públicas brasileiras de acesso à terra, as correlacionadas à reforma agrária e ao crédito fundiário possuem maior possibilidade de (re)territorializar a agricultura familiar. Além dessas duas políticas que permitem o acesso à terra e ao crédito, elenca-se as políticas de regularização fundiária que possibilita que agricultores possam ter maior segurança na sua posse e alocar investimentos (simbólicos e materiais) para permanecer na atividade agrícola (não se desterritorializem).

O processo de reterritorialização está relacionado ao esforço de construir novos territórios de vida, o que normalmente ocorre com a ausência de ações do poder público. No entanto, no caso das políticas de acesso à terra, a exemplo do crédito fundiário e Reforma Agrária, a intervenção pública pode ser uma ferramenta para que se constitua uma nova dinâmica de reterritorialização ou a desprecarização de uma territorialização preexistente de grupos que ainda persistem em viver no meio rural. Nessa questão que reside a conexão entre a governança da terra e (re)territorialização da agricultura familiar.

Pois (re)territorializar a agricultura familiar está relacionado uma possibilidade de enfrentar o problema da pobreza rural e urbana (êxodo rural), limitar os desmatamentos (em contraposição ao modelo do agronegócio); alimentar as populações; favorecer o desenvolvimento rural e o equilíbrio territorial. O que implica na aplicação de dinâmicas descentralizadas e territorializadas, que perpassa por uma escolha política que impõe mudanças para o atual modelo de desenvolvimento rural.

Guedes e Reydon (2012) apontam um conjunto de argumentos recentes, que moldam um contexto favorável a mudanças em relação à melhoria da governança da terra. O primeiro e mais consolidado refere-se à questão ambiental e à pressão externa e interna com relação à conservação das florestas brasileiras. Outro aspecto é a questão da segurança nacional, que exige o efetivo controle do território, com cadastros e registros adequados. A estrangeirização de terra também é um aspecto que tem, cada vez mais, alçado relevância internacional.

BOX 1: Land Grabbing: uma preocupação internacional

As discussões acadêmicas e político-institucionais contemporâneas sobre as políticas de acesso à terra, em especial no meio rural, não estão focadas apenas nas esferas dos governos e suas políticas. O debate se estende e passa a ter abrangência não só nacional, mas também global. Isso se deve, sobretudo, à recente “corrida mundial de terras”, que se intensificou após a crise cambial de 2008. De acordo com Banco Mundial (2010), esse fenômeno tornou a disputa fundiária, histórica nos países latino-americanos, um fenômeno global, impulsionando o que se convencionou chamar de *land grabbing*, *acaparamiento* ou estrangeirização de terras (BORRAS, et al., 2011).

Esse fenômeno está associado à mega investimentos de países ricos e emergentes, por meio da aquisição de grandes extensões de terras (FERNANDES et al., 2012). Sauer e Leite (2010) ressaltam que esse recente interesse por terras de grandes investidores, ocorre, especialmente, em razão da demanda por alimentos, agroenergias e matérias-primas. Esse fenômeno está associado principalmente à expansão de oito *commodities*: milho, soja, cana-de-açúcar, dendê (óleo), arroz, canola, girassol e floresta plantada.

No entanto, não existe precisão nos dados sobre o volume de terras negociadas nos últimos 10 anos. Uma pesquisa realizada em cinco países Africanos (Etiópia, Ghana, Madagascar, Mali e Sudão) pela FAO e o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA) revelou que os investimentos por estrangeiros atingiram 2,5 milhões de hectares no período de 2004 a 2009. Outro relatório elaborado pela Organização das Nações Unidas (ONU) aponta que entre 15 e 20 milhões de hectares de terras agricultáveis foram objeto de negociação entre países pobres e em desenvolvimento e investidores internacionais desde 2006 (ALLAVERDIAN, 2010).

Esse processo sinaliza um grande movimento de concentração de terras e de recursos naturais e não pode ser compreendido como um simples mecanismo de mercado, voltado para compra e venda de propriedades rurais. Um dos efeitos desse processo é a crescente elevação dos preços das terras, além de

diminuir o número de hectares disponíveis para as políticas de obtenção de terras, como a reforma agrária e o crédito fundiário, que atendem a demandas de uma diversidade de movimentos sociais e, em particular, de segmentos da agricultura familiar. Os caminhos desenhados no interior dessas políticas têm um impacto importante no desenvolvimento dos territórios rurais, ao estabelecer o modo de como a sociedade define os direitos de propriedade sobre a terra e os recursos naturais, como os distribui, garante e os administra. (MERLET, 2010).

Sauer (2011) afirma que o interesse internacional por *commodities* e terras tem provocado um aumento dos preços terras no Brasil. Isso contribui para manter a lógica latifundiária da posse especulativa. Um exemplo evidente é que está mais caro desapropriar e indenizar terras para fins de reforma agrária, esse impacto no mercado fundiário afeta também as possibilidades de aquisição das políticas de crédito fundiário.

Atualmente, algumas normativas regulamentam a aquisição de terra por estrangeiros. É possível uma empresa estrangeira adquirir até 5.000ha de terras com autorização do INCRA. De acordo com dados apresentados por Torres e Silva (2011), o país tem sido permissivo com a aquisição de terra por estrangeiros, pois entre proprietários individuais e empresas, os estrangeiros ocupam 6,2% do território nacional, o equivalente a área da França. Destarte, não se sabe ao certo a dimensão da questão, devido às debilidades do cadastro de terras em retratar a realidade fundiária brasileira e, conseqüentemente, a área pertencente a estrangeiros.

No próximo capítulo, apresenta-se uma análise da experiência francesa de governança da terra, por se considerar que elementos importantes são aportados para aprofundar a discussão sobre a governança da terra de maneira geral. Assim, o exemplo das Sociedades de Ordenamento Fundiário e de Estabelecimento Rural (SAFER) será discutido sem a pretensão de apresentar um modelo a ser instituído no país, mas de refletir sobre como a estrutura fundiária francesa passou por profundas transformações desde o pós-guerra, a ponto de haver questionamentos na atualidade sobre a viabilidade social da agricultura familiar naquele país, mesmo dispondo de um complexo aparato de controle da estrutura fundiária e de proteção da agricultura familiar.

CAPÍTULO II

2. ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA FRANCESA: AS SOCIEDADES DE ORDENAMENTO FUNDIÁRIO E DE ESTABELECIMENTO RURAL

Este capítulo objetiva, em um primeiro momento, analisar a experiência francesa de reordenamento da estrutura agrária a partir da análise da criação e atuação das Sociedades de Ordenamento Fundiário e de Estabelecimentos Rural (SAFER). Como mencionado na introdução, tem-se o propósito metodológico de se apreender os instrumentos e os resultados de um sistema de governança construído pelo Estado e as organizações de profissionais agrícolas, com mais de cinquenta anos de existência. Cabe ressaltar, entretanto, que o intuito não é apresentar o caso francês como uma receita para pensar o caso brasileiro. O que se pretende ressaltar é o modelo de desenvolvimento rural que esse processo engendrou, em especial, as suas consequências para a agricultura familiar. Em suma, a primeira seção deste capítulo foi dedicada ao tema do ordenamento territorial, base sob a qual se alicerçou as políticas fundiárias na França. A segunda seção constrói um panorama do contexto político e estrutura fundiária anterior à criação da SAFER, ou seja, quais as condições sociais e demandas políticas que a originaram. A terceira seção demonstra o seu sistema de governança e desenho institucional. A quarta seção observa os principais limites e desafios e, por último, aborda-se os possíveis aprendizados para as políticas brasileiras.

2.1 Ordenamento territorial

A temática do ordenamento territorial tem origem na França, na corrente teórica dos estudos sobre o *aménagement du territoire*. Esse termo tem seu sentido balizado na ideia de arranjo, arrumação, organização, ordenamento. Vilas Boas (2001) afirma que esse termo foi traduzido de diversas maneiras, até se consolidar como ordenamento territorial. Milton Santos (1997, apud VILLAS BOAS 2001) utilizou o termo “organização do território” e Pholipponeau (1964 apud VILAS BOAS, 2001) o traduziu como acomodação do espaço. Esse conceito surge de um desdobramento dos estudos de planejamento urbano regional, quando esses passam a se preocupar com a função das cidades, suas relações com o campo e as desigualdades regionais advindas dessas

relações. Mais tarde, o termo se reforça com as pesquisas de caráter ambiental, agregado às discussões como o zoneamento ecológico-econômico (VILAS BOAS, 2001).

Na França, o ordenamento territorial se instala enquanto política pública na década de 1950, com uma resposta do Estado às deficiências sociais, econômicas e culturais impostas no Pós Segunda Guerra Mundial. A terminologia surgiu através do Ministro Francês da Reconstrução e do Urbanismo, como política a ser aplicada na reconstrução de algumas cidades, devido aos problemas gerados pelo conflito que impuseram uma reorganização da sociedade e de seus espaços. Essa política tinha o propósito de garantir um desenvolvimento equilibrado do país, fornecendo as regiões francesas menos dinâmicas, do ponto de vista econômico, infraestrutura e atividades capazes de realizar um reequilíbrio demográfico, industrial e cultural (OLIVEIRA, 2002, p. 11).

A conceituação do ordenamento territorial não é unânime e nem constante, entretanto, a definição exposta na Carta Europeia de Ordenação do Território tem sido um dos documentos oficiais de maior aceitação, quando se trata do tema abordado.

O ordenamento do território é tradução espacial das políticas sociais, econômicas, culturais e ecológicas das sociedades. [...] é simultaneamente uma disciplina científica, uma técnica administrativa e uma política que se desenvolve em uma perspectiva interdisciplinar e integrada ao desenvolvimento equilibrado das regiões e à organização física do espaço segundo uma estratégia de conjunto (CONSELHO DA EUROPA, 1988, p. 09).

[...] O ordenamento do território deve ter em consideração a existência de múltiplos poderes de decisão, individuais e institucionais que influenciam a organização do espaço, o caráter aleatório de todo o estudo prospectivo, os constrangimentos do mercado, as particularidades dos sistemas administrativos, a diversidade das condições socioeconômicas e ambientais. Deve, no entanto, procurar conciliar estes fatores da forma mais harmoniosa possível (CONSELHO DA EUROPA, 1988, p. 10).

Vilas Boas (2001) afirma que na América do Sul, as propostas de ordenamento territorial surgiram sob a competência de um processo de planejamento centralizado e de determinações economicistas. Esse modelo entra em crise em diversos países, surgem, então, as propostas de implementação de políticas de natureza regional e territorial. Isso acarretou em mudanças nos processos de ordenamento territorial, pois proporcionou um processo de descentralização de políticas, ações e competências, onde os municípios passam a desenvolver suas próprias políticas, inclusive o seu ordenamento.

Theys (2006) destaca que ordenamento territorial pode ser interpretado como a passagem da teoria para a prática do desenvolvimento sustentável, a arte do detalhe e do ajuste a situações específicas. Para Cazella (2007), a noção de ordenamento territorial e fundiário em escala microrregional é um tema relativamente novo e ainda incipiente no Brasil se comparado a países com tradição em desenvolvimento territorial como a França. Para esse autor, a política de ordenamento territorial deve estar vinculada às ações de acesso à terra, em especial, o crédito fundiário, com o objetivo de diminuir os altos números de agricultores não proprietários de terra no Brasil, bem como ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC).

A elaboração de um plano de ordenamento fundiário, a partir dos cadastros de imóveis, passa pela identificação dos estabelecimentos rurais com problemas de sucessão, em regime de posse, vulneráveis do ponto de vista econômico e ambiental e excessivamente fragmentados ou mal “desenhados”. As ações fragmentadas e pontuais empreendidas pelo atual programa de crédito fundiário devem sofrer uma profunda reestruturação. O sucesso dessa operação está diretamente relacionado à política de descentralização do Estado discutida anteriormente. Em todas as instâncias regionais, a elaboração de um plano de ordenamento territorial por Sociedades de Ordenamento Territorial e Fundiária (SOTF), dotadas do direito de preempção sobre a compra de terras, representa um caminho já trilhado por diversos países desenvolvidos (CAZELLA, 2007, p. 09).

Nesse contexto, o tema da gestão da estrutura fundiária em uma escala microrregional e o estudo de experiências que têm o tema do desenvolvimento territorial e da descentralização de políticas públicas pode contribuir para o aprimoramento das dinâmicas de acesso à terra. Para Veiga (2000), muitos países hoje desenvolvidos tiveram problemas relacionados à organização do seu território, especialmente no que se refere aos problemas fundiários e criaram diferentes fórmulas para enfrentá-los. A grande maioria adota mecanismos institucionais de regulação do mercado de terras que favorecessem a aquisição das unidades agrícolas liberadas por agricultores familiares por outros agricultores familiares da região, de preferência mais jovens. Um dos exemplos mais importantes nessa área é o das SAFER francesas, tema que será analisado a seguir.

2.2 Contexto histórico e a estrutura fundiária francesa anterior à SAFER

O meio rural na Europa durante a Idade Média predominava o modo de produção feudal que estabelecia as regras de produção e as relações sociais se assentavam no trabalho servil. Com a dissolução desse sistema ocorreu à formação de sistemas agrários diferenciados em toda a Europa, construídos a partir das especificidades de cada país, mas especialmente determinado pelo jogo de forças estabelecido entre camponeses e senhores feudal no cercamento das terras (ANTONELLO; DINIZ, 2001). No que refere à França, predominou a base do que Servolin (1989 apud ANTONELLO; DINIZ, 2001) denominou de “modelo camponês¹²”, o qual se desenvolveu em pequenas porções de terra e alicerçado no trabalho familiar.

A revolução francesa, em 1789, foi o processo que consolidou o fim o servilismo feudal ainda presente no final do século XVII. No

¹²De acordo com estudos clássicos sobre o campesinato, algumas características representam o modo de vida camponês: i) autonomia relativa em relação a sociedade como um todo; ii) importância estrutural do grupo doméstico; iii) um sistema econômico de autarquia relativa; iv) uma sociedade de inter-relacionamentos; v) autoconsumo; vi) atividade produtiva como modo de vida e não como negócio; vii) o trabalho se concentra na família ou com poucos servidores. Em suma, o campesinato tradicional está alicerçado na relação propriedade- família- trabalho (ABRAMOVAY, 1992; WANDERLEY, 1999; MENDRAS, 1986; LAMARCHE, 1993).

entanto, a base dessa revolução foi o ideal econômico da burguesia emergente. “Com o decorrer do tempo, a Revolução Francesa mantém as unidades camponesas não mais dependentes de uma camada senhorial, mas da própria sociedade urbana” (LANDIN; MONTEIRO, 1986, p. 38).

Após a Primeira Guerra Mundial o Estado passou a intervir na transformação do espaço rural a partir da criação de políticas de modernização da agricultura. O que Antonello e Diniz (2001) denominam de Política Agrícola Moderna (1919-1929). Essa política agrícola cria as bases nas quais será consolidada a agricultura francesa moderna.

As bases dessa política foram lançadas no período entre 1919-1924, com a criação das “Chambres d’Agriculture” (Câmaras da Agricultura), destinadas a desempenharem o papel de representantes oficiais da agricultura em cada departamento e, particularmente, de executar a política do Estado. Assim, atuam sobre o plano local, tanto como órgão de poder como de execução de trabalho técnico, principalmente, no tocante ao desenvolvimento tecnológico (ANTONELLO; DINIZ, 2001, p. 55).

De acordo com Hespagnol (2007), o Estado tenta institucionalizar as representações do meio rural, em nível departamental, por meio da criação das Câmaras de Agricultura em 1924. Essa instituição é reconhecida como uma instituição inovadora e moderna, já que a representação das organizações profissionais, em especial o sindicalismo agrícola, está prevista e que o direito de voto é reconhecido aos assalariados agrícolas e às mulheres.

Entretanto, é após a Segunda Guerra Mundial que as principais ações são realizadas. Segundo Antonello e Diniz (2001) a estrutura fundiária francesa estava desenhada a partir de um número expressivo de micro parcelas, inferiores a 5 ha, descontínuas que, muitas vezes, se limitavam umas com as outras e se entrecruzavam por todos os lados, configurando um caos fundiário e social.

Roux e Roinon (2010) afirmam que o quadro do Pós Segunda Guerra era de uma produção agrícola incapaz de garantir a segurança alimentar da população, apesar desse segmento incorporar mais de 7,5 milhões de pessoas, aproximadamente um terço da população economicamente ativa. A escassez de alimentos era tão grave que um

regime de racionamento foi mantido até 1949. O governo Francês, aponta a solução do problema na superação do atraso técnico e inicia o processo de modernização da agricultura francesa.

Consciente do atraso técnico da agricultura, o governo fomenta um vigoroso relance da produção, não somente ajudando os agricultores a adquirir meios de produção (motorização, fertilizantes e equipamentos) e a melhorar sua produtividade, mas igualmente empreendendo reformas de estrutura (pesquisa agrônômica, formação e intervenção no mercado fundiário). Com milhares de pequenos agricultores tendo uma forte aversão ao risco, era necessário garantir o escoamento da produção a fim de incitar investimentos visando o aumento da produtividade. Desta maneira, a política protecionista do pré-guerra não foi abandonada, ao contrário, reforçada pela implantação de mecanismos de regulação dos mercados e das importações (ROUX; ROINON, 2010 p.7).

O propósito de modificar esse cenário ocorre em consonância com os processos de urbanização e de reconstrução do país. Uma das consequências foi um expressivo esvaziamento do meio rural francês. Em 1936, 47% da população francesa era residente no meio rural, já em 1999 o índice diminuiu pela metade com 24% vivendo no meio rural. O Censo de 2007 aponta que apenas 22,5% da população residiam na área rural. A diminuição da população residente rural está associada às mudanças estruturais realizadas no Pós Guerra, que deslocou grande parte da população rural, em especial os mais velhos, para as cidades (INSEE, 2000, 2010). A população ativa na agricultura, conseqüentemente, também diminuiu consideravelmente. De acordo com a Tabela 01, no início do século XX 43,1% da população garantia seu sustento da atividade agrícola. Entretanto, esse percentual começa a cair depois da Primeira Guerra Mundial, atingindo a marca de cerca de 36%. Após a Segunda Guerra Mundial que os números passam a diminuir vertiginosamente, com 26,7% em 1954 e 13% da população vivendo da agricultura nas zonas rurais, em 1970. Esse índice chega a 4,8% em 1993.

Tabela 01: Evolução da população agrícola na França entre 1906e 1993.

Ano	População ativa na Agricultura (%)
1906	43,1
1921	42,5
1931	36,3
1936	36,9
1946	36,4
1954	26,7
1962	20,1
1970	13,1
1973	11,8
1977	8,9
1980	8,0
1983	7,1
1985	6,6
1990	5,2*
1993	4,8**

Fonte: Antonello; Diniz (2001), apud. SERVOLIN (1989); * ROY (1993); ** HERVIEU (1996).

De acordo com Boinon (2011) desenvolver a tecnologia, competitividade e corrigir a fragmentação fundiária excessiva em pequenas propriedades rurais pouco produtivas foram os objetivos do arsenal jurídico implantado ao longo dos 20 anos subsequentes à Segunda Guerra. Esse processo advém de uma forte demanda por parte do Centro Nacional de Jovens Agricultores (CNJA), que reivindicava o processo de modernização agrícola como projeto político para a agricultura francesa, considerada atrasada e precária (CAZELLA; SENCEBÉ; 2012).

O forte envolvimento dos jovens se deve a um sentimento de insatisfação. De acordo com Buchou et al. (1999), até então, os jovens que viviam no meio rural assumiam um papel social passivo, senão inexistente, pois não havia outro recurso a não ser esperar a herança ou que seus parentes se tornassem incapazes, para assumir o comando dos estabelecimentos familiares, situação muito diferente dos jovens que viviam nas cidades.

Na década de 50, os movimentos ligados à juventude rural ganham força e buscam sua identidade, com destaque para a ação da *Jeunesse Agricole Catholique* (JAC). Mas era evidente para esses jovens que um novo projeto para a sucessão não ocorreria via o sindicato majoritário, a *Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles* (FNSEA), o qual, em 1958, era constituída por 70% dos seus membros com idade acima de 50 anos. Frente a essa situação, esses jovens optaram pela constituição de um sindicato autônomo, que mais tarde se filiou ao FNSEA, o CNJA (BUCHOU et al., 1999). Esse movimento fez com que o CNJA conseguisse derrubar as bases conservadoras da FNSEA, que centrava o debate na política de preços. Integrando ao debate as demandas sobre o tema da estrutura agrícola, modernização e profissionalização (ABRAMOVAY, 1999).

De acordo com Hervieu (1997, apud HESPANHOL, 2007), o mundo rural francês passa a ter quatro pilares representativos na nova estrutura institucional montada no Pós Segunda Guerra: as duas federações sindicais (FNSEA e o CNJA), uma confederação de organizações econômicas de crédito mútuo, a Confederação Nacional da Mutualidade e da Cooperação e do Crédito Agrícola (CNMCCA) e um estabelecimento público representado pela Assembleia Permanente das Câmaras de Agricultura (APCA).

As propostas de modernização da CNJA preconizaram o desenvolvimento de uma racionalidade econômica mais apurada, conseqüentemente, à adoção de posicionamentos de natureza liberais. Mas isso não significou a negação da intervenção estatal, ao contrário, à proposta era que o Estado junto com os sindicatos conduzisse as transformações (ABRAMOVAY, 1999). Antier e Marques (2011) reforçam que essa foi umas das poucas políticas de modernização da agricultura que contou com a participação ativa da base social interessada.

Assim, foram então instituídas, em 1960, as denominadas “Políticas de Estrutura” que, segundo Merlet (2002a), são o conjunto de políticas agrícolas que buscam a modernização da agricultura e a adequação do acesso à terra e às novas exigências técnicas e sociais, conservando um sistema de exploração agrícola de base familiar. Essas ações tinham como proposta uma completa reorganização das estruturas agrícolas a começar pela malha fundiária que consistiam em três estratégias principais: i) aposentadoria vitalícia para agricultores mais idosos como estímulo para liberação das terras; ii) criação das SAFER para regular o mercado de propriedades agrícolas; iii) proibir um estabelecimento que já tem terra suficiente a adquirir mais, a fim de

evitar excessiva concentração de terras (BOINON, 2011; BOUCHOU et al., 1999).

De acordo com Remy (2004, p.09) essa legislação consistiu na escolha de um tipo ideal de estabelecimento agrícola, em detrimento de outros: “[...] selecionaram os agricultores mais jovens para assumir unidades de produção modernas, especializadas e intensivas, eliminando-se a massa dos camponeses muito idosos e pequenos sem condições para levar adiante a missão modernizadora.” os jovens que possuíam unidades muito pequenas e não conseguiam aumentar suas terras eram convidados a deixar a agricultura e ingressar nas filas de empregos das indústrias, que se encontrava em escassez de mão de obra..

Desse modo, foi instituída uma “superfície mínima de instalação”, a SMI, definida para cada pequena região agrícola, abaixo da qual não se podia esperar benefícios de subvenções e empréstimos bonificados. Aqueles que não dispunham dessa superfície eram convidados a antecipar sua aposentadoria, caso fossem idosos, graças à instauração de uma indenização vitalícia por abdicar da agricultura (IVD). Esta indenização era reservada aos que arrendassem ou vendessem suas terras a agricultores que se instalavam ou cresciam, atingindo a superfície mínima exigida e, assim, chegando a constituir os estabelecimentos viáveis (RÉMY, 2004, p. 10).

Em suma, o estabelecimento agrícola desejado era de caráter familiar de porte médio, que empregasse dois membros da família em tempo integral e que garantisse a reprodução da família sem precisar recorrer a outras atividades e produzir uma renda comparável a outras camadas sociais médias, corrigindo a disparidade econômica e social da atividade agrícola. Essas intervenções foram financiadas pelo Fundo de Ação Social para o Ordenamento das Estruturas Agrícolas e intermediadas pelas SAFER.

2.3 O papel das SAFER no processo de modernização agrícola

Conforme explicitamos anteriormente, as SAFER foram criadas em 1960, pela lei de Orientação Agrícola, concebidas com um elemento chave das Políticas de Estrutura e com a missão de melhorar as estruturas dos estabelecimentos agrícolas, aumentar suas áreas e facilitar

a instalação de novos e jovens agricultores, mas essencialmente voltadas para garantir o aumento da produtividade e garantir a segurança alimentar. Ou seja, assegurar um abastecimento estável e com preços acessíveis (ANTIER; MARQUES, 2011). Essas Sociedades tiveram sua origem na Sociedade Central de Ordenamento Fundiário Rural (SCAFR) órgão criado anteriormente com a participação de uma dezena de organizações do meio rural e com o apoio financeiro do Ministério da Agricultura e do Comissariado de Planejamento (MERLET, 2002b). Entretanto, também fez parte da pauta de criação dessa instituição à necessidade de controle do processo de concentração de terras iniciado no Pós-Guerra: “[...] em 1954, 73% dos agricultores dispunham, em média, de menos de 20 ha, enquanto o restante desfrutava de 60% das terras agricultáveis” (CAZELLA; SENCEBÉ, 2012, p. 12).

Após três meses da criação das políticas de estrutura foi constituída a Federação Nacional das SAFER (FNSAFER), responsável por definir as grandes orientações da organização, por meio do seu conselho de administração formado pelos presidentes das SAFER. Contudo, essas Sociedades têm uma forma de governança descentralizada e territorializadas. Ao todo são 29 SAFER regionais que abrangem todo o território nacional (CAZELLA; SENCEBÉ; 2012).

As SAFER são autônomas em relação à gestão e definição das suas políticas. Na esfera financeira, a remuneração do seu capital está limitada a 5%, com subvenção do Estado de 10%, do seu orçamento. O seu orçamento advém de taxas cobradas dos beneficiários sobre as transações (MERLET, 2002b). Essas Sociedades dispõem de três ferramentas principais: i) aquisição amigável, na qual pode comprar e vender terras a fim de garantir o seu bom uso; ii) direito de preempção, ou seja a preferência de comprar terras no mercado; iii) gestão temporária dos recursos fundiários (ANTIER; MARQUES, 2011).

Dois anos após sua criação as SAFER foram dotadas do direito de preempção, resultado dos pedidos e pressões dos sindicatos agrícolas. Tornando-se habilitadas a adquirir e trocar terras, ou áreas de exploração florestal e revender os bens adquiridos em um prazo de cinco anos (período de estocagem), o que permite que essas Sociedades definam quem será o comprador de terras agrícolas colocadas à venda no seu território. Pode-se de forma transitória arrendar as terras, atividade que possibilita incrementar o orçamento da SAFER. No final do período, esse imóvel pode ser destinado preferencialmente para os arrendatários, no caso de uma avaliação positiva do seu uso (BUCHOU et al., 1999). De acordo com Antier e Marques (2011), esse processo se justifica por três razões principais: i) por se tratar de um período para identificar os

melhores projetos para aquela unidade; ii) remodelar e realizar adequações na propriedade; iii) preservar a paisagem e o meio ambiente.

Esse direito é exercido caso a SAFER julgue que uma terra agricultável está sendo vendida para alguém que não irá explorá-la ou que já possua uma quantidade suficiente de terras, ou ainda que, por algum motivo, a atividade prejudicaria o meio ambiente ou a paisagem. Dessa forma, a SAFER pode intervir, de forma amigável ou recorrendo ao direito de preempção, para adequar os projetos aos planos de desenvolvimento rural e garantir a manutenção do seu uso agrícola (ABRAMOVAY, 1999; MERLET, 2002^a; ANTIER; MARQUES, 2011).

Deste modo, aproximadamente 80.000 ha de terras rurais são comprados e vendidos todos os anos pela SAFER, o que equivale a 23% das áreas colocadas em transação no mercado fundiário. Deste tanto, 87% das terras são novamente destinadas ao uso agrícola, das quais 38% são revendidas para a instalação de novos agricultores. Portanto, elas dirigem mais da metade em suas mãos para a ampliação de estabelecimentos existentes. Em todo caso, convém notar que 37% daquelas novas instalações em torno de suas operações ocorrem fora do quadro familiar (ANTIER; MARQUES, 2011, P.16).

A SAFER tem um prazo de dois meses, após a notificação do tabelião, para reivindicar a compra da propriedade das terras, devendo o proprietário aceitar a realizar a venda para a Sociedade (BUCHOU et al., 1999). Alguns casos específicos, determinados por lei, limitam o direito de preempção: i) só pode ser exercido sobre terras colocadas livremente à venda o que o difere do direito de expropriação; ii) não pode ser requerido quando os compradores são membros da família do proprietário ou arrendatários da terra em negociação; iii) pode ser vetado por parte dos dois comissários do Governo, que dispõem de um mês para se posicionar. Mas o direito de preempção é utilizado na média nacional em apenas 15% das áreas adquiridas. O que demonstra uma cultura de negociação, que opta pela mediação dos conflitos, sendo o direito de preferência de compra utilizado como uma arma de dissuasão que induz à negociação (CAZELLA; SENCEBÉ; 2012; ABRAMOVAY, 1999; BUCHOU et al., 1999).

A dinâmica de revenda das terras acontece a partir de um processo minucioso de identificação dos possíveis interessados à adquirir as terras. Trata-se do que se convencionou chamar no interior das SAFER de “depurar o local” (*purgerle local*), que acontece mediante um levantamento das pessoas interessadas em adquirir a terra sob a custódia da SAFER. É com referência a esse inventário que se abre a negociação para candidatos externos ao processo. O processo de negociação de terras é um tema muito conflitivo, pois a grande maioria dos agricultores gostaria de aumentar sua propriedade (CAZELLA; SENCEBÉ, 2012).

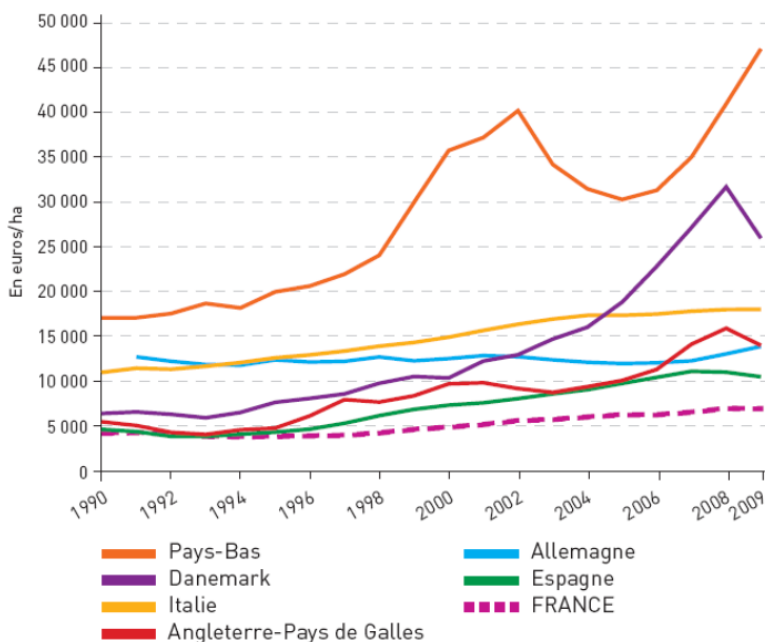
O direito de preempção assume um papel ainda mais importante a essas Sociedades, representa a possibilidade de fixar o valor da terra com base nos preços históricos e com os valores registrados em cartório para fins fiscais, mesmo que outros compradores estiverem dispostos a pagar um valor maior. Tornando-se uma instituição capaz de regular os preços das terras e controlar da especulação fundiária. Para que isso possa funcionar os cartórios devem notificar a SAFER departamental¹³ qualquer venda de terras agrícolas. O que faz dessa instituição um observatório privilegiado do mercado fundiário (MERLET, 2002a).

A evolução dos preços da terra é guiada por certo número de parâmetros comuns, como a quantidade dos ganhos dos agricultores, o poder de compra das famílias e as taxa de juros. Os governos têm a possibilidade de interferir sobre esses parâmetros e impactar sobre os mercados fundiários. Intervenções como as das SAFER tem impacto importante no controle dos preços das terras. O Gráfico 1, a seguir, demonstra que, dos principais países da Europa, a França mantém os preços em uma constante, durante toda a década de 1990 e há um ligeiro aumento a partir de 2000. Outros países, como a Alemanha, também possuem mecanismos de intervenção nos mercados fundiários e mantêm os preços constantes.

¹³A França possui 22 Regiões e 95 Departamentos metropolitanos, além de nove Regiões e quatro Departamentos fora da zona metropolitana.

Gráfico 1: Evolução do preço das terras agrícolas na Europa entre 1990 e 2010.

Evolution du prix des terres agricoles entre 1990 et 2010 en Europe



Fonte: Terres d'Europe Scarf d'après Safer, Eurostat et données nationales

A governança das SAFER ocorre através de um conselho de administração que reúne diversos atores (bancos e cooperativas de crédito agrícola, coletividades locais e organizações profissionais agrícolas). A instância de decisão interna é constituída por uma comissão paritária entre representantes do Estado e da profissão agrícola, essa última sendo representada pelo sindicalismo agrícola (ANTIER, MARQUES, 2012).

A particularidade gerencial das SAFER reside na composição do Conselho de Administração (CA) e na natureza dos seus membros. As principais organizações profissionais agrícolas se fazem representar, mas as Câmaras de Agricultura ocupam a maior parte dos postos. Desde 1990, o número de representantes aumentou de doze para dezoito, sendo que um quarto pertence às Coletividades

Territoriais. As mesmas organizações que participam do CA têm representação no Comitê Técnico (CT), órgão que detém uma importância decisiva no funcionamento das SAFER, pois é nesse espaço que são analisados os diferentes dossiês (preempção, revisão de preços e revenda de terras) e elaborados os pareceres técnicos. (CAZELLA; SENCEBÉ, 2012 p. 06).

A composição do sistema de gestão da SAFER funciona, de acordo com Cazella e Sencebé (2012), com o trabalho de diferentes instâncias. A capilaridade territorial dessas sociedades está associada ao trabalho dos chamados Conselheiros Fundiários responsáveis pela atuação no campo, os quais fazem a preparação antecipada das transações, contatam os vendedores e potenciais compradores. São responsáveis pela elaboração dos processos, recuperando o histórico das pessoas, famílias e estabelecimentos, como: dados econômicos, áreas, valores dos bens, fotos aéreas e orientação precisa das terras em questão e das áreas do entorno. Com auxílio dos proprietários que acompanham o andamento dos dossiês. Cada departamento conta em média com três conselheiros, o caracteriza um contingente de trabalho pequeno para dar conta das demandas e toda a malha fundiária.

O trabalho de campo efetuado pelos Conselheiros Fundiários tem, assim, a dupla função de evitar ou negociar conflitos e “colocar pressão”, para empregar outro jargão da profissão, sobre um vendedor ou candidato. Nesse processo fica evidente as duas facetas que o CT precisa articular: de um lado, as relações de proximidade e, de outro, a distância necessária em relação à profissão. Trata-se de um jogo complexo para preservar independência de trabalho, sobretudo na preparação dos dossiês, mas também de organização de uma verdadeira colaboração quando se busca fortalecer o poder da profissão para barrar, por exemplo, um candidato não prioritário. (CAZELLA; SENCEBÉ, 2012)

O Comitê Técnico é a instância de debate dos processos em andamento, é nele que se decide sobre o uso do direito de preempção e a alocação das terras. As partes envolvidas nos processo (compradores-vendedores) não participam, mas podem expor seus argumentos e até

relatar sobre o seu estado emocional através de cartas. A figura do Diretor Regional exerce a função decisória em caso de dissenso no processo, podendo solicitar mais informações das partes. Já o Diretor Departamental possui um papel mais “engajado”, pois é responsável pelo acompanhamento dos dossiês encaminhados pelos Conselheiros Fundiários (CAZELLA; SENCEBÉ, 2012, p.12).

Os delegados sindicais são considerados fontes de informação privilegiadas, por serem provenientes do território. A CNJA e a FNSEA participam da construção da malha territorial, que assegura a legitimidade da organização para além do peso da lei. “Essa capilaridade territorial garante uma ramificação muito eficaz e reforça a capacidade informacional das SAFER em relação ao mercado fundiário” (CAZELLA; SENCEBÉ, 2012, p. 12).

Bouchou et al.(1999) afirma que as SAFER funcionaram como um divisor de águas, tanto na dimensão política, quanto jurídica, na definição dos direitos de propriedade na França. Pois, sem provocar grandes questionamentos inseriu uma limitação desse direito. No limite, a intervenção baseada no direito de preempção, instaura o estatuto de bem público às terras adquiridas, que são retiradas do mercado até que se encontre um novo proprietário condizente com a estrutura social que se quer construir.

Atualmente, essas Sociedades tem um papel polivalente, além daquele de reordenar a malha fundiária. Elas se tornaram, gradativamente, um instrumento de organização do território. De acordo com Merlet (2002a), elas permitem gerenciar melhor as ações de ordenamento territorial e a relação que o rural estabelece com o meio ambiente. Hoje as SAFER têm o seu campo de intervenção expandido, com o acompanhamento das coletividades locais na elaboração de projetos de urbanização, proteção de florestas e preservação ambiental. Essa ampliação está relacionada à capacidade das SAFER de se colocar como o principal gestor da estrutura fundiária. O seu conhecimento acumulado sobre a realidade rural têm o levado a ocupar a função de intermediário privilegiado de contratos tanto entre proprietários que desejam vender suas terras de forma amigável, quanto entre aqueles que almejam alugar suas terras sem assumir a gerência desse tipo de negócio (BUCHOU et al., 1999). Elas constituem, de fato, um parceiro incontornável do desenvolvimento e governança territorial da terra, após terem sido vistas, durante muito tempo, apenas como uma ferramenta de garantia da evolução das estruturas agrícolas, evitando as posses excessivas e a especulação (MERLET, 2002a; CAZELLA, 2007).

2.4 Principais limites das SAFER

Cazella e Sencebé (2012) afirmam que a principal fragilidade das SAFER é a crítica ao modelo de estabelecimento médio idealizado no pós-guerra. Devido, a sua viabilidade econômica¹⁴, questões ambientais e crise de sucessão. Além do distanciamento das SAFER da difusão de formas alternativas de agricultura, orientada para produções de alto valor agregado (agricultura orgânica, produtos artesanais e venda direta), que privilegia modelos com maior preocupação com relação ao meio ambiente e a qualidade dos alimentos. Outra questão é como conciliar demandas opostas de busca pelo aumento das áreas e da produção e ao mesmo tempo a prioridade de promover novas unidades.

O aumento crescente do tamanho das unidades agrícolas torna sua transmissão mais difícil. As SAFER são obrigadas, assim, a procurar investidores para poder instalar novos agricultores, entrando numa lógica de funcionamento que é profundamente diferente da tradição alicerçada na transferência familiar. Na última década teve-se um crescimento de casos de investidores estrangeiros, que procuram vantagens fiscais por meio da compra e posterior arrendamento de terras por um período de 25 anos. Em 2009, 56% das instalações efetuadas pelas SAFER se deram via instalações fora do círculo familiar (CAZELLA; SENCEBÉ; 2012, p. 12).

As limitações da SAFER também estão relacionadas com a crise de identidade da profissão de agricultor (CAZELLA; SENCEBÉ, 2012). Essa crise está alicerçada no esvaziamento do meio rural: Dados de 2003 revelam que “[...] embora a agricultura francesa tenha ocupado 59% do território nacional, com 590 mil explorações, o pessoal ocupado – 920 mil pessoas - representou apenas 3,8% da população economicamente ativa” (HESPANHOL, 2007, p. 07).

¹⁴ Muito agricultores optam por estabelecer projetos produtivos menores e sem adoção de um pacote tecnológico, mas a legislação inviabiliza o acesso ao crédito e outras políticas para estabelecimento fora do padrão estabelecido pelas políticas de estrutura.

O futuro das SAFER depende da capacidade de encontrar uma nova legitimidade para as suas ações, considerando sua estrutura fortemente descentralizada, o que possibilita a existência de modelos operatórios muitos diversos por regiões. Tudo isso acontece num contexto marcado por fortes indefinições. Do lado agrícola, a disputa por terra se desdobra numa concorrência entre modelos profissionais que impedem a unicidade. Do lado do ordenamento do território, nenhuma visão de conjunto, politicamente assumida e coletivamente compartilhada, aparece como tendência do emaranhado de dispositivos oficiais. (CAZELLA; SENCEBÉ, 2012, p. 06).

Antier e Marques (2011) apontam outro elemento que tem sido evocado nas críticas tecidas à organização. Os Conselhos Administrativos, compostos por membros do Estado e da profissão agrícola, são considerados instâncias suscetíveis a pressões políticas, marcados pelo favoritismo e parcialidade, em particular, pelo sindicato majoritário (FNSEA), em detrimento das pressões da segunda maior representação sindical a *Confédération Paysanne* (Confederação Camponesa). Dessa forma, há a acusação das SAFER terem se tornado uma instituição que não contempla os interesses sociais e políticos mais amplos.

2.5. Aprendizados para as políticas fundiárias brasileiras

A experiência francesa no que se refere a políticas públicas para a agricultura familiar pode aportar importantes reflexões em diversas dimensões, e permite apreender algumas dificuldades e potencialidades de um processo de gestão da estrutura fundiária em escala territorial.

Para as condições do Brasil, um país que iniciou de forma tardia o processo de reconhecimento social, político e econômico da agricultura familiar, é possível apreender, por exemplo, com as principais dificuldades, embates sociopolíticos, teóricos e desvios sofridos ao longo dos anos entre o ideal concebido e os resultados alcançados pelas políticas públicas, principalmente no que se refere ao controle de terras e governança do fundiário (CAZELLA, 2012). Principalmente, no que se refere ao acesso à terra via mecanismos de crédito fundiário, a reflexão sobre as SAFER permite ressaltar algumas

frentes importantes: i) ajustar as políticas públicas a estratégias de ordenamento territorial e fundiário em zonas rurais, principalmente na capacidade territorial de capilaridade dessas políticas; ii) profundo conhecimento e controle do mercado de terra, buscando maneiras de controlar a saída de terras agricultáveis do âmbito da agricultura familiar; iii) subsidiar uma intervenção paritária das diferentes organizações da sociedade civil junto com o Estado nesse campo específico de atuação.

O crédito fundiário pode agregar aprendizados importantes no que se refere à possibilidade dessa política gerar elementos para controlar e identificar as terras com problema de sucessão e garantir que permaneçam no seio da agricultura familiar. Outro elemento importante, apesar de constituir uma forma de ambivalência com a lógica da propriedade privada e livre mercado, as SAFER imprimem um estatuto de bem público às terras adquiridas, que serão retiradas do mercado por um tempo e analisadas sobre diversos aspectos. Para então ser objeto de divulgação aos possíveis interessados em adquiri-las, essas sociedades têm o poder de escolher os proprietários de terras agrícolas e, portanto, de influenciar de forma considerável a estrutura social da propriedade fundiária.

Esse debate remete a pensar novas possibilidades e ajustar as velhas condutas. Cazella e Sencebé (2012) apontam que refletir sobre a questão da gestão territorial da estrutura fundiária, em um país que possui muita experiência no tema do desenvolvimento territorial, da descentralização e da territorialização de políticas públicas, como a França, pode contribuir para o aprimoramento das dinâmicas de acesso à terra através de mecanismos de crédito fundiário. Elementos importantes como o recurso a uma base cadastral georreferenciada multiuso, o direito de preempção, o controle e conhecimento do mercado de terras, a cogestão entre Estado e organizações profissionais agrícolas representam frentes, que podem servir de inspiração para o caso brasileiro.

É importante observar que mesmo quando se constroem mecanismos elaborados para empreender uma boa governança da terra se convive com os riscos de uma escolha política, como a francesa, que gerou uma grande diminuição da sua população economicamente ativa na atividade agrícola, promovendo um modelo de alta competitividade só alcançado pelas unidades que reúnem as condições de se tornar empresas agrícolas.

CAPÍTULO III

3. GOVERNANÇA DA TERRA E POLÍTICAS DE ACESSO À TERRA NO BRASIL: UM PANORAMA SOBRE A ESTRUTURA FUNDIÁRIA E AS DEMANDAS PELA TERRA

O presente capítulo tem como objetivo construir um panorama sobre a governança da terra no Brasil, com ênfase nas condições da estrutura fundiária e das políticas públicas de acesso à terra, em particular, a reforma agrária, por ser a mais implementada e reivindicada do ponto de vista histórico. Dessa forma, buscou-se demonstrar as condições políticas e entraves ideológicos que sustentaram o debate brasileiro sobre as possibilidades de acesso à terra para a agricultura familiar e agricultores sem terra. Com a finalidade de elucidar o ambiente sócio-histórico que as políticas de crédito fundiário foram concebidas. A primeira seção apresenta os principais instrumentos da governança da terra, o cenário da estrutura fundiária brasileira e suas consequências para as condições de vida do meio rural, em especial, para a agricultura familiar. A segunda analisa o contexto histórico das políticas de acesso à terra até a década de 80. Já a terceira seção aborda o tema da reforma agrária desde o Governo Sarney até o final do Governo Lula.

3.1 Governança da terra no contexto brasileiro: um panorama sobre a estrutura agrária e as implicações para a agricultura familiar

O Brasil é um país que historicamente convive com uma diversidade de contrastes, trata-se de uma das maiores economias do mundo e possui um dos piores índices de educação. No que se refere ao meio rural, tem-se, de um lado, um país com uma vasta tradição agroexportadora, que, de outro lado, exclui a grande maioria da população agrícola do acesso à terra. Fernandes et al. (2012), afirma que a governança da terra no caso brasileiro é um processo que convive com históricos paradoxos, pautado em sérios problemas com relação à distribuição de terra e, conseqüentemente, a subordinação dos agricultores familiares aos interesses e dominação social da grande propriedade da terra e do agronegócio.

Situação que está associada ao processo e colonização, em que a dominação social, política e econômica da grande propriedade sempre

predominaram sobre as unidades agrícolas de menor porte, em especial daquelas alicerçadas na mão de obra familiar. Assim, a grande propriedade impôs-se como modelo socialmente e politicamente reconhecido e recebeu estímulos expressos nas políticas agrícolas, que procuraram modernizar o setor (WANDERLEY, 1999).

Apesar das dificuldades de acessar terra, crédito e tecnologia, a situação da agricultura familiar começa a mudar, a partir da década de 1990, resultado de inúmeras e diversificadas formas de representação e pressão política. A agricultura familiar passa a ser reconhecida como um grupo social distinto e, sobretudo, como um importante protagonista do processo de desenvolvimento rural (VEIGA, 2000). Esse segmento é reconhecido pelo poder público como uma peça importante na agenda do desenvolvimento rural.

Nesse contexto foi elaborado um conjunto de políticas para esse setor, algumas instituições têm papel central na gestão das políticas públicas, em especial, no que se refere ao acesso à terra, o Ministério do Desenvolvimento Agrário, via Secretaria de Reordenamento Agrário que gere as políticas de crédito e regularização fundiária. O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária que é responsável pela política de reforma agrária e de manutenção de um cadastro de terras rurais. No entanto, do vista formal essas instituições apresentam muitas debilidades e desinformações cadastrais, engendrando um ambiente de profundo desconhecimento e fraco monitoramento da malha fundiária.

Atualmente, a política de obtenção de terras está alicerçada em quatro ações: desapropriação, compra de terras, regularização e reconhecimento¹⁵, as quais incidem de maneira diferente sobre estrutura fundiária. A primeira ação acontece via desapropriações de grandes áreas de terras e a constituição de assentamentos de agricultores. Essa política está fortemente associada à intervenção de movimentos sociais, com destaque para o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), que pressiona o Estado, sobretudo, por meio da organização de ocupações de terras e de acampamentos de agricultores sem-terra. Cabe, no entanto, mencionar que o Estado, também, pode adquirir terras no quadro da política de reforma agrária, que nem sempre se dá

¹⁵ Existem hoje no Brasil doze políticas de obtenção de terras que podem ser agrupadas nas quatro ações descritas acima. Ou seja, são mecanismos diferentes para o mesmo fim, mas que recorrem a mecanismos jurídicos específicos: adjunção, arrecadação, cessão, compra, confisco, desapropriação, discriminação, doação, incorporação, reconhecimento, transferência e reversão de domínio (SANTOS, 2010).

exclusivamente pelo recurso à desapropriação. Já a segunda ação, a aquisição de terras via compra, ocorre através do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), por meio de linhas de financiamento que possibilitam ao pequeno agricultor acessar o mercado de terras. A terceira ação diz respeito à regularização de regimes de posse, que é feita via concessão de títulos de propriedade, visando regularizar áreas já ocupadas por posseiros ou comunidades tradicionais. Por fim, a última ação trata da política de reconhecimento, que consiste na incorporação pelo INCRA de projetos de assentamentos criados por iniciativa de governos estaduais ou municipais, o que permite que os agricultores que acessam essa política passem a ter os mesmos benefícios dos assentados pelos programas do governo federal (MDA, 2000; SANTOS, 2010; FERNANDEZ, 2010).

Essas políticas foram criadas para “amparar” o contexto de concentração fundiária e de exclusão dos trabalhadores do uso e posse da terra. O Brasil está classificado entre os países com os maiores índices de concentração de terra do mundo. Antes de apresentarmos os dados sobre a estrutura fundiária é importante ressaltar que não existe um cadastro confiável de imóveis privados e nem registro da dimensão das terras públicas (devolutas e outras). Isso resulta em um cenário de pouco controle sobre o uso da terra, que inclui, não só, o seu uso produtivo, mas também questões relacionadas à especulação e atividades predatórias. Dessa forma, o problema da governança da terra é muito atual no Brasil, considerando que a questão principal reside na ausência de mecanismos concretos de governança. O que pode ser evidenciado pela incipiência na regulamentação, abrindo precedentes para irregularidades e especulação. Essas situações ocorrem principalmente através da obtenção de terras devolutas, da ocupação de áreas de floresta (o caso da Amazônia é emblemático) e da conversão de terras agrícola para outros fins (REYDON, 2011).

Guedes e Reydon (2012) fazem uma crítica importante a uma instituição fundamental para obter controle mais efetivo sobre as terras, os Cartórios de Registro de Imóveis, mas que é pouco citada na literatura sobre o tema.

Ao mesmo tempo, o próprio cartório de registro de imóveis vem sendo, enquanto instituição, alvo de críticas. Aponta-se para sua natureza contraditória como serviço público do Estado, delegado à exploração em caráter privado. Argumenta-se que os emolumentos cobrados dos

usuários, além de vultosos, não se restringem à remuneração do agente notarial, uma vez que eles estão excluídos do teto remuneratório do serviço público. Do mesmo modo, sobre eles não se aplica a súmula vinculante do STF que veda o nepotismo (GUEDES; REYDON, 2012, p. 526).

O Estado brasileiro ainda é incipiente, apesar dos avanços, no sentido de regular o mercado de terras. Essa incapacidade de regulação se manifesta, a exemplo do fato dos únicos proprietários que devem apresentar documentação sobre as suas terras para o INCRA são aqueles que possuem área acima de 10.000 ha (GUEDES; REYDON, 2012).

É importante ressaltar que “a convivência secular com o problema de titularidade da propriedade rural e a aversão e resistência às reformas efetivas nas instituições por elas responsáveis revelam amplos e fortes interesses econômico-sociais que bloquearam a mudança institucional” (GUEDES; REYDON, 2012, p. 538). Além disso, “a falta de um debate político sobre essa deficiência aliada à inexistência de uma demanda por parte da sociedade civil para que o Estado intervenha nessa área contribuem para que se mantenha o estado atual das coisas” (CAZELLA; SENCEBÉ, 2012, p. 28).

Atualmente existem duas instituições que fornecem dados secundários sobre a estrutura fundiária: o INCRA e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). No entanto, essas instituições utilizam conceitos e sistemas de obtenção de informações distintos. O Quadro 01, a seguir, apresenta uma síntese da diferenciação entre as definições de imóvel rural do INCRA e de estabelecimento agropecuário do IBGE, em especial, quanto à forma de obtenção dos dados e finalidades. O Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) tem sua gestão centralizada na esfera federal¹⁶, sendo o seu gerenciamento de responsabilidade do INCRA. O cadastramento dos imóveis rurais é efetuado por ato declaratório do proprietário ou posseiro, através do preenchimento de três formulários, entregues nas prefeituras de cada município. Com a finalidade de demarcar áreas prioritárias para realização da reforma agrária, monitorar as formas de uso da terra e para fins fiscais. Até o início da década de 90, o INCRA era responsável pela arrecadação do Imposto Territorial Rural (ITR), mas a competência

¹⁶ Diferente do cadastro urbano que é de responsabilidade das administrações municipais e não existe legislação que imponha padronização na organização do material.

passou a ser da Receita Federal, e a finalidade de “arrecadação tributária” deixou de ser o foco do cadastro rural.

Um aspecto importante a ser considerado diz respeito à qualidade os dados do SNCR. Uma característica do Cadastro Rural do INCRA é o seu aspecto declaratório, ou seja, os dados são informados através de formulários preenchidos pelo proprietário ou detentor do imóvel, o que representa uma declaração unilateral, aceita como verdadeira. Apenas uma parcela dos dados cadastrais são obtidos através de levantamento realizado pelo próprio INCRA, utilizando se tecnologia de posicionamento e imagens de satélite, em áreas consideradas prioritárias para a reforma agrária (CARNEIRO, 2001, p. 03).

Apesar de não ser obrigatória a declaração no SNRC é necessária para desmembrar, arrendar, hipotecar, vender ou prometer em venda imóveis rurais. Em caso de sucessão causa *mortis*, nenhuma partilha, amigável ou judicial, poderá ser homologada pela autoridade competente sem a apresentação do certificado de cadastro (INCRA, s/d). No entanto, não há conferência com informações dos cartórios de registro de imóveis, apesar de esse procedimento estar previsto em lei desde 2001.

Já o IBGE utiliza o conceito de estabelecimento agropecuário e coleta os dados através da realização do Censo Agropecuário, realizados a cada dez anos. As informações do IBGE também não estão totalmente isentas de possíveis incongruências, pois embora os dados sejam levantados pelos recenseadores às informações também são declaratórias da parte dos agricultores. Porém, em virtude de sua finalidade censitária, acredita-se que haja menos interesse dos produtores em fornecer informações falsas.

Quadro 01: Classificação de Imóvel Rural e Estabelecimento Agropecuário

Conceito	Imóvel Rural	Estabelecimento Agropecuário
	Prédio rústico, de área contínua qualquer que seja a sua localização que	Todo terreno de área contínua, independente do tamanho, situação urbana

Definição	se destina à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agroindustrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada.	ou rural formado de uma ou mais parcelas, subordinado a um único produtor, onde se processo uma exploração agropecuária.
Informações	<p>Informações descritivas dos imóveis, fornecidas através de formulários quanto ao uso, estrutura e dados pessoais e de relacionamento com o imóvel rural.</p> <p>Em alguns casos específicos é solicitada a planta e mapa de uso entregue pelo declarante e/ou coleta “in loco”, por técnicos do INCRA, utilizando o recurso GPS.</p>	São descritos segundo a área total, a propriedade da terra (individual, condomínio ou sociedade de pessoas, sociedade anônima, sociedade limitada), a condição legal da terra (própria, arrendada, parceiro, ocupada); a utilização da terra; o pessoal ocupado; a terra irrigada; a utilização de pessoal temporário; os efetivos da pecuária; a produção de origem animal; a receita; a despesa e os investimentos.
Quem declara	Posseiros e proprietários.	O recenseador vai até os estabelecimentos agropecuários coletar as informações. Sendo que as declarações podem ser feitas por qualquer um dos residentes
Forma de obtenção dos dados	<p>Declaração voluntária.</p> <p>Apenas os proprietários com área superior a 10.000ha são obrigados a realizar o cadastro.</p>	O levantamento dos estabelecimentos agropecuários é efetuado por meio da realização de Censos Agropecuários com períodos intercensitários de 10 anos

Finalidade	<p>Fornecer dados sobre a situação fundiária;</p> <p>Formular e executar o Plano Nacional e Regional de Reforma Agrária e de Colonização e outras políticas agrícolas;</p> <p>Avaliação dos vários tipos e formas de detenção ou posse da terra, vigentes em cada região do País e sua adequação ao princípio de função social da propriedade;</p>	<p>Censitária - atualizar dados de censos anteriores, fornecer informações sobre aspectos econômicos, sociais e ambientais da atividade agropecuária.</p>
------------	--	---

Fonte: IBGE (2006); INCRA (s/d).

Esses dois sistemas geram descrições distintas sobre a realidade. Normalmente, existe um número maior de imóveis rurais, em relação aos estabelecimentos, o que evidência uma diferença numérica entre as unidades básicas de cada um dos levantamentos. É “[...] importante destacar que essa diferença entre o número de imóveis e estabelecimentos é provavelmente ainda maior, uma vez que muitos imóveis não devem estar inscritos no Cadastro Declaratório do INCRA” (NEUMANN; DIESEL, 2006, p.07).

Os dados do Censo Agropecuário (2006) demonstram que existe um total de 5.175.489 estabelecimentos agropecuários que ocupam uma área total de 329.941.393ha. Já os dados do SNCR para 2011 apresentam um total de 5.376.505 imóveis rurais e uma área de 590.465.875,88ha. A diferença entre o número de unidades não é muito expressiva, com de 201.016 a mais no SNCR. No entanto, é na área cadastrada que fica evidente a discrepância entre as informações, com uma diferença de 260.524.482,88ha entre os dois sistemas de informação.

Todavia, apesar das particularidades de cada um dos sistemas a análise de seus dados demonstra que a estrutura fundiária brasileira é significativamente concentradora. De acordo com a Tabela 02, os dados do IBGE revelam que os estabelecimentos com área acima de 1.000ha ocupam 44,42% da área e representam apenas 0,91% do total, enquanto

os estabelecimentos com área inferior a 10 ha correspondem a 47,86% do total e ocupam uma área de 2,36%.

Tabela 02: Número e área dos estabelecimentos rurais por estrato de área total, 2006.

Estrato de área (ha)	Número de estabelecimentos	%	Área (ha)	%
Menos de 10	2.477.071	47,86	7.798.607	2,36
10 a menos de 100	1.971.577	38,09	62.893.091	19,06
100 a menos de 1.000	424.906	8,21	112.696.478	34,16
1.000 e mais	46.911	0,91	146.553.218	44,42
Total	5.175.489	100	329.941.393	100

Fonte: IBGE (2006).

No que se refere aos dados do SNCR (anexo – 06), são apresentados os dados do relatório Banco de Dados da Luta pela Terra¹⁷ (DATALUTA), sobre a evolução da estrutura fundiária brasileira, no período de 1992 a 2011, com base no cadastro da INCRA. Nesse período, o número de imóveis rurais classificados como pequenas unidades (área de 1 a 200 ha) cresceu cerca de 54%, enquanto as médias (área de 200 a 2.000 ha) e as grandes propriedades (área acima de 2.000) obtiveram, respectivamente, aumentos de 56% e de 25%. No entanto, apesar do crescimento do número de pequenos imóveis rurais é notório que existe uma realidade substancialmente concentradora. No ano de 2011, apenas 39 mil imóveis possuem áreas superiores a 2 mil hectares e concentram 43% de todas as terras, sendo que apenas 208 proprietários possuem aproximadamente 76 milhões¹⁸ de hectares.

O último Censo Agropecuário do IBGE¹⁹ (2006) identificou 4.367.902 estabelecimentos agropecuários, sendo que 84%²⁰ foram

¹⁷ O DATALUTA é um projeto de pesquisa e extensão vinculado à Universidade Estadual Paulista (UNESP) com o propósito de monitorar e sistematizar os dados referentes à estrutura fundiária, reforma agrária, ocupação de terras e movimentos sociais.

¹⁸ Essa área corresponde a 34 estados do Sergipe ou três estados de São Paulo ou a quase 9% do território nacional. (FERNANDEZ, 2010).

¹⁹ Em 2006 foi instituída a lei da agricultura familiar que define os critérios para a distinção das unidades produtivas familiares das demais formas de agricultura Segundo a Lei nº 11.326 a agricultura familiar e o empreendedorismo familiar

considerados familiares. Os dados do Censo também indicaram a persistência de sérios problemas no que tange ao acesso à terra: “[...]1.040.022 (20%) agricultores não são proprietários dos seus estabelecimentos e 1.840.734 (35,6%) agricultores são proprietários de estabelecimentos com área média inferior a dois hectares” (CAZELLA; SOTO, 2011, p. 5). Para os mesmos autores, o agravante é que um contingente expressivo do universo da agricultura familiar vive em pequenas áreas na condição de posseiros, arrendatários e parceiros, com dificuldades para acessar diversos serviços públicos essenciais e políticas de desenvolvimento rural, a exemplo do crédito.

No caso dos posseiros, as famílias possuem terras sem ter o título de propriedade, por vezes, há várias gerações. Além da situação específica dos agricultores familiares posseiros são expressivos no meio rural os contratos precários de arrendamento e parceria de pequenas áreas, firmados com duração para apenas o período de uma safra. Por desinformação, muitos proprietários têm receio de ser penalizado pela lei de usucapião, limitando a um ano agrícola a permanência de arrendatários nas suas terras. Isso obriga à constante busca por novas áreas para se estabelecer, gerando inseguranças de toda ordem, mas principalmente alimentar. Nessas situações, a produção para autoconsumo típica da agricultura familiar fica comprometida em decorrência da permanência efêmera nos estabelecimentos arrendados (CAZELLA; SOTO, 2011, p. 5).

devem atender de forma simultânea os seguintes critérios: i) não possuir, a qualquer título, área maior a quatro módulos fiscais; ii) utilizar predominantemente mão de obra familiar nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; iii) ter renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento; iv) dirigir o estabelecimento ou empreendimento com a família.

²⁰ Embora as políticas fundiárias não tenham beneficiado um contingente expressivo de agricultores familiares, cerca de um quarto deste total, corresponde a unidades agrícolas vinculadas a programas de reforma agrária. (CAZELLA; SOTO, 2011).

Em outras palavras, grande parte da categoria da agricultura familiar encontra-se em situação de pobreza. Ao analisar a Tabela 03, a seguir, observa-se que o quadro dos potenciais beneficiários do Pronaf é ilustrativo. Segundo estudo realizado por Rufino de Aquino et al. (2011), os dados do Censo Agropecuário de 2006 revelam a existência de cerca de dois milhões e quatrocentos mil famílias de agricultores brasileiros que se enquadravam na linha B do Pronaf. Essa linha de microcrédito foi criada para atender as famílias de agricultores de baixa renda, que apresentavam renda bruta anual familiar inferior a R\$ 3 mil. O contingente potencial do Pronaf B representa, portanto, 59,2 % dos agricultores familiares identificados pelo Censo que se enquadram nas normas do Pronaf.

Tabela 03: Potenciais beneficiários do Pronaf por grupos no Brasil em 2006.

Grupos do Pronaf	Estabelecimentos (n°)	%
Agricultura familiar Pronafiana	4.082.926*	100
A	533.454	13,1
B	2.416.127	59,2
C	782.982	19,2
D	287.464	7,0
E	62.899	1,5

Fonte: Rufino de Aquino et al. (2011).

*A diferença de 284.976 estabelecimentos familiares existente entre os 4.367.902 estabelecimentos identificados pelo Censo Agropecuário de 2006 e os 4.082.926 que se enquadram nas normas do Pronaf corresponde a unidades agrícolas familiares que não se enquadram nas normas do Programa.

Apesar das adversidades, Veiga (2000) argumenta que a agricultura familiar sempre foi desprezada no processo histórico brasileiro, apesar de exibir um perfil fundamentalmente distributivo do ponto de vista socioeconômico, comparada com a agricultura patronal que emprega menos e engendra maior concentração de renda e de terra, aumentando a exclusão social. No entanto, essa condição de elevada desigualdade da agricultura familiar “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. 1993, p. 179). Em consequência desse processo historicamente a agricultura familiar é marcada pela precariedade em todos os seus aspectos, sejam econômicos, políticos, sociais e jurídicos. (PEREIRA, 2009).

3.2 Contexto histórico das políticas de acesso à terra no Brasil

Conforme se evidenciou anteriormente o Brasil é um país marcado por um histórico de concentração fundiária e de exclusão dos trabalhadores no campo. O ponto essencial que se deve preservar é que o acesso à terra no contexto brasileiro é, fundamentalmente, uma “questão histórica”, tão profundamente enraizada, que constrói sua própria continuidade, diferente dos tempos dos governos e das normativas que os acompanham (MARTINS, 1999).

Convém enfatizar que é fundamental entender como as relações produzidas pelos governos são determinantes para a compreensão dos caminhos escolhidos para os projetos de desenvolvimento e, no caso em particular, das políticas públicas de acesso à terra. O uso e o acesso à terra são problemas estruturais da sociedade brasileira, que envolvem uma diversidade de atores sociais e fortes conflitos, oriundos de distintos posicionamentos ideológicos, os quais estão enraizados em uma estrutura agrícola caracterizada pela convivência conflituosa de dois modelos produtivos: inicialmente caracterizado pela dicotomia latifúndio e pequena propriedade familiar. Atualmente, essa perspectiva dualista é bastante criticada e o privilégio político recai sobre os estabelecimentos patronais e com menor intensidade, sobre os familiares altamente tecnificados e produtivos, integrados no que se convencionou denominar de agronegócio.

No início do processo de colonização foram alijados indígenas, escravos e mestiços da possibilidade de posse e uso da terra. A Coroa Portuguesa instaurou o Regime do Morgadio²¹, que impedia a fragmentação das propriedades e auxiliou a consolidar a dinâmica de concentração fundiária. De acordo com Martins (1981), o Regime de Sesmaria²² determinava quem tinha direito de acessar a terra,

²¹Regime que permitia somente ao filho mais velho o direito de ser herdeiro legal dos bens.

²²Instituto jurídico português que normatizava a distribuição de terras na colônia brasileira, o objetivo era o avanço da agricultura que se encontrava abandonada.

produzindo profundas desigualdades entre os fazendeiros e os camponeses. A independência do Brasil em 1822 culminou em uma mudança de panorama político, no qual foi instituída a Lei de Terras em 1850, que introduziu a possibilidade de acessar a terra sem a intermediação da Coroa Portuguesa. A Lei de Terras foi o primeiro instrumento jurídico para a regulação do acesso à terra, que passou a ser possível somente por meio da compra, com o propósito de consolidar a grande propriedade rural (MEDEIROS, 2002; MARTINS, 1999).

É que, a Lei de Terras, longe de ter por objetivo a liberalização do acesso à terra, teve por objetivo justamente ao contrário: instituir bloqueios ao acesso à propriedade por parte dos trabalhadores, de modo que eles se tornassem compulsoriamente força-de-trabalho das grandes fazendas (MARTINS, 1999, p. 76).

A Lei de Terras significou, sem óbice alguma, a primeira medida legal pós-independência de consolidação do direito de propriedade no Brasil. Mais tarde, a Constituição de 1891 reforçou esse princípio como absoluto e perpétuo, admitindo como exceção a usucapião²³ (MEDEIROS, 2002). Na Constituinte de 1946, o tema da reforma

As terras eram concedidas somente aqueles que tivessem algum laço com a classe dos nobres portugueses em Portugal, os militares ou os que se dedicassem à navegação e tivessem obtido honrarias que lhes garantissem o mérito de ganhar uma sesmaria.

²³A usucapião é uma modalidade de titulação da terra e se caracteriza pelo direito que um cidadão adquire, relativo à posse de um bem imóvel, em decorrência do uso deste bem por um determinado tempo. Mas esse direito só se faz valer com a posse mansa e pacífica, não podendo ter nenhuma resistência ou oposição quanto à propriedade da terra. O decurso de tempo também é um dos requisitos essenciais para a ação de usucapião. A usucapião Especial Rural, contemplada pela Constituição de 1988, no seu art. 191, pelo Código Civil, no art. 1239 e pela Lei nº 6.969/81, que regulou inteiramente a matéria antes disciplinada pelo Estatuto da Terra. Esta modalidade requer a posse de área localizada em zona rural, não superior a 50 hectares, por cinco anos ininterruptos, desde que seja tornada produtiva pelo trabalho do possuidor ou de sua família, que lá fixarem sua moradia, vedada a propriedade de outro imóvel. A Constituição Federal de 1988 tornou impossível usucapir terras devolutas (art. 191, parágrafo único). Neste caso, as terras devolutas cuja usucapião se operou antes de 1988, têm direito de usucapir, se o prazo foi preenchido antes da nova ordem constitucional (WAY, 2012).

agrária estava na pauta das agendas políticas, pois a bancada parlamentar comunista conseguiu introduzir no debate a concepção de que o uso e propriedade da terra deveriam estar condicionados ao bem-estar social (art.147). Com isso, a desapropriação de terras por interesse social foi instituída como prerrogativa do governo federal e possível apenas mediante indenização em dinheiro. Nesse contexto, o tema da função social da propriedade torna-se central no debate sobre os limites e possibilidades de transformação da estrutura agrária por meio da reforma agrária (MEDEIROS, 2002).

O início da década de 1960 foi marcado pela ampla demanda pela reforma agrária, transformando-se na principal bandeira de luta dos movimentos sociais rurais, que focavam críticas proeminentes ao latifúndio. Nesse contexto, podem-se destacar as ações das ligas camponesas e o surgimento da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) que, em 1963, tornou-se a primeira entidade sindical camponesa de caráter nacional.

Com o início do Regime Militar (1964 -1985), segundo Pereira (2009), o novo governo constituiu um marco legal como estratégia para acalmar as reivindicações dos movimentos sociais: o Estatuto da Terra²⁴ - Lei nº 4.504, de 30 de setembro de 1964. Essa nova Lei tinha uma proposta mais ampla e previa ações para promover o desenvolvimento agrícola e não apenas um instrumento para a realização da reforma agrária. O texto tipifica o que a estrutura fundiária ideal excluiria as categorias latifúndio e minifúndio, considerados como fonte de tensão social no campo, e priorizaria o modelo de empresa rural²⁵.

Art. 1º (...) Considera-se Reforma Agrária o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim

²⁴ Foi a primeira e mais completa lei sobre a reforma agrária do Brasil, que possibilitava a desapropriação por interesse social como forma de acabar com as tensões sociais no campo. Para gerir essa política foram criados o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA) e o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA) responsável, respectivamente, pela política fundiária e pelo desenvolvimento agrário nas áreas reformadas. Em 1970, esses dois órgãos foram extintos e deram origem ao atual Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.

²⁵ Imóveis entre um e 600 módulos rurais, caracterizado por certo nível de aproveitamento do solo, racionalidade na exploração, cumprimento da legislação trabalhista e preservação dos recursos naturais. (MEDEIROS, 2002)

de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade (BRASIL, 1964).

Art. 5º (...) A Reforma Agrária visa implantar um sistema entre o homem, a propriedade rural e o uso da terra, capaz de promover a justiça social, o progresso e o bem-estar do trabalhador rural e o desenvolvimento econômico do país, com a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio (BRASIL, 1964).

O Estatuto da Terra tem um claro alinhamento ao modelo de modernização agrícola, que seria promovido no campo brasileiro nas décadas seguintes. A reforma agrária se orientaria pelo ideal da modernização tecnológica, visando à aceleração do desenvolvimento capitalista na agricultura (MARTINS, 1999). Segundo Bortoloti (2009), no Governo Militar de Ernesto Geisel (1974 a 1979), a política fundiária foi claramente orientada em favor das grandes empresas capitalistas industriais, comerciais e bancárias. Em contraposição, ocorreu o crescimento da luta dos trabalhadores rurais pela terra. De acordo com Medeiros (2002), foi através do Estatuto da Terra que alguns termos importantes foram consolidados e ganharam *status* de categoria legal: tamanho de área, forma de utilização da terra e natureza das relações de trabalho.

Apesar da criação de uma norma regulatória e do aparato institucional para a reforma agrária, o Governo Militar não priorizou ações nessa área. Existe uma “confusão” nos dados divulgados sobre a quantidade de desapropriações ocorridas nesse período. No entanto, a maioria dos autores concorda que as ações recaíram sobre os projetos de colonização. De acordo com Marques, Del Grossi e França (2012), a partir de informações obtidas junto ao Sistema de informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra), foram assentadas antes de 1985, ano que marca o fim da ditadura militar no país, 45.989 famílias em uma área de 9.490.709 ha. Para Ferreira, Alves e Carvalho Filho (2009, p. 160), “nos primeiros 15 anos de vigência do Estatuto da Terra, foram beneficiadas apenas 9.327 famílias em projetos de reforma agrária e 39.948 em projetos de colonização”. Já os dados do I Censo da Reforma Agrária de 1997 registram 13.246 famílias assentadas até 1985.

A ênfase principal dos Governos Militares foi às políticas de modernização da agricultura brasileira. Esse processo estimulou às políticas estatais de exportação agrícolas e favoreceu a modernização da grande propriedade, sem que houvesse qualquer fragmentação da

estrutura fundiária nacional. Por isso, esse processo foi denominado de modernização conservadora, já que promoveu a difusão de tecnologias produtivistas na agricultura sem romper com as elites agrárias e sem alterar a estrutura fundiária (DELGADO, 2010; PIRES; RAMOS, 2009).

Portanto, é no interior deste novo padrão agrícola, alicerçado nos complexos agroindustriais, que as forças produtivas capitalistas penetraram o espaço econômico do setor agropecuário, transformando-o em capitalista e empresarial. Mas é importante registrar que este processo aconteceu em sua forma parcial porque contemplou somente parte dos produtores agropecuários (PIRES; RAMOS, 2009, p. 419).

O resultado foi um modelo de desenvolvimento agrícola com algumas características fundamentais: i) acentuado desequilíbrios regionais ocasionados pelos estímulos do crédito agrícola (Sul e Sudeste); ii) aumento da concentração fundiária; iii) prioridade aos produtos de exportação; iv) revolução verde e internacionalização²⁶; v) êxodo rural (DELGADO, 2010).

Essas consequências do processo de modernização e industrialização da agricultura podem ser evidenciadas a partir do intenso processo de urbanização, que se iniciou na década de 1960, quando a população brasileira deixou de ser predominantemente rural. “Foi neste período que o êxodo rural se intensificou e a linha da população rural cruzou a linha da população urbana, indicando a inversão de uma população majoritariamente rural para uma população predominantemente urbana” (GIRARDI, 2008). O que acarretou em um crescimento acelerado e desordenado das cidades e um contingente crescente de trabalhadores vivendo em condições precárias.

Para Brandão (2000), o Estatuto da Terra centralizou a gestão de suas ações na esfera do governo federal, especialmente o poder de decidir quando, onde e como fazer a reforma agrária. Essa herança teve continuidade no período pós-ditadura militar com a Constituição de

²⁶ A modernização da agricultura é um processo imbricado aos “complexos agroindustrial, vinculado às empresas multinacionais, do que se convencionou chamar de internacionalização da agricultura ou revolução verde” (DELGADO, 2009, p. 8).

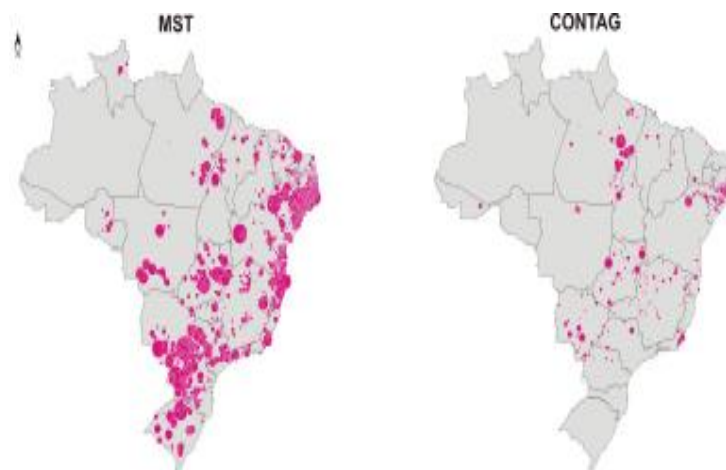
1988. Na atualidade, os Estados federados não possuem mecanismos legais e eficientes que lhes permitam uma participação no processo de reforma agrária. Isso reforça o argumento de Araújo (2000) de que a reforma agrária no Brasil se enquadra dentro de um modelo “centralizado e intervencionista”, que predominou no período Pós-Segunda Guerra e foi ressaltado no cenário político dos anos 1960 e 1970 com a ditadura militar.

De acordo com o Delgado (2010), o rearranjo das forças políticas do pós-ditadura manteve-se com o incentivo ao desenvolvimento tecnológico da grande propriedade, via estímulos fiscais e grande disponibilidade de crédito. O processo de democratização, em contrapartida, traz à tona a questão da reforma agrária, reatualizando novos e velhos atores (posseiros, atingidos por barragens, sem-terra, parceiros, arrendatários) no processo de reivindicação por terra. Surgem, assim, novas demandas, a exemplo de políticas de crédito para os pequenos agricultores, melhores condições para os agricultores integrados à indústria, além da insurgência de movimentos sociais e sindicais mobilizados em torno do tema da reforma agrária.

Entre 1979 e 1984 foi gestado o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), nesse período acorreram as primeiras lutas e ocupações de terra nos Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, São Paulo e Mato Grosso do Sul. Esse movimento foi criado formalmente no âmbito do I Encontro Nacional de Trabalhadores Sem Terra, que se realizou em janeiro de 1984. O MST se caracteriza, desde sua criação, como o movimento com a maior representatividade nas mobilizações e ocupações de terra, seguido pela Contag (FERNADES, 2010).

A Figura 1 ilustra as ocupações de terra realizadas pelo MST e pela Contag no período entre 2000 e 2010. Pode-se observar a maior representatividade do MST, que desde a sua criação manteve uma cultura política baseada na ocupação de terras. Esse processo inicia-se no final do período da ditadura militar (1964-1985) e se intensifica no Governo de Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002), com propostas de melhoria das políticas de obtenção de terras e assistência técnica com o Governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003 – 2010).

Figura 1: Geografia das ocupações do MST e Contag de 2000 a 2010.



Fonte: Fernandes (2010).

Após a criação do MST, o tema da reforma agrária ganha fôlego novamente, mas o contexto político é de consolidação dos processos de modernização conservadora e dos complexos agroindustriais (GUANZIROLI et al. 2001). Consolidando uma agricultura alicerçada na lógica da competitividade e na adoção de pacotes tecnológicos que exigiam altos investimentos, sobretudo para a produção de *commodities*. Dessa forma, a agricultura familiar, trabalhadores sem terra e assalariados rurais ficaram cada vez mais alijados das possibilidades de se manter na atividade agrícola e no meio rural, restringindo sua atuação a nichos de mercado específicos, à integração com a agroindústria e a convivência com a miséria.

Dessa forma, a década de 80 é marcada pela efervescência dos movimentos de lutas pela terra, que reivindica democratização da estrutura fundiária. Mas, o tema é deixado de lado nos governos Sarney, Collor e Itamar. O que acarreta em um acirramento dos conflitos e situações de violência entre os movimentos, fazendeiros empresas e governo.

3.3 A Reforma agrária dos governos da Nova República ao Governo Lula (1985-2010)

De acordo com Medeiros (2002), a reforma agrária já foi entendida como uma medida necessária para desenvolvimento econômico, uma política de combate ao desemprego, fome e miséria, instrumento para diminuir o êxodo rural, além de instrumento fundamental para o processo de democratização do país, em especial, nos países com altos índices de concentração fundiária. Dessa forma, o objetivo deste segmento é construir um panorama sobre a reforma agrária durante os diferentes governos do período pós-ditadura até o governo Lula. Essa análise será complementada com dados quantitativos das políticas de reforma agrária e demarcar o ambiente político e institucional em que a política de crédito fundiário foi criada no Brasil.

3.3.1 Governos José Sarney (1985-1990), Fernando Collor (1990-1992) e Itamar Franco (1992-1994).

Com o processo de redemocratização há um expressivo retorno do debate político e ideológico em torno do tema da reforma agrária. No Governo Sarney²⁷, foi instituído o I Plano Nacional de Reforma Agrária²⁸ (I PNRA) e constituído o Ministério Extraordinário para o Desenvolvimento e a Reforma Agrária (MIRAD). O I PNRA tinha a previsão de desapropriar 43 milhões de hectares para atender 1,4 milhão de famílias, no período de cinco anos (1985-1989). No entanto, as metas atingiram apenas 89,9 mil famílias, apenas 6,4% do previsto (CONDÉ, 2006 apud. INCRA, 2000). O baixo índice de cumprimento das metas foi “consequência direta das pressões contrárias exercidas pelas forças políticas dos grandes proprietários de terra, que em reação à emergência

²⁷ José Sarney foi o vice de Tancredo Neves que foi eleito indiretamente Presidente da República, sucedendo o último militar no poder, João Figueiredo. Tancredo faleceu em 1985 e Sarney acabou assumindo o governo.

²⁸ O I PNRA tinha na essência de sua proposta a intervenção do Estado em terras improdutivas por meio da desapropriação. Contudo, a forte interferência de forças políticas contrárias ao processo reformista conseguiu a manutenção dos privilégios dos grandes proprietários de terras e as desapropriações só foram retomadas de maneira regular no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (SANTOS, 2010).

dos movimentos sociais formaram a União Democrática Ruralista (UDR)²⁹, em 1985” (CONDÉ, 2006, p. 49).

A frustração com o resultado do I PNRA contribuiu para o fortalecimento, crescimento e organização dos movimentos sociais do campo, em especial o MST, e conseqüentemente a crescente ocupação de terras (MELO et al., 2006, p. 217). Mas sem grandes resultados, pois, ao mesmo tempo, a dominação política e econômica dos grandes proprietários de terras e sua capacidade de intervir nas decisões do Estado é aprofundada e reatualizadas.

No governo de Fernando Collor de Mello (março de 1990 a outubro 1992) foi implementado de maneira mais contundente os projetos neoliberais, que previam um Estado cada vez mais desregulado, sob a égide da modernização econômica e da globalização. A reforma agrária saiu completamente da agenda do governo e intensificou-se a repressão contra os movimentos sociais que lutavam pela terra. O I PNRA foi abandonado logo após a eleição de Fernando Collor, que afirmou que o processo de reforma agrária só teria sentido se articulado às políticas agrícolas vinculadas aos complexos agroindustriais (SANTOS, 2010).

Nesse período, duas medidas se destacam: i) a institucionalização do arrendamento e parceria, que consistia em uma tentativa de alugar terras para trabalhadores rurais com o aval do Estado; ii) o Decreto nº 433, de 1992, que possibilita a aquisição de imóveis rurais para fins de reforma agrária, através de processos de compra e venda. “Ambas as medidas sinalizam a introdução de mecanismos de mercado para mediação do acesso à terra em detrimento da utilização da desapropriação por interesse social” (CONDÉ, 2006, p. 50).

Há, de acordo com Colleti (2005), uma verdadeira “dança de números” no que se refere aos dados sobre a quantidade de beneficiários da Reforma Agrária nesse período, cuja previsão consistia em assentar 500 mil famílias. De acordo com o relatório de atividades do INCRA (s/d, apud. COLLETI, 2005) teriam sido assentadas 38.425 famílias. Já nos balanços sobre os resultados do Censo Nacional dos Projetos de Assentamento de Reforma Agrária, apenas 23 mil famílias foram beneficiárias (DAVID; WANIEZ; BRUSTLEIN, 1998, p. 114). Os trabalhos de Bergamasco e Norder (1996) e Amstalden (1992) relatam

²⁹ Essa entidade, além da adoção de métodos tradicionais de repressão e violência contra os trabalhadores rurais, se apropriou do discurso da livre iniciativa e da propriedade privada para angariar alianças políticas com os empresários do setor industrial e financeiro (MEDEIROS, 2002).

que teriam sido assentadas 9.381 famílias, quase a metade na região Norte do país. Já Leite (1997), afirma que teriam sido assentadas apenas 494 famílias durante o governo Collor.

De acordo com Santos (2010), o *impeachment* do presidente Fernando Collor possibilitou uma reaproximação entre o governo federal e os movimentos sociais rurais, pois o novo presidente, Itamar Franco (1993 a 1994), adotou uma postura mais flexível no que refere à reforma agrária. Durante a gestão de Itamar foi lançado o Programa Emergencial de Reforma Agrária, que estabelecia a meta de assentar 80 mil famílias.

No governo seguinte (1993-1994), de Itamar Franco, o tema voltou a tomar maior espaço na agenda do setor público especialmente quando foi associado à questão da fome e da segurança alimentar, sendo que as medidas no setor, discutidas e operacionalizadas no Incra, passaram a ser igualmente objeto de apreciação no âmbito do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea). Não se constituindo, num sentido estrito do termo, num plano/programa propriamente dito, o governo buscava avançar nas realizações do setor de reforma agrária e recompor parte do corpo burocrático e das ações da malha pública (LEITE, 2008, s/p).

Nesse período também se evidenciou uma “confusão” na quantidade de famílias beneficiadas, pois “segundo os dados do Resumo das Atividades do INCRA – 1985/1994, durante o governo Itamar (1993-94), houve o assentamento de 21.763 famílias” (INCRA, s/d apud COLLETI, 2005, p. 194). Já o Censo Nacional dos Projetos de Assentamento de Reforma Agrária o governo teria beneficiado 12.600 famílias (DAVID; WANIEZ; BRUSTLEIN, 1998, p. 114). Leite (1997), por sua vez, relata que nesse período houve o assentamento de 36.481 famílias.

Apesar dos números de beneficiários serem tão diferentes, em suma, pode-se afirmar que as ações do governo Sarney desiludiram aqueles que esperavam a implantação do I PNRA, retrocessos ainda maiores ocorreram no governo Collor período em que a Reforma Agrária foi deixada totalmente de lado. O governo Itamar, apesar dos avanços, também não conseguiu implementar mudanças e agilidade nos processos de desapropriação. Convém ressaltar que mesmo com a essa

estagnação, os movimentos de luta pela terra não pararam de crescer, produzindo fortes críticas às transformações no campo, como as políticas agrícolas que beneficiaram as grandes empresas capitalistas e a falta operacionalização do I PNRA.

3.3.2 Governos de Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2002)

Pode se dizer que o governo Fernando Henrique Cardoso herdou o aparato institucional e legal que a ditadura estabeleceu a gestão da questão fundiária, pois os governos civis que o antecederam não fizeram mudanças substantivas. Esse governo teve seu período marcado por muitas tensões sociais no campo, além de grande insatisfação social gerada por uma reforma agrária que era realizada em “migalhas” desde o fim da ditadura militar. “Em suma, o governo Fernando Henrique Cardoso herdou a desordem de uma demanda fora dos parâmetros da institucionalidade e de um Estado com orientações desencontradas e confusas em relação à reforma agrária” (MARTINS, 2003, p. 26).

No início do Governo FHC, o tema do acesso à terra parecia ter perdido relevância, devido à grande visibilidade das discussões da política econômica de estabilização e combate da inflação fomentada pelo Plano Real, que trouxe grande popularidade ao seu governo (MEDEIROS, 2002). Mas ao mesmo tempo, a luta pela terra e os conflitos agrários se potencializaram, as ocupações de terra passaram a “pipocar” por todo o país, dando um salto de 507 ocupações de terra no governo Collor/Itamar para 1.987 no governo FHC (CONDÉ, 2006). Alguns fatos graves relacionados à violência no campo ocorreram nessa época e proporcionaram repercussão internacional para o problema. Os massacres de agricultores sem terra de Corumbiara, no Estado de Rondônia³⁰, e de Eldorado dos Carajás, no Estado do Pará³¹, chamaram a atenção de diversas entidades nacionais e internacionais de defesa dos direitos humanos.

Além da pressão internacional, o governo enfrentou manifestações sociais intensas realizadas, de um lado, pelo MST

³⁰ No dia 9 de agosto de 1995, um violento conflito entre policiais e agricultores acampados em uma fazenda resultou na morte de vários agricultores sem terra, a ação foi realizada à noite e de maneira extremamente violenta.

³¹ Em abril de 1996, outro confronto entre policiais e agricultores sem-terra, dessa vez envolvendo 1.500 agricultores acampados na região, que decidiram fazer uma marcha em protesto contra a demora da desapropriação de terras, resultou, também, em várias mortes de manifestantes dos sem terra.

(marcha para Brasília e os protestos contra a seca no Nordeste) e pela Contag (ocupação de prédios públicos e a realização do Grito da Terra). Por outro lado teve que enfrentar manifestações dos proprietários de terras (o “caminhãoço” até Brasília, em 1995) e intensificar negociações com a chamada Bancada Ruralista no Congresso Nacional, em troca de apoio às propostas governamentais (LEITE, 2008).

De acordo com Lima (2008) e Medeiros (2002), entre as ações mais relevantes do governo FHC está à criação do Ministério Extraordinário de Política Fundiária (MEPF), em 1996. O MEPF incorporou o INCRA que, até então, pertencia ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e ambos ficaram subordinados à Presidência da República. Com essa medida, o tema da reforma agrária ficou desvinculado do MAPA, instituição historicamente influenciada pelos grandes empresários rurais. Significou a busca de um maior protagonismo por parte do Estado e não manter a reforma agrária a reboque das ações dos movimentos sociais. Outra ação importante foi designar o processo de execução da reforma a funcionários e técnicos de carreira, com o intuito de evitar conflitos oriundos de desconfianças por parte dos movimentos sociais (CONDÉ, 2006; PEREIRA, 2005).

Condé (2006) afirma que em função da forte pressão exercida pelos movimentos sociais e diversos setores da sociedade e mudanças institucionais, algumas conquistas foram alcançadas. Um dos resultados imediatos foi o aumento do número de assentamentos e de famílias beneficiadas pelas políticas agrárias. No primeiro mandato (1995-1998) houve um aumento expressivo do número de desapropriações de terra e de projetos de assentamentos rurais, o que gerou uma série de efeitos no plano nacional e local, principalmente no fortalecimento das demandas das famílias assentadas e a consolidação da categoria política de “Assentados” (MEDEIROS, 2002).

Ainda no primeiro mandato de FHC foram assentadas o total de 287.544 mil famílias, das quais 72% situam-se na região Norte e Nordeste, com destaque para os Estados do Pará, Maranhão e Bahia. Esses Estados juntos beneficiaram 106.173 famílias, conforme (anexo – 7). Em contrapartida, na região Sul e Sudeste houve uma baixa ocorrência de assentamentos, com apenas 9% do total. Os Estados de Minas Gerais e Paraná são os mais expressivos com, respectivamente, 6.131 e 7.018 famílias assentadas no período. Já Santa Catarina e Rio de Janeiro são os que tiveram a menor ocorrência de assentamentos em todo o país, totalizando 3.771 famílias. A região Centro Oeste obteve um total 52.058 novas famílias assentadas, sendo 35.627 no Estado do

Mato Grosso. Apesar das disparidades regionais houve um aumento expressivo no número de assentados, em relação aos governos anteriores, com uma média anual de 71.886 famílias.

Apesar do aumento expressivo dos números, Carvalho Filho (2001) afirma que o MST questiona os dados oficiais. Um exemplo é o ano de 1995, no qual o movimento estima que foi assentado um número inferior a 15 mil famílias e os dados oficiais apontam um total de 42.912 famílias. Essa inconsistência de dados vem acompanhada da acusação que teriam sido incorporados nos resultados da reforma agrária os títulos de regularização fundiária. Condé (2006) afirma que outra deficiência importante é a área de assistência técnica e de infraestrutura nos projetos de assentamento. Isso teria mantido um alto nível de tensão no campo mesmo com aumento do número de assentamentos, as condições precárias de vida para as famílias assentadas são notórias.

Em contrapartida, em 1996, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) foi instituído e, em 1999, o Ministério do Desenvolvimento Agrário³² com o propósito de conceber e gerir políticas públicas de desenvolvimento rural, que tenham a agricultura familiar como principal beneficiado (SCHNEIDER; MATTEI; CAZELLA, 2004, p. 2).

O Pronaf nasceu com a finalidade de promover crédito agrícola e apoio institucional às categorias de pequenos produtores rurais que vinham sendo alijados das políticas públicas ao longo da década de oitenta e se encontravam com sérias dificuldades de se manter na atividade. A partir do surgimento do Pronaf, o sindicalismo rural brasileiro, sobretudo aquele localizado nas regiões Sul e Nordeste, passou a reforçar a defesa de propostas que vislumbrassem o compromisso cada vez mais sólido do Estado com uma categoria social considerada específica e que necessita de políticas públicas diferenciadas (juros menores, apoio institucional, etc.) (SCHNEIDER, 2003, p. 100).

³²Atualmente, o MDA tem sua estrutura político-administrativa composta por três secretarias: Secretaria da Agricultura Familiar (SAF), Secretaria do Desenvolvimento Territorial (SDT) e Secretaria de Reordenamento Agrário (SRA).

O Pronaf é considerado uma grande conquista para a agricultura familiar e consistiu na primeira política agrícola diferenciada em favor de amplos segmentos da produção agrícola familiar brasileira, proporcionando, mesmo de forma tímida, crédito produtivo, infraestrutura à produção e capacitação aos agricultores familiares (MATTEI, 2001).

Essas mudanças institucionais refletem a proposta governamental de assumir o papel de protagonista na consolidação da agricultura familiar e “silenciar” os movimentos sociais. Mas, frente ao aumento exponencial das ocupações de terra, teve-se uma forte ação por parte do governo e da mídia no sentido de criminalizar as ocupações de terras. O governo cedeu às pressões dos deputados que compõem a bancada ruralista e editou a Medida Provisória denominada “MP das Invasões”, que tornava indisponível para reforma agrária as terras entendidas como “invadidas”. Além disso, latifúndios improdutivos inscritos no programa de arrendamento de terras não poderiam mais ser desapropriados (ALENTEJANO, 2004).

No início do segundo mandato (1999-2002), o governo de Fernando Henrique Cardoso instituiu o projeto denominado “Agricultura familiar, reforma agrária e desenvolvimento local”, conhecido como “Novo Mundo Rural”. Esse Programa tinha como lema “levar qualidade aos assentamentos”. De acordo Leite (2008, p. 02), “a meta era tratar os assentados como agricultores familiares e traçar a programação de ação com a participação de Conselhos Estaduais e Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável”.

Esse programa propunha um novo modelo de desenvolvimento rural, contrastante ao padrão da grande propriedade altamente tecnológica, o agronegócio. O projeto aborda diferentes formas de realizar a reforma agrária: i) desapropriação de latifúndios; ii) desapropriação de terras com trabalho escravo; iii) leilões; iv) crédito fundiário. Mas, Alentejano (2004, p.8) afirma que ao analisar o “conjunto do documento, bem como as ações governamentais no setor e a conjuntura política mais ampla, chama atenção o caráter estratégico desta nova política do ponto de vista de enfrentamento da questão agrária e particularmente, a tentativa de acuar o MST”.

Dessa maneira, no segundo mandato do governo FHC houve uma desaceleração no ritmo das desapropriações e foram assentadas 253.710 famílias, com uma média anual de 63.177 (anexo – 8). Novamente, o destaque é a região Norte e Nordeste, com 66% do total, com destaque para os Estados do Maranhão, Bahia e Pará que juntos beneficiaram 82.371 famílias. O Centro Oeste registrou 20% dos assentamentos e

Mato Grosso foi o Estado que mais assentou famílias com um total de 32.864. A região Sul e Sudeste assentaram, respectivamente, 8% e 6% do total de famílias, com destaque para os Estados de Minas Gerais e Paraná. Os Estados que menos assentaram foi Santa Catarina, Espírito Santo e Rio de Janeiro.

Apesar da disputa política entre movimentos sociais e Estado, no período dos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso, o número de famílias assentadas foi significativo, totalizando 540.254.

Um aspecto essencial de como o governo de Fernando Henrique Cardoso propôs e executou sua política agrária diz respeito à clara consciência do presidente de que a questão agrária não se apresentava nem se apresenta solitariamente no elenco dos problemas a resolver. A questão agrária é, no Brasil, como em tantas outras partes do mundo, também uma questão política, pelo conjunto de interesses sociais e políticos que acumulou na definição e na sustentação das classes dominantes, particularmente os setores que expressam os interesses relativos à propriedade da terra. O Brasil tradicional e arcaico da dominação patrimonial, do clientelismo político, do coronelismo, é também um produto do regime fundiário e parte da questão agrária. Não fosse assim, a reforma teria sido feita e concluída há muito tempo (MARTINS, 2003, p. 27).

Os movimentos sociais, em especial o MST, e partidos de esquerda acirraram suas ações de pressão e crítica contra a política agrária do governo. É nesse contexto que surge a política denominada de crédito fundiário, que suscitou fortes críticas da parte dos movimentos sociais. Inicialmente, o Programa Cédula da Terra (PTC) foi estruturado a título de projeto piloto, em seguida o Banco da Terra (BT) ampliou as metas dessa política e, no governo Lula, o Programa Nacional de Crédito Fundiário alterou as normas de operacionalização, mas manteve a essência da política: financiar a aquisição de terras para agricultores sem terra e pequenos proprietários com áreas inferiores ao módulo mínimo (LIMA, 2008).

3.3.3 Governos Luiz Inácio Lula da Silva (2003 a 2010)

Os primeiros anos de mandato do Presidente Luís Inácio Lula da Silva foram marcados por grande expectativa dos movimentos de luta pela terra e demais forças políticas adeptas à realização da reforma agrária. Essa política era encarada como um grande compromisso dessa gestão. O discurso divulgado pelo governo era a reforma como um projeto fundamental para a geração de emprego e renda, segurança alimentar, combate à pobreza, consolidação da agricultura familiar e desenvolvimento com justiça social. Dessa forma, em 2003, teve-se o lançamento do II Plano Nacional de Reforma Agrária (II PNRA).

O II PNRA elaborado no primeiro governo Lula era ambicioso, as suas metas representavam o maior plano de reforma agrária proposto no Brasil com mais de um milhão de famílias beneficiadas e mais de dois milhões de postos de trabalhos criados. Com forte ênfase nas políticas de regularização fundiária, o II PNRA tinha três metas principais: i) 400 mil novas famílias assentadas até 2006; ii) 130 mil famílias atendidas pelo crédito fundiário; iii) 500 mil famílias beneficiadas pela regularização fundiária (MDA, 2003).

Entre o público alvo do II PNRA estão os beneficiários diretos da reforma agrária, agricultores familiares, comunidades rurais tradicionais, as populações ribeirinhas, os atingidos por barragens e outras grandes obras de infraestrutura, os ocupantes não índios de áreas indígenas, as mulheres trabalhadoras rurais e a juventude rural, além de outros segmentos da população que habitam os municípios rurais e que se dedicam às atividades agrícolas e não agrícolas (MDA, 2003).

De acordo com Condé (2006), houve avanços no que se refere ao apoio à agricultura familiar de maneira geral, como a ampliação da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), que se destina aos pequenos agricultores e a ampliação das linhas de crédito do Pronaf. No entanto, no que se refere ao acesso à terra os resultados apontam para uma forte lentidão no processo, o que pode ser evidenciado pelo crescimento dos acampamentos e, também, pelo não cumprimento das metas previstas para os dois primeiros anos do governo. O mesmo autor ilustra essas afirmações com dados da Ouvidoria Agrária Nacional do MDA e do INCRA. No período de 2002 a 2005 foram registrados os seguintes dados sobre os conflitos no campo: o número de famílias acampadas aumentou de 51,9 mil para 222,7 mil e, nos dois primeiros anos do governo Lula, as metas de assentamentos previstas não foram cumpridas. Em 2003 foram assentadas 19.300 famílias em novos assentamentos para uma meta de 30 mil e, em 2004, o INCRA assentou 81,2 mil famílias, cerca de 70,6%

da meta estipulada. Em 2006, o INCRA divulgou relatório anunciando a superação da meta do ano de 2005 com o assentamento de 127,5 mil famílias.

Contudo, os dados oficiais disponibilizados pelo INCRA diferem dos acima mencionados, o que reforça a tendência histórica dessa instituição em inflacionar os dados da reforma agrária. De acordo com os dados oficiais (anexo – 9), durante o primeiro mandato foram assentadas um total de 381.419 mil famílias, com destaque para os dois últimos anos, sendo que desse total 49% das desapropriações acorreram na região Norte, seguida pelo Nordeste com 31% e Centro Oeste com 14%. Os Estados do Sul e Sudeste registraram 6% do número total de famílias beneficiadas.

Já no segundo mandato (anexo – 10), o ritmo das desapropriações diminuiu com um total de 232.669 mil famílias. Com maior representatividade, novamente, para as regiões Norte com 45% das famílias e Nordeste com 30%, seguidas pelo Centro Oeste com 18%. As regiões Sul e Sudeste mais uma vez são as menos representativas no número de famílias beneficiadas.

Oliveira (2006) questiona os dados oficiais, sugerindo um “inflacionamento” expressivo do número de desapropriações, que não expressam a realidade dos fatos. Isso se deve a inclusão de dados que, na verdade, se referem à regularização e reconhecimento de terras. Isso ocorre quando o INCRA reconhece um assentamento antigo, a posse ou o reassentamento de famílias em lotes cujo beneficiário tenha desistido. Ou seja, a incorporação na categoria de assentamentos às áreas que na realidade correspondem a ações de regularização fundiária e outras modalidades de políticas de obtenção de terras. Esse autor não desconsidera as outras políticas de obtenção de terras como menos importantes, mas seus argumentos consistem em denunciar a obscuridade presente no cadastro do INCRA, além de exigir que sejam cumpridas as metas de assentamento de novas famílias, processo que ocorre fundamentalmente através das desapropriações.

Sabourin (2008) afirma que a ausência de estatísticas confiáveis e atualizadas no INCRA não facilita o debate. No entanto está claro que o governo Lula não conseguiu aplicar seu ambicioso plano de Reforma Agrária, mesmo com alianças estabelecidas com o MST e a Contag. As limitações da reforma agrária são de ordem administrativa do INCRA, como as barreiras jurídicas e políticas criadas para regulamentar a desapropriação e distribuição de novas terras. Além de articulações dos poderes locais e da bancada ruralista que criam entraves políticos para

deslegitimar e frear o processo. Dessa forma, mesmo com as significativas transformações sociais e econômicas que o Brasil passou na última década, não se conseguiu superar um modelo de propriedade de terras arcaico, que mantém e sustenta um dos mais iníquos sistemas de uso e distribuição de terras (BAUINAIM; SILVEIRA; TEÓFILO, 2000).

A forma como foram constituídos os mecanismos de governança da terra, em especial em relação à questão da reforma agrária, gerou a concepção que a mesma seria a única alternativa para democratizar a estrutura fundiária e, reconhecidamente, a mais eficaz para se enfrentar a questão da concentração fundiária. No entanto, essa concepção não dá conta da complexidade dos desafios brasileiros. Não sendo possível de ser aplicada em todas as situações, a exemplo de imóveis que possuam áreas inferiores a 15 módulos fiscais, propriedades familiares com problema de sucessão ou que já foram abandonadas, além de Estados com fronteira agrícola fechada, onde há poucas terras passíveis de desapropriação. Além de questões como a heterogeneidade social do meio rural, construída a partir de valores culturais diversos. Um contingente expressivo de agricultores familiares considera o processo de desapropriação muito penoso e preferem optar por alternativas, com destaque para o crédito fundiário (CONDÉ, 2006).

Um dos maiores desafios do crédito fundiário é a resistência de cunho ideológico. Muitas lideranças sociais, gestores de políticas públicas e pesquisadores do tema da reforma agrária alegam se tratar de um mecanismo de consolidação do capital no meio rural, portanto uma política mediada pelo mercado, sendo rotulada como de direita e conservadora, principalmente por ter nascido no âmbito do governo FHC (CAZELLA, 2011b). No próximo capítulo apresenta-se a gênese, governança e desafios do crédito fundiário, que pode ser um importante instrumento de salvaguarda o caráter familiar da agricultura, além de enfrentar o problema da sucessão.

CAPÍTULO IV

4. POLÍTICAS DE CRÉDITO FUNDIÁRIO NO BRASIL: CONTROVÉRSIAS POLÍTICAS E IMPLICAÇÕES PARA A AGRICULTURA FAMILIAR

Este capítulo objetiva apresentar um panorama sobre a política de crédito fundiário, contemplando as suas diferentes edições: o Programa Cédula da Terra, Banco da Terra e o atual Programa Nacional de Crédito Fundiário. Primeiramente realizou-se uma descrição das especificidades dos programas. Em seguida, analisa-se os diferentes desenhos institucionais e modelos de governança, engendrados em cada edição, e sua capacidade de intervir no processo de acesso à terra no Brasil. Faz-se também um mapeamento dos dados do crédito fundiário, no que se refere aos seus resultados e inadimplência, além de compará-los com os dados da reforma agrária. No entanto, não se trata de uma construção que procura contrapor o crédito fundiário à reforma agrária, no sentido de delimitar qual o melhor instrumento. Entende-se que são processos que inseridos em uma mesma pauta, atendendo a diversidade de demandas por terra no Brasil. A comparação é realizada no sentido de verificar qual a capacidade de acolhimento de cada política no mesmo período e verificar se a premissa que o crédito fundiário pode ter maior impacto em Estados antigos e de fronteira agrícola fechada é verdadeira. Por último, faz-se uma síntese das perspectivas de reestruturação do programa anunciadas no início do ano de 2013.

4.1 A implementação das Políticas de Crédito Fundiário no Brasil

Diversas iniciativas de programas de crédito fundiário foram implementadas com apoio técnico e financeiro do Banco Mundial. A experiência brasileira, segundo Sauer (2010), é a mais abrangente em nível internacional, tanto em número de famílias beneficiadas como em volume de recursos aplicados. Para compreendermos o projeto político engendrado em torno da execução do crédito fundiário é necessário situá-lo em seu contexto mais amplo. Por prever a compra de terra pelo

agricultor, esse instrumento de política pública foi considerado muitos analistas como reforma agrária de mercado (SABOURIN, 2006), sofrendo diversas críticas dos movimentos sociais que lutam pela reforma agrária.

O Programa Cédula da Terra foi pioneiro, tendo início na região Nordeste, em 1996, durante o governo Fernando Henrique Cardoso³³. A partir dessa experiência teve-se a criação do programa Banco da Terra e, no governo Lula, do atual Programa Nacional de Crédito Fundiário. Essas iniciativas estão associadas à necessidade dos distintos governos em buscar formas alternativas de acesso à terra, não se limitando apenas à reforma agrária pela via das desapropriações.

No âmbito nacional, o crédito fundiário emerge no governo FHC em um momento de intensas ocupações de terra e demais formas de pressão política, sobretudo, do MST. Pereira (2004) sugere que alguns acontecimento e pressões ocorridos entre 1996 e 1997, desencadearam mudanças na política agrária. Entre elas, esse autor destaca as seguintes: i) a repercussão dos massacres de agricultores sem terra nos casos de Corumbiara em Rondônia e de Eldorado dos Carajás, no Pará; ii) o aumento em todo o país das ocupações de terra; iii) a tensão social crescente no Pontal do Paranapanema³⁴ no Estado de São Paulo; iv) a “Marcha Nacional por Reforma Agrária, Emprego e Justiça” organizada pelo MST, em abril de 1997; v) mobilização internacional de entidades de apoio ao MST.

Nesse contexto, o governo cria o primeiro instrumento de crédito fundiário. Convém ressaltar que, desde o início do governo FHC, o Banco Mundial preconizava a dinamização dos mercados fundiários para atingir dois objetivos fundamentais: distribuir terra para agricultura familiar e trabalhadores sem terras e combater a pobreza rural (PEREIRA, 2004). É sob a justificativa de atender a essas duas

³³Embora o Cédula da Terra seja a iniciativa pioneira na esfera federal, Condé (2006) ressalta que o Estado de Santa Catarina foi um dos primeiros a utilizar uma política de acesso à terra baseada no crédito. Em 1983, foi criado o Programa Fundo de Terras de Santa Catarina, com o intuito de atender uma demanda antiga no Estado de financiar terras para posseiros, arrendatários, meeiros e filhos de agricultores sem terra.

³⁴Região localizada no Extremo Oeste do Estado de São Paulo, que engloba 21 municípios. Desde a segunda metade do século XIX, grande parte das terras do Pontal de Paranapanema começou a ser grilada. Essa realidade começa a mudar, com um intenso processo ocupações de terras realizadas pelo MST, em 1990, pressionando para que o Estado desapropriasse essas terras (FERNADEZ, 2001).

necessidades e minimizar os conflitos no campo que a política de crédito fundiário foi introduzida no Brasil.

Segundo o Banco Mundial, o crédito fundiário seria capaz de substituir o conflito por uma atitude de cooperação por parte dos grandes proprietários de terra, eliminaria a morosidade burocrática típica das desapropriações, estimularia o mercado de terras e seria uma opção com custo reduzido comparado à reforma agrária tradicional. Ou seja, “uma reforma agrária pacífica, desburocratizada e mais coerente com os tempos de estabilização econômica [...]” (SAUER, 2010, p. 03).

Nesse momento, o discurso estava polarizado, entre governo e movimentos sociais, baseados, em ambos os casos, em argumentos desconstrucionistas da legitimidade do crédito fundiário e da inabilidade da reforma agrária. Em suma, o discurso governamental tinha três dimensões principais: i) crítica às desapropriações por se tratar de um processo caro e moroso, que já não significava uma penalidade ao latifúndio devido à alta liquidez dos títulos da reforma agrária; ii) falta de recursos públicos; iii) as ações governamentais sempre estiveram a reboque dos movimentos sociais, resultado de conflitos e pressões (PEREIRA, 2004).

As reações à nova proposta foram diversas e com divergências políticas entre os principais atores envolvidos na luta pela terra (MST, Contag e Comissão Pastoral da Terra – CPT). O MST é um movimento que constrói sua história sob a égide ideológica de que o caminho da reforma agrária é a desapropriação de terras improdutivas. Por esse motivo quando iniciaram os programas de crédito fundiário, essa política foi considerada como um estratagema do Banco Mundial para enfraquecer a luta pela reforma agrária e, portanto, se posicionou contra sua implementação. Em algumas regiões tentou, inclusive, se antecipar e ocupar áreas de terras em processo de negociação com recursos do Programa, como demonstra essa informação disponível no site do movimento:

Para o MST a existência do crédito fundiário nesta área só irá acentuar a violência e a miséria, pois este programa é mais uma política do Banco Mundial para a agricultura. A implantação dessa política tem como objetivos inviabilizar a Reforma Agrária, aumentando a especulação da terra; o endividamento dos trabalhadores rurais que são abandonados nas áreas em condições precárias de sobrevivência e obrigando-os a aderir ao agronegócio (MST, 2006).

Após a eleição de Lula, o movimento passou a adotar uma postura mais flexível com relação à política de crédito fundiário. Pereira e Sauer (2011), afirmam que o governo do Partido dos Trabalhadores (PT) operou uma espécie de acomodação entre a reforma agrária e as políticas de crédito fundiário. A abrangência nacional do MST implicou em divergências políticas, como é o caso do MST do Estado de Sergipe, que aderiu ao PNCF.

Esmeraldo Leal, da direção estadual do MST, disse que em Sergipe existem 13.800 mil famílias acampadas. Grande parte destas famílias irá apresentar proposta de aquisição de terra por meio do Crédito Fundiário. Segundo ele, a direção nacional do MST tem restrições a este programa de crédito, mas em Sergipe, o movimento avaliou que a conjuntura atual torna viável a adesão ao programa. “Isto ocorre porque existe uma demanda de terra reprimida ocasionada pela pouca quantidade de terras passíveis de desapropriação no Estado, e ainda, porque temos grupos organizados com a cultura e a vivência do trabalho coletivo próprio dos assentamentos”, justificou (PROENESE, 2007).

A Contag, sempre manteve como bandeira principal de suas ações a realização de uma reforma agrária com base na desapropriação de terras improdutivas. No entanto, na pauta do Grito da Terra³⁵, de 1996, aparecia a demanda da política de crédito fundiário, para jovens e agricultores com áreas insuficientes para garantir o sustento da família. Desde então, a postura da Contag tem sido de defender o crédito fundiário como instrumento complementar da reforma agrária. Mas, com questionamentos referentes aos valores, prazos e carência, que podem inviabilizar o pagamento da dívida e execução do projeto produtivo. O apoio da Contag foi decisivo para a reformulação do Banco da Terra e a criação do PNCF a partir de 2003. Hoje, segundo o MDA, a Contag e a Federação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (Fetraf) apoiam o Crédito Fundiário e consideram que o Programa atende a uma parcela específica dos pequenos agricultores, principalmente os jovens e os proprietários com terras insuficientes (MEDEIROS, 2002).

³⁵O Grito da Terra Brasil, iniciou em 1993, é a principal ação coletiva promovida pela Contag, Federações dos Trabalhadores na Agricultura (FETAG) e pelos Sindicatos dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais (STTR).

Já a CPT, desde a implantação do Banco da Terra, acusa o Governo de passar a reforma agrária para as mãos das oligarquias e construir uma situação na qual as famílias teriam que competir pelo crédito. As críticas dessa organização, cuja atuação foi determinante na constituição do MST, no início dos anos 1980, ganha projeção devido a posição central da entidade na Secretaria Executiva do Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo.

Pode-se dizer que o crédito fundiário enfrenta duas dificuldades fundamentais: “i) resistências de cunho ideológico; ii) falta de tradição e de bases técnicas das principais agências públicas de desenvolvimento rural nessa área de intervenção” (CAZELLA, 2012, p. 01). Para esclarecermos de maneira mais adequada os limites e possibilidades dos programas de crédito fundiário, no Brasil, nos próximos segmentos se analisou cada um dos programas, com ênfase na sua estrutura de governança e resultados comparados à reforma agrária.

4.2. Programa Cédula da Terra

O Programa Cédula da Terra foi o primeiro investimento em política fundiária pela via do mercado no Brasil. A proposta iniciou no Estado do Ceará como um componente de ação fundiária dentro do Projeto São José³⁶, onde criou-se um fundo para aquisição de terras, com apoio do Banco Mundial e governo do Estado, que se transformaria no projeto piloto chamado Programa Cédula da Terra (LIMA, 2008). Esse programa foi denominado oficialmente de “Projeto Piloto de Reforma Agrária e Alívio à Pobreza, com recursos do Banco Mundial e contrapartida dos Governos Federal e Estadual. O programa foi anunciado em 1996 e oficialmente implantado no final de 1997, tendo como base o discurso a favor de uma ação complementar a reforma agrária tradicional. Dessa forma, as possibilidades de aquisição são sobre terras que não são passíveis de desapropriação pelo INCRA (área inferior a 15 módulos fiscais). Os objetivos oficiais do programa eram os seguintes: i) reduzir a pobreza rural, por meio do aumento da renda familiar; ii) elevar o rendimento agrícola; iii) testar o mecanismo da

³⁶ O projeto São José era um projeto de combate à pobreza rural financiado pelo Banco Mundial, com o objetivo de subsidiar projetos de infraestrutura e produtivos solicitados por pequenos produtores, através de associações comunitárias legalmente constituídas. Na sua concepção esse projeto não previa uma linha de financiamento para aquisição de terras.

reforma agrária de mercado como alternativa ao modelo “tradicional” de reforma agrária (BUAINAIN et al., 1999).

O PCT contemplou quatro Estados do Nordeste (Ceará, Maranhão, Pernambuco e Bahia) e a região Norte de Minas Gerais³⁷, a seleção dos Estados foi com base na concentração de pobreza rural. O programa tinha o intuito de produzir um aprendizado e um sistema operacionalização eficiente, visando à extensão para o restante do país. (NAVARRO, 1998). O programa teve como público prioritário³⁸ trabalhadores rurais sem-terra (assalariados, parceiros, arrendatários) e os proprietários e posseiros que não possuíam terra suficiente para prover o sustento da família.

Com a meta de atender 15 mil famílias no período de três anos, o programa previa empréstimos para aquisição de terras com prazo de dez anos para pagamento, incluindo três anos de carência (NAVARRO, 1998; LIMA, 2008). O limite de crédito para cada família era de US\$ 11.200, incluso os gastos com a compra da terra, registro, medição, impostos e investimentos comunitários. Cada família receberia ainda US\$ 1.300, a fundo perdido, como ajuda para instalação (LIMA, 2008). O financiamento era tomado em caráter solidário, de modo que as associações eram as responsáveis legais pelo pagamento das prestações. Conforme fosse amortizado o empréstimo, cada família receberia o título de propriedade. A correção da dívida das famílias deveria ser feita pela Taxa de Juros de Longo Prazo, algo em torno de 15% ao ano, em 1997, bem acima da inflação anual. As condições de pagamento foram alvo de críticas devido ao grande potencial de endividamento das famílias beneficiadas.

³⁷ Em Minas Gerais, onde o PCT se restringiu a beneficiar 50 municípios das regiões noroeste, Norte e Nordeste. Nos outros estados praticamente todos os municípios foram cobertos (PEREIRA, 2004).

³⁸ Seriam contemplados pelo PTC os indivíduos que atendessem as seguintes características: i) ser produtor rural sem terra ou proprietário de terra caracterizada como minifúndio; ii) ser chefe ou arrimo de família, incluindo mulheres em mesma posição; ser maior de idade ou emancipado; iii) ter tradição em atividades agropecuárias; iv) manifestar intenção de adquirir, por compra, através de uma associação de produtores, propriedade rural que lhe permita desenvolver atividades produtivas sustentáveis; v) apresentar um ou mais proprietários dispostos a vender-lhe o imóvel, negociado previamente nas condições especificadas pelo Programa; vi) assumir o compromisso de reembolsar as quantias financiadas para a aquisição do imóvel. (SILVEIRA, 2007, p. 23)

Os financiamentos do Cédula da Terra eram compostos por dois subprojetos: i) Subprojeto de Aquisição de Terras (SAT); ii) Subprojeto de Investimentos Comunitários (SIC). O primeiro correspondia a um fundo para compra de terras e o segundo ao financiamento de infraestrutura social e produtiva. O valor total disponibilizado para a execução do PCT foi de US\$ 150 milhões de dólares. O Banco Mundial financiou³⁹ 90 milhões desse montante, destinados a investimentos comunitários (SIC), com empréstimos a fundo perdido. Em contrapartida, o governo federal liberou US\$ 45 milhões para aquisição de terras. Outros US\$ 6 milhões foram alocados pelos governos Estaduais e os US\$ 9 milhões restantes correspondem à contrapartida dos beneficiários, principalmente sob a forma de trabalho em atividades comunitárias (PEREIRA, 2009; SAUER, 2010).

Segundo Sauer (2010), as associações eram responsáveis por selecionar a área e negociar diretamente com os proprietários a compra da terra. Após o projeto aprovado pela unidade técnica estadual, o valor seria pago a vista diretamente ao proprietário pelo Banco do Brasil e Banco do Nordeste.

Em tese, a operação de compra de imóveis rurais deveria seguir como critérios principais: i) a procura por propriedades que apresentassem potencialidade para exploração dos recursos naturais com baixo nível de investimento adicional; ii) a compatibilidade do preço negociado com os parâmetros de mercado, levando em conta a localização, a fertilidade natural e o potencial econômico da terra; iii) o cumprimento de todos os requisitos legais que regem o registro e a transferência de imóveis rurais; iv) apresentar boas condições de acesso, de fornecimento de água e razoável infraestrutura; v) dispor de área suficiente para absorver o número

³⁹De acordo com os propósitos do Banco Mundial (1997), o total do recurso deveria ser utilizado na seguinte proporção: US\$ 45 milhões (30%) para a compra de terras, US\$ 84,3 milhões (56,2%) para investimentos complementares, US\$ 3,9 milhões (2,6%) para assistência técnica e capacitação, US\$ 10,1 milhões (6,7%) para monitoramento, supervisão e administração do projeto e US\$ 6,7 milhões (4,5%) para avaliação e propaganda pelo governo federal.

de beneficiários, como regra geral igual ou superior ao módulo mínimo de parcelamento da região”. (BUAINAIN et al., 1999, p. 20).

Essa política ter como discurso o caráter de complementariedade a reforma agrária. Mas com o argumento de seria um processo mais ágil e barato que o modelo tradicional. Outra importante dimensão do discurso governamental era o tema da pacificação no campo. Pois com os agricultores sem terra ou com pouca terra negociando diretamente a compra e venda da terra se pretendia criar mecanismos capazes de reduzir as disputas e conflitos pela terra.

Outro aspecto importante desse programa é o seu sistema de gestão descentralizado, conduzido pelos Estados⁴⁰ sob a supervisão de uma unidade central, vinculada ao então gabinete do Ministro Extraordinário de Reforma Agrária. Essa unidade central estabelecia critérios gerais para o processo de distribuição de ativos e provia os fundos para financiar os projetos. A decisão de escolher a terra e negociar sua aquisição e definir os projetos produtivos a serem implantados, ficava a cargo dos beneficiários (LIMA, 2008).

A estrutura de governança do PCT foi montada para seguir uma seqüência operacional, sendo o primeiro passo a constituição de uma associação de agricultores interessados em adquirir de forma conjunta um imóvel rural (BUAINAIN et al., 1999, p. 24-25). Depois de constituída a associação cinco outras etapas estavam previstas: i) os integrantes da associação comunitária devem selecionar o imóvel que desejam comprar e negociam diretamente com o proprietário; ii) apresentar a proposta de aquisição do imóvel e de projetos comunitários ao órgão responsável pela gestão do PCT; iii) o órgão responsável deve analisar a possível elegibilidade dos beneficiários e do imóvel (sua situação legal, adequação dos preços) e elaborar o relatório técnico de avaliação; iv) aprovada a proposta, dois projetos deveriam ser elaborados: o primeiro para aquisição de terra (incumbência do órgão responsável pelo PTC) e os projetos de investimentos comunitários (efetuados por terceiros ou instituições governamentais que participam do PCT); v) Depois de aprovados os projetos o agente financeiro (Banco do Nordeste) contrataria o financiamento com a associação e a efetuaria o pagamento ao proprietário da terra, repassando para as associações os recursos referentes aos investimentos comunitários (PEREIRA, 2004).

⁴⁰Como a gestão era descentralizada cada um dos cinco estados montou um arranjo institucional particular.

Com base na concepção dessa estrutura, Lima (2008) sintetiza que o PCT foi um programa baseado na ideia de auto seleção dos beneficiários por não definir previamente os participantes e apenas elencar regras de enquadramento. A maneira como os recursos devem ser alocados é decisão dos beneficiários e os compromissos financeiros são de responsabilidade da associação. Essa dinâmica associativa foi concebida com o propósito de gerar um compromisso solidário em relação ao pagamento da dívida. Outro aspecto relevante do PCT, que gerou controvérsias, é a crença que haveria uma seleção de ativos de melhor qualidade, pois como a terra é comprada pelos próprios beneficiários esperava-se uma boa seleção de áreas, ou seja, propriedades que possam gerar renda suficiente para o seu pagamento e sustento da família. Também a forma associativa diminuiria a possibilidade de erros da avaliação individual, produzindo um processo de maior eficiência alocativa e produtiva (LIMA, 2008).

Essas premissas apresentadas por Lima (2008), com base nos trabalhos apresentados de Buainain et al. (1999, 2002, 2003) e por Silveira (2008)⁴¹, permitem constatar as possíveis influências externas exercidas nessas etapas (seleção, caráter associativo e processo de aquisição da terra) podem corromper a virtuosidade do seu sistema de governança tornando-o ineficiente. Em muitos casos a escolha da terra não é realizada com base em conhecimentos técnicos, ocorrendo casos de projetos instalados em solos pouco férteis ou inadequados para a atividade de que se pretende implantar. Além disso, existem questões relacionadas ao empreendimento associativo que podem comprometer seu sucesso, quando ocorrem conflitos sobre o compromisso do grupo no pagamento da dívida e a impossibilidade individualização dos lotes.

Navarro (1998) exemplifica que neste aspecto existem diversas dimensões a salientar, o mais recorrentes é o fato de as associações serem formadas por iniciativas individuais de interessados diretos ou indiretos. Utiliza como exemplo os casos de mediadores religiosos, em que os beneficiários não sabiam ao certo as condições operacionais e financeiras do projeto, ou seja, eram inspirados em uma moral religiosa sem preocupação com aspectos produtivos, econômicos e organizativos. Além de projetos nos quais os interessados são atores locais que "escolhem" segundo seus critérios os membros da associação, inclusive

⁴¹ Pesquisas realizadas através do Convênio FECAMP/NEAD para investigar as características e a evolução do PCT.

songando informações sobre todos os procedimentos exigidos pelo PCT.

A exigência de formação de uma entidade coletiva de representação e responsabilização é pressuposto lógico do projeto e perfeitamente adequado a uma perspectiva de transformação social, econômica e política das áreas rurais — representa um pré-requisito, por exemplo, para desencadear processos reais de desenvolvimento rural. Entretanto, a constituição das associações, nos Estados visitados, tem obedecido a uma lógica que claramente ameaça a sustentabilidade do PCT, pois as associações, no geral, não representam os interesses dos associados que a ela se integram. (NAVARRO, 1998, p.14).

Lima (2008) afirma, por outro lado, que os beneficiários consideram de boa qualidade a terra adquirida e que não se pode fazer uma correlação direta entre as intervenções no processo de compra da terra e sua qualidade.

No que se refere aos resultados do PTC, pode-se afirmar, de acordo com a Tabela 04, a meta inicial prevista de atender 15 mil famílias em três anos foi superada, porém em um período maior que o previsto. Originalmente, o Cédula da Terra deveria encerrar em 2001, porém o cronograma foi efetivado até 2002. Assim entre 1997 e 2002, o PTC beneficiou 15.267 famílias e adquiriu 359.534 ha, o que representa uma média de 23,5 ha por família. O montante total de recursos aplicados foi de R\$ 182.829.901 o correspondente a uma média por família de R\$ 11.975,00.

Tabela 04: Resultados em número de famílias, área adquirida (ha) e valor aplicado (reais ou dólar) do Programa Cédula da Terra de 1997 a 2002.

UF	Nº Famílias	Área (ha)	SAT (R\$)	SIC (R\$)	Total R\$
MA	3.530	176.374,00	11.709.490	30.702.449	42.411.939
CE	3.590	80.792,00	20.270.890	20.562.844	40.833.734
PE	2.235	34.107,00	15.929.890	11.698.435	27.618.704
BA	4.261	59.244,00	20.201.125	30.895.464	51.096.598
MG	1.651	9.017,00	7.993.805	12.875.121	20.868.926
Total	15.267	359.534,00	76.095.579	105.875.121	182.829.901

Fonte: Banco Mundial (2003).

Ao compararmos o número de famílias assentadas pela reforma agrária no mesmo período, percebe-se que a representatividade dos programas de crédito fundiário é muito inferior, considerando que é um projeto piloto e ocorre em Estados de fronteira com vazios demográficos, onde as políticas de reforma agrária são potencialmente mais favoráveis. A Tabela 05 apresenta o número de famílias beneficiadas pela reforma agrária e pelo Programa Cédula da Terra. Conforme visto acima o PCT beneficiou um total de 15.267 mil famílias (12,5%), enquanto a política de reforma agrária assentou 107.255 mil nos mesmos Estados. No Maranhão, a reforma agrária beneficiou o maior número de famílias com 44.811 agricultores contra 3.530 pelo PCT. A Bahia é o Estado que atendeu o maior número famílias pelo Cédula da Terra 4.261 e 25.450 pela reforma agrária. O Estado em que a cédula teve maior abrangência em relação à reforma agrária foi o Ceará, onde 20,8% do total de beneficiários foram atendidos pelo PTC.

Tabela 05: Número de famílias beneficiadas pela reforma agrária e Programa Cédula da Terra.

UF	Nº Famílias/ PCT	Nº de famílias/ reforma agrária	Total	%PTC
MA	3.530	44.811	48.341	7,3%
CE	3.590	13.646	17.236	20,8%
PE	2.235	12.561	14.796	15,1%
BA	4.261	25.450	29.711	14,3%
MG	1.651	10.787	12.438	13,3%
Total	15.267	107.255	122.522	12,5%

Fonte: Banco Mundial (2003); INCRA

Dados disponibilizados via e-mail pela gerência nacional do INCRA, mediante solicitação

De acordo com as pesquisas realizadas por Silveira (2007), os beneficiários do Cédula da Terra afirmam que a possibilidade de gerar renda dos projetos ainda é baixa, considerando o tempo de existência dos mesmos, mas são fortemente dependentes dos recursos advindos da produção agrícola desenvolvida no projeto. O estudo ainda demonstra que os projetos apontam um índice relativamente elevado de rotatividade de famílias com, aproximadamente, 30%. Mas aponta o saldo final de um resultado positivo, por ser um projeto piloto que passará por aprimoramentos para se tornar uma política pública abrangente.

Desde o início da implantação do PCT, antes mesmo que a experiência pudesse ser avaliada, já estavam sendo consolidados os laços entre o governo federal e o Banco Mundial, visando à ampliação da proposta para todas as regiões do Brasil. Nesse processo foi gestada a modalidade de crédito fundiário denominada de Banco da Terra. A legislação que regulamentava esse programa de abrangência nacional foi aprovada de forma rápida e por unanimidade no Senado Federal. Essa agilidade do legislativo foi impulsionada pela forte pressão dos movimentos sociais para acelerar os processos de desapropriação. Mas, principalmente, “pela dificuldade de obtenção de recursos fundiários para desapropriação nas regiões Sul e Sudeste, e pela alegação do executivo federal a respeito da queda do preço da terra, tendo em vista a grande oferta de terras no mercado” (CONDÊ, 2006).

4.3 Banco da Terra e Fundo de Terras

O Banco da Terra (BT) foi uma experiência que se inscreveu na continuidade do PTC e instituído em 1998. Medeiros (2002), afirma que o Banco da Terra foi aprovado com rapidez incomum aos procedimentos do legislativo. Isso se deve principalmente pela vontade política do governo, respaldada pelo argumento da forte pressão dos movimentos de luta pela terra, o alto custo das desapropriações, o suposto barateamento do preço da terra (devido à estabilização dos preços proporcionada pelo Plano Real) e a dificuldade de obter terras para reforma agrária no Sul e Sudeste. Dessa forma, o Banco da Terra foi concebido como um tipo de reforma agrária com menor burocracia, sem grandes conflitos e sem a necessidade de recorrer à esfera judicial. Mesmo construindo um discurso de desconstrução do “modelo tradicional”, o governo continuava afirmando em todos os documentos oficiais que a desapropriação seria o instrumento fundamental de reforma agrária e os mecanismos de mercado seriam apenas complementares.

O sistema operacional do Banco da Terra foi instituído de forma muito semelhante ao PCT. Sua execução era descentralizada com participação dos Estados e municípios esse modelo visa proporcionar processos mais ágeis e atendimento mais coerente e adequado às particularidades territoriais (MDA, 2002). No entanto, existiam duas diferenças fundamentais, entre os dois: i) objetivo principal dessa iniciativa é o fortalecimento da agricultura familiar, e não propriamente o combate à pobreza rural. Dessa forma, todos os investimentos eram reembolsáveis e o seu público alvo não era, apenas, agricultores pobres, pois permitia a participação de famílias com maior poder aquisitivo e patrimônio; ii) aprovação pelo Congresso Nacional da proposta do Fundo de Terras e da Reforma Agrária - Banco da Terra, através da Lei Complementar nº 93, de 4 fevereiro de 1998, regulamentada em 2002. A proposta não seria um projeto ou programa, mas um fundo de terras de caráter permanente e de abrangência nacional (CONDÉ, 2006; MEDEIROS, 2002; MDA, 2004).

Os financiamentos do BT chegavam até R\$ 40.000 por família e o prazo para pagamento estipulado era de até 20 anos, com três de carência. Os juros variavam de 6 a 10% ao ano, conforme o valor financiado. No caso do pagamento feito sem atraso, os mutuários teriam de 30 a 50% de rebate nos juros, de acordo com a região. As organizações financeiras responsáveis pelo repasse de recursos foram o

Banco do Brasil e do Banco do Nordeste (CONDÉ, 2006). O público beneficiário do programa seriam os trabalhadores rurais não proprietários, preferencialmente assalariados, parceiros, posseiros e arrendatários que comprovassem cinco ou mais anos de experiência nas atividades rurais; e os agricultores proprietários de imóveis cuja área fosse comprovadamente insuficiente para garantir o sustento de suas famílias. A renda bruta anual deveria ser inferior a R\$ 15 mil e o patrimônio composto de bens de qualquer natureza sem exceder o valor de R\$30 mil (MDA, 2002).

Os itens financiáveis eram os seguintes: i) compra de terras; ii) infraestrutura (construção ou a reforma de residência, disponibilização de água para consumo humano e animal, rede interna de eletrificação, abertura ou recuperação de acessos internos e construção ou reforma de cercas); iii) custos operacionais (despesas cartorárias, a elaboração e o acompanhamento do projeto de financiamento e as despesas topográficas referentes à demarcação de parcelas). Mas a primeira regulamentação⁴² do Banco da Terra reduziu para apenas dois os itens financiáveis: compra de imóveis rurais e implantação de infraestrutura (MDA, 2006).

O Banco da Terra tinha como órgão gestor um Conselho Curador, constituído por uma Secretaria Executiva dotada de unidade gestora especial para processar, fiscalizar e acompanhar os acordos e convênios, gerir os recursos orçamentários e financeiros e empréstimo com instituições internacionais de financiamento. Essa Secretaria era, também, responsável por propor ao Conselho Curador as normas operacionais básicas, os planos anuais de aplicação e as metas, além de deliberar sobre propostas de financiamento amparadas em recursos do Banco da Terra. As responsabilidades do Conselho Curador consistiam em coordenar ações interinstitucionais, instituir as diretrizes de financiamento e fiscalização dos projetos, avaliar o desempenho do Banco da Terra, fomentar convênios e acordos com Estados e municípios e promover a participação dos poderes públicos Estaduais e municipais e das comunidades locais em todas as fases de implementação (MDA, 2002).

De acordo com o MDA (s/d), o Banco da Terra possuía um mecanismo totalmente diferenciado dos demais programas do Governo Federal. Pois, após o Conselho Curador autorizar a alocação de recursos aos agentes financeiros, para aplicação nos Estados, esses recursos eram liberados em parcelas. Somente após a elaboração das propostas de

⁴² Decreto nº 2.622 de junho de 1998.

financiamento, análise e aprovação pelas agências Estaduais, as parcelas vão sendo liberadas, ficando a liberação da parcela seguinte condicionada ao efetivo desembolso de pelo menos 80% da parcela anterior.

Para a execução do Banco da Terra foi instituída uma estrutura de funcionamento específica, com diferenças significativas do Programa Cédula da Terra. As normas operacionais previam que o processo deveria iniciar com a adesão dos Estados e/ou Associações de Municípios através de um termo de cooperação com o Conselho Curador do BT. Os Estados e municípios conveniados identificavam áreas prioritárias de ação e, com a orientação da Secretaria Executiva do Conselho Curador, constituíam uma Agência Estadual/Regional do Banco da Terra e Núcleos Municipais, responsáveis pela expansão na escala das comunidades locais do programa como um todo. A Secretaria Executiva Nacional formava as equipes que integravam a Agência e os Núcleos no que tange às diretrizes e procedimentos operativos do Banco da Terra (PEREIRA, 2004).

Os resultados de desempenho do Banco da Terra de 1998 a 2003, podem ser observados na Tabela 06. Esse programa atendeu um total de 35.372 mil famílias em uma área total de 1.141.341 ha, o que representa uma média de 32,3 ha por família. O montante total de recursos aplicados foi de 1.030.288.697,36, o que correspondente a uma média por família de R\$ 29.127,24. Comparado esses valores com PTC pode-se observar um aumento médio da área adquirida em 8,8 ha por família, também aumentou o volume de recursos médios por família em R\$ 17.152,24. Os Estados com maior adesão foram o Rio Grande do Sul e Santa Catarina, os quais beneficiaram, respectivamente, 10.241 famílias em a área de 119.331ha e 4.688 famílias em uma área de 75.482 ha.

Sabe-se que quase a totalidade dos contratos executados no Rio Grande do Sul é individual, sendo o valor médio da terra é de R\$ 2.776,26 por hectare e a área média das unidades adquiridas de 11,65 hectares. Comparado com o Mato Grosso, Estado com agroecossistemas e governança política distintos da região sul, pode-se observar um total de 3.237 famílias beneficiárias, em uma área de 555.171 ha, o que representa área média de 171,5 ha, com valor médio por hectare de R\$ 109,13. Na região Nordeste, o Estado do Piauí foi referência em quantidade de famílias beneficiadas, com o total de 1.650 famílias beneficiadas, abarcando uma área de 46.814 ha, sendo o valor médio da terra de R\$ 807,75 e com uma média de 28 ha por família. Esses valores

evidenciam uma grande disparidade em relação ao preço das terras em esfera nacional, cujo teto de financiamento é o mesmo para as diversas regiões. Isso aponta a necessidade de um modelo de governança da terra que contemple as particularidades locais.

Tabela 06: Resultados de desempenho do Banco da Terra, em número de famílias beneficiárias, área adquirida e recurso aplicado.

UF	Nº Famílias	Área (ha)	Valor do Contrato (R\$)
TO	382	9.567	5.828.091,98
MA	33	827	120.296,00
PI	1.650	46.814	37.814.191,00
RN	496	6.321	15.574.958,00
PB	1.252	29.977	24.072.393,00
PE	121	4.112	3.740.610,00
AL	928	12.470	31.809.084,00
SE	1.248	14.000	24.860.989,00
MG	2.566	167.718	62.639.331,40
ES	623	6.596	15.554.722,19
RJ	358	4.485	10.456.695,45
SP	2.112	14.297	73.432.737,56
PR	2.172	24.360	88.288.062,17
SC	4.688	75.482	211.174.464,91
RS	10.241	119.331	331.290.698,07
MS	1.212	14.869	23.255.231,78
MG	3.237	555.171	60.589.509,42
GO	2.259	33.744	47.423.807,41
Brasil	35.372	1.141.341	1.030.288.697,36

Fonte: MDA/ SRA (2011). Dados disponibilizados pelo MDA e INCRA via e-mail, mediante solicitação.

Ros e Moreira (2007) explicam que o expressivo número de contratos efetuados no Rio Grande do Sul deve-se a uma confluência de fatores. Em primeiro lugar, a existência de forte demanda por terra principalmente no norte e nordeste do Estado, onde predominam as pequenas propriedades familiares geridas por descendentes de imigrantes europeus. Nessas regiões, o processo de sucessão proporcionou a fragmentação das propriedades. Como consequência, os pequenos agricultores encontram dificuldades de se inserirem no mercado e os jovens migram para as cidades, proporcionando o envelhecimento da população rural. Por sua vez, a população mais idosa

tende a se aposentar e também migrar, abandonando ou arrendando sua propriedade. Esse processo de fragmentação das pequenas propriedades e migração para o meio urbano tem multiplicado a ocorrência de sítios de lazer em terras que anteriormente pertenciam à agricultura familiar.

A segunda razão está condicionada à montagem de uma estrutura descentralizada de gestão do programa. A pressão dos movimentos sociais, principalmente aqueles ligados a Via Campesina, levou o governo gaúcho, assim como outros Estados governados por partidos de oposição ao governo federal, a não assinar o termo de cooperação com o governo federal. Contudo, essa posição política não impediu que programa fosse implementado, pois o MDA efetuou os convênios diretamente com as associações de municípios, com o apoio de professores da Universidade Regional Integrada (URI), Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) e a Universidade Federal de Pelotas (UFPEL). Dessa forma, não se constituiu uma Agência Estadual⁴³ do Banco da Terra, tendo sido criadas 23 agências regionais integradas com as associações de municípios, com suporte das universidades (ROS; MOREIRA, 2007). Essas associações assumiram o papel das instituições estaduais, promovendo maior descentralização e capilaridade ao Banco da Terra (NUNES, et. al., 2005)⁴⁴.

Em terceiro lugar ocorreu uma baixa nos preços da terras “uma vez que as transações de compra e venda de imóveis rurais são indexadas ao preço da soja, naquele período em baixa no mercado internacional” (ROS; MOREIRA, 2007, p.12). Associado a isso deve-se considerar que “o baixo preço dos lotes adquiridos através do Banco da Terra também está relacionado ao fato de que a maioria desses imóveis possuía uma área média inferior ao módulo rural regional” (DESER, 2005, p. 18). O preço médio das propriedades adquiridas naquele período era de R\$17.500,00.

Ao comprar os dados da reforma agrária com o BT, no seu período de execução (1998-2003), pode-se observar que com exceção dos Estados do Rio Grande do Sul e Santa Catarina, a reforma agrária foi mais expressiva em todos os Estados em que o programa foi

⁴³ Mesmo sem ter se constituído uma agência estadual, o Programa tinha uma coordenação estadual, a qual era integrada por um coordenador geral, um coordenador técnico e um secretário (ROS; MOREIRA, 2007, p. 11).

⁴⁴ A experiência de descentralização do sistema de governança empreendido no Estado do Rio Grande do Sul mereceria uma análise aprofundada já que seus resultados foram significativos, mas esse propósito ultrapassa os objetivos desta dissertação.

executado. Os dados da Tabela 07 demonstram que o Banco da Terra beneficiou um total 35.372 e a reforma agrária assentou um total de 239.101 famílias, revelando que se trata, de fato, de uma ação complementar de ordenamento fundiário. Fica a questão se o propósito de enfraquecer os movimentos sociais, conforme afirmam alguns autores, era a motivação principal do governo federal.

Tabela 07: Número de famílias assentadas pelo INCRA e Banco da Terra entre 1998 e 2002.

UF	Famílias beneficiadas			(% Banco da Terra
	INCRA	Banco da Terra	Total	
TO	16.418	382	16.800	2%
MA	21.100	33	21.133	0,2%
PI	11.797	1.650	13.447	12,3%
RN	9.970	496	10.466	4,7%
PB	55.591	1.252	56.843	2,2%
PE	13.154	121	13.275	0,9%
AL	3.490	928	4.418	21,0%
SE	4.095	1.248	5.343	23,4%
MG	9.806	2.566	12.372	20,7%
ES	2.242	623	2.865	21,7%
RJ	1.764	358	2.122	16,9%
SP	6.943	2.112	9.055	23,3%
PR	14.891	2.172	17.063	12,7%
SC	2.043	4.688	6.731	69,6%
RS	6.356	10.241	16.597	61,7%
MS	9.571	1.212	10.783	11,2%
MG	42.086	3.237	45.323	7,1%
GO	7.784	2.259	10.043	22,5%
Brasil	239.101	35.372	274.473	12,9%

Fonte: INCRA/MDA. Dados disponibilizados pela gerência nacional do PNCF e INCRA por e-mail, mediante solicitação

Os resultados obtidos nos Estados do Rio Grande do Sul e Santa Catarina reforçam a premissa de que em Estados antigos de fronteira agrícola fechada, a política de reforma agrária enfrenta dificuldades para sua execução mais abrangente por limitações operacionais em dispor de áreas passíveis de desapropriação pelo INCRA. A política de crédito fundiário nesses Estados tem alcançado bons resultados, em especial, na forma de contratos individuais, que permitem adquirir pequenas porções de terras. O programa respondeu, mesmo que parcialmente, à forte

demanda por terra de pequenos produtores minifundistas, arrendatários, parceiros, meeiros e filhos de agricultores sem terra. Esse processo não contribuiu efetivamente para a desconcentração fundiária, mas evitou que terras colocadas a venda saíssem do circuito da agricultura familiar e fossem transformadas em sítios de lazer ou anexadas a grandes estabelecimentos.

Em Santa Catarina, em especial, pode-se dizer que a existência do fundo de terras do Estado fortaleceu a constituição de uma cultura de acesso à terra através desse tipo de instrumento. Apesar da pouca expressividade que beneficiou apenas, período de 1983 a 2005, 2.590 famílias, possivelmente serviu de base para a implementação do Banco da Terra no Estado.

Ainda no Governo FHC, foi criado, em 2001, o Programa Crédito Fundiário e Combate à Pobreza Rural (CFCP). Esse programa tinha como objetivo principal o combate à pobreza, com a meta beneficiar 50 mil famílias em 14 Estados⁴⁵, priorizando novamente a região Nordeste. As metas seriam distribuídas da seguinte maneira entre as regiões: 40 mil no Nordeste, 5 mil no Sudeste e mais 5 mil famílias no Sul. O programa previu outras duas fases, com a meta de beneficiar 250 mil famílias em 10 anos, com apoio técnico e financeiro do Banco Mundial (PEREIRA, 2004). Mas não foi efetivamente implementado, pois iniciaria em fevereiro de 2001 e seria concluído em setembro de 2004. Mas o acordo de empréstimo só ocorreu, na prática, em abril de 2002. O atraso foi atribuído pelo Banco Mundial ao fato de que o Cédula da Terra ainda estava em operação e o governo brasileiro não dispunha de recursos para executar os dois projetos ao mesmo tempo.

Com a eleição do Presidente Lula, um novo quadro político se desenha para a área do crédito fundiário, com a instituição do Programa Nacional de Crédito Fundiário e término do Banco da Terra.

4.4 Programa Nacional de Crédito Fundiário

A eleição do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva em 2003, gerou uma grande expectativa em relação ao tema da reforma agrária. Muitos segmentos políticos esperavam que o crédito fundiário fosse extinto. A decisão do governo, no entanto, foi de incluir o crédito

⁴⁵Bahia, Sergipe, Alagoas, Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte, Ceará, Piauí, Amazonas, Minas Gerais, Espírito Santo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

fundiário no II PNRA. Em 2003, a Secretaria de Reordenamento Agrário do Ministério do Desenvolvimento Agrário criou o Programa Nacional de Crédito Fundiário. O discurso de complementaridade à reforma agrária manteve-se nos documentos oficiais do II PNRA:

A centralidade está no instrumento de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária dos latifúndios improdutivos que, entretanto, deverá se combinar com outros instrumentos disponíveis, como é caso da arrecadação de terras públicas e devolutas, da aquisição por meio do Decreto 433/1992, da regularização fundiária e do crédito fundiário (MDA, 2003 p. 19).

De acordo com Sauer (2010), o rearranjo das forças políticas no interior no MDA fez com que a Contag e a Fetraf passassem a apoiar o crédito fundiário e se envolver ativamente na sua implementação. Esses sindicatos passaram a incluir o crédito fundiário em suas pautas de luta, que gerou um impasse e desfez a unidade no âmbito Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo, onde a maioria defendia a reforma agrária como a única política de obtenção de terras.

Nesse período, os objetivos e diretrizes do Fundo de Terras e Reforma Agrária foram revistos e redefinidos pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf), de acordo com o decreto nº 4.892/2003. Esse conselho passou a contar, também, com a participação efetiva dos movimentos sociais e instituições representativas dos trabalhadores rurais⁴⁶. Tal participação ocorreu em todas as instâncias e níveis de decisão do programa, inclusive no que se refere à aplicação dos recursos, bem como alterou significativamente a dinâmica do crédito fundiário, no que diz respeito a debates, adequação e aplicação (CONDÉ, 2006).

Ressalte-se que as políticas de crédito fundiário, desde sua concepção, e perpassa todas as suas “edições”, é a forte conotação de participação ativa das comunidades envolvidas. A participação social ocorre por parte também dos Estados, dos sindicatos representantes dos trabalhadores rurais e dos demais parceiros, caracterizando uma gestão marcada pela descentralização.

⁴⁶Essa nova institucionalidade que permite a participação efetiva do público interessado é a grande inovação do PNCF, pois a dinâmica descentralizada de gestão do Programa foi semelhante no Banco da Terra e Cédula da Terra.

O sistema de governança descentralizado do PNCF ocorre de acordo com as seguintes etapas. Um primeiro nível está vinculado à instância da comunidade rural com a participação dos sindicatos (Contag, Fetraf), associações e outras organizações da agricultura familiar. Nessa fase, essas organizações atuam no sentido de efetuar o primeiro contato dos potenciais beneficiários, que possuem autonomia para escolher seu imóvel e negociar os preços. Os trabalhadores rurais com assessoria dessas organizações elaboram as propostas iniciais de financiamento para aquisição de terras e investimentos básicos (MDA, 2004; 2009).

Os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) são instâncias fundamentais, pois verificam a elegibilidade dos beneficiários e opinam sobre todas as propostas iniciais de financiamento, constituindo, assim, a primeira instância consultiva e de monitoramento do Programa (MDA, 2004, 2009). Os Estados conveniados⁴⁷ ao PNCF são os principais encarregados de sua execução, a partir da elaboração do Plano Estadual de Implementação do Programa (PEIP) para um período de três anos. Esse plano contém as diretrizes básicas, as áreas prioritárias e a estratégia de ação a ser adotada em cada Estado, bem como as metas anuais para cada área. As áreas prioritárias devem ser estabelecidas a partir dos seguintes critérios: i) incidência de pobreza no meio rural e a população por ela afetada (público-meta potencial do programa); ii) existência de mobilização e de organização das populações ou de articulações e de planos de desenvolvimento elaborados pelos atores locais; iii) disponibilidade de imóveis rurais passíveis de serem adquiridos pelos beneficiários potenciais do Programa; iv) dinâmica do sistema agrário local e mercado de terras (MDA, 2004; 2009).

No âmbito dos Estados, os Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável são as instâncias decisórias, pois têm a competência de aprovar os planos estaduais, bem como analisar e aprovar cada proposta de financiamento e cada operação de compra de terra. Em cada Estado, uma Unidade Técnica Estadual (UTE) é o órgão

⁴⁷Esses convênios definem as contrapartidas dos Estados, que deve representar um mínimo de 10% do total de recursos. Além disso, preveem as ações complementares dos governos estaduais e municipais em matéria de políticas públicas e investimentos em infraestrutura básica necessários para assegurar a viabilidade dos projetos financiados. Os Estados e Municípios que isentarem os beneficiários dos custos de taxas ou impostos de compra e transferência dos imóveis são privilegiados na distribuição de recursos.

executor do programa, que assegura a tramitação e monitora a execução das propostas de financiamento. Os Estados podem também contar com a participação dos órgãos estaduais de terras, para a verificação da elegibilidade dos imóveis selecionados para aquisição pelos beneficiários e dos preços inicialmente acordados entre as partes (beneficiários e vendedores). Após esse trâmite, o processo é encaminhado para o agente financeiro (Banco do Brasil ou Banco do Nordeste), que mediante pesquisa cadastral do beneficiário libera os recursos. (MDA, 2009).

Como parceiros do programa, podem participar as associações ou consórcios de municípios, as agências territoriais de desenvolvimento e outras formas institucionais de articulação para o desenvolvimento territorial. Nesses casos, as parcerias com a sociedade civil e o papel deliberativo dos Conselhos Territoriais ou Regionais de Desenvolvimento Rural também deverão ser observados e previstos nos convênios estabelecidos entre o MDA, à associação de município e os governos estaduais (MDA, 2009).

Trata-se de uma concepção e estrutura semelhantes⁴⁸ ao PCT e ao Banco da Terra, englobando e ampliando linhas de financiamento, público-alvo, parcerias institucionais e extensão nacional. Esse programa incorporou uma inovação em relação aos programas anteriores que passa pela adoção de duas linhas de financiamento: i) Combate a Pobreza Rural; ii) Consolidação da Agricultura Familiar (MDA, 2004). Nessas duas linhas está prevista uma ação específica para atender o público jovem. Essa orientação faz parte da pauta de reivindicações da Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar, cuja origem está associada à região Sul, que pressionou o governo federal para incluir os jovens entre o público prioritário do Programa (CONDÉ, 2006). Para tanto, foi instituída uma ação específica voltada para esse público, intitulada de Nossa Primeira Terra (NPT), que tem como público específico: i) jovens rurais sem terra (assalariados permanentes ou temporários, diaristas, etc); ii) jovens filhos de agricultores familiares; iii) jovens oriundos de escolas agrotécnicas, escolas familiares rurais e casas familiares, que adotam a pedagogia da alternância e atendem de

⁴⁸ No que se refere às áreas que podem ser adquiridas, o sistema de gestão PNCF adotou, em grande parte, as orientações metodológicas do Banco da Terra e do PTC. Ou seja, áreas que não são passíveis de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, áreas inferiores a 15 módulos fiscais, mas admite adquirir terras produtivas superiores a 15 módulos.

forma prioritária os filhos de agricultores familiares (MDA, 2004; 2009).

4.4.1 Linha de Consolidação da Agricultura Familiar

A linha CAF substituiu os financiamentos realizados pelo Banco da Terra e atende agricultores sem terra (como meeiros, arrendatários e etc) ou que possuem minifúndios e querem aumentar a sua área. Seus recursos são inteiramente provenientes do Fundo de Terras e da Reforma Agrária e conta com contrapartidas dos próprios beneficiários, Estados e municípios. Não prevê recursos a fundo perdido para investimentos e todo o financiamento é reembolsável. Essa linha é composta por dois componentes básicos: i) Subprojeto de Aquisição Terras (SAT)⁴⁹; ii) Subprojetos de Investimentos Básicos (SIB)⁵⁰, que financia os projetos de infraestrutura básica e produtiva (MDA, 2004).

Para se enquadrar nesta linha, o agricultor deve preencher os seguintes requisitos: i) renda familiar anual de até R\$ 15 mil e patrimônio inferior a R\$ 30 mil; ii) o financiamento pode chegar até R\$ 80 mil, de acordo com os micro tetos regionais; iii) todo o recurso é

⁴⁹ Os financiamentos do SAT incluem os custos diretos da transação do imóvel adquirido, como: i) custos de medição, topografia, demarcação interna das áreas de reserva legal e de preservação permanente e, eventualmente, das parcelas e lotes; ii) despesas e taxas cartorárias de transação e registro do imóvel; iii) os impostos de transação do imóvel rural adquirido; iv) os custos eventualmente decorrentes da aprovação das áreas de reserva legal e de preservação permanente, bem como de eventuais autorizações ambientais (MDA, 2004).

⁵⁰ Os recursos do SIB não podem ultrapassar 50% do valor total do financiamento, cujo teto é de até R\$ 9.000,00 por beneficiário. Pode ser utilizado para as seguintes finalidades: i) investimentos em infraestrutura básica, tais como construção ou reforma de residência, disponibilização de água para consumo humano e animal; ii) investimentos em infraestrutura produtiva; iii) sistematização das áreas para plantio, as obras de contenção de erosão, conservação de solos ou correção da fertilidade; iv) investimentos necessários para a convivência com a seca; v) investimentos para recuperação das áreas de reserva legal ou de preservação permanente ou de eventuais passivos ambientais existentes anteriormente à aquisição do imóvel; vi) os investimentos comunitários necessários ao bom funcionamento do projeto e à melhoria da qualidade de vida da comunidade beneficiária. Além disso, do valor total do SIB, até R\$ 720,00 podem ser utilizados para a contratação de assistência técnica para a implantação e o acompanhamento da proposta de financiamento (MDA, 2004).

reembolsável, tanto o SAT quanto SIB; iv) o financiamento pode ser individual ou coletivo, mas a adesão é individual. O prazo para pagar o financiamento é de 17 anos, incluindo os dois anos de carência para iniciar o pagamento, com juros de 2% a 5% ao ano e descontos de até 40% no valor da parcela para pagamentos em dia (MDA, 2004).

4.4.2 Linha de Combate à Pobreza Rural

A linha CPR a exemplo do PCT exige que os agricultores estejam organizados em associações. A linha também é composta pelos dois componentes básicos semelhantes aos vistos acima. Os recursos do Subprojeto de Investimentos Comunitários (SIC) que são totalmente não reembolsáveis. Neste caso, a associação poderá contratar assessoramento e assistência técnica utilizando até 8% do valor total do recurso do SIC (MDA, 2009). O SAT é o recurso para adquirir a terra, sendo totalmente reembolsável.

Os critérios de elegibilidade dos beneficiados são, no entanto, inferiores aos da outra linha: i) renda familiar anual seja inferior a R\$ 9.000,00; ii) patrimônio familiar inferior a R\$ 15.000,00, não considera a casa de moradia da família, e são excluídos deste cálculo os membros da família aposentados rurais, desde que não beneficiários diretos do PNCF; iii) não tenha sido beneficiário de quaisquer outros programas de reforma agrária (federal, estadual, municipal), incluídos os de crédito fundiário, bem como de regularização fundiária; iv) não ser funcionário em órgãos públicos, autarquias, órgãos paraestatais federais, estaduais, municipais, ou não estejam investidos de funções fiscais; v) ter, no mínimo, cinco anos de experiência com a exploração agropecuária, nos últimos 15 anos; vi) o candidato não deve ser promitente comprador ou possuidor de direito de ação e herança em imóvel rural (MDA, 2009).

O limite de crédito do financiamento é de até R\$ 40.000,00 por beneficiário, podendo abranger até 100% do valor dos itens objeto do financiamento, desde que se demonstre a viabilidade técnica e econômico-financeira da atividade rural a ser explorada. Os prazos de financiamento podem chegar a até quatorze anos, incluídos dois anos de carência para valores de até R\$ 15.000,00 e para financiamentos de valores superiores, dezessete anos, incluídos o mesmo período de carência. Os juros variam de 2% a 5% ao ano, dependendo do valor do financiamento. Após o oitavo ano de financiamento, em caso de antecipação do pagamento de parcela, a SRA poderá conceder descontos de até 9% a.a. sobre a parcela (MDA, 2009).

Para essa linha de financiamento existem descontos de adimplência fixos e em situações nas quais a negociação da terra é realizada abaixo do preço de mercado, que variam de acordo com a região, mas com teto máximo de R\$1.000,00 por parcela anual e por família. A tabela 08 apresenta os benefícios de adimplência e negociação da terra de acordo com a região. Observa-se que para os municípios nordestinos do semiárido e da área de atuação da Sudene⁵¹, nos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo, o bônus fixo de adimplência é de 40% do valor da parcela e o bônus adicional pela negociação da terra com valores abaixo do preço de mercado é de 10% do valor total da negociação. Para os outros municípios da região nordeste a única diferença é que o bônus anual por adimplência é de 30%. Já nos Estados das regiões Norte, Centro-Oeste e Sudeste, os bônus de adimplência são 18% e de negociação de 5%. Para a região Sul e o Estado de São Paulo, os bônus são de 15% para adimplência e taxa de negociação mantêm-se a mesma da região Norte, Centro-Oeste e Sudeste.

Tabela 08: Benefícios de adimplência e negociação da terra de acordo com a região.

Região de localização do imóvel objeto do financiamento	Bônus de adimplência	Bônus adicional pela negociação da terra
Municípios do semiárido nordestino e da área de abrangência da Sudene nos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo	40%	10%
Demais Municípios da Região Nordeste	30%	10%
Estados das Regiões Norte, Centro-Oeste e Sudeste, exceto São Paulo e áreas de Minas Gerais e Espírito Santo.	18%	5%
Estados da Região Sul e São Paulo	15%	5%

Fonte: MDA (2009).

⁵¹A Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste é uma autarquia especial vinculada ao Ministério da Integração Nacional. Atualmente sua área de abrangência contempla os estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia e alguns municípios de Minas Gerais.

Além das vantagens de abatimento e recursos de SIC não reembolsáveis, essa linha, conta com uma gama de ações complementares, que constituem valores adicionais ao SIC. Essas ações têm o intuito de adequar as propriedades adquiridas a situações e públicos específicos, preveem o acréscimo de até R\$ 3.000,00 para cada família, sobre o valor do SIC, que apresentar projetos relativos aos seguintes temas: i) Nossa Primeira Terra, voltado para os jovens, com idade entre 18 e 28 anos: um acréscimo de recursos de até R\$ 1.000,00; ii) PNCF Mulher, com um adicional de até R\$ 1.000,00. iii) Terra Negra Brasil, com um adicional de até R\$ 1.000,00 para demandas voltadas para o movimento negro; iv) Meio-Ambiente, com um adicional de até R\$ 3.000,00, por família, para solucionar problemas ambientais existentes anteriormente à aquisição do imóvel ou para a introdução de melhorias ambientais na propriedade; v) Convívio com o semiárido, com um adicional de R\$ 3.000,00, por família, que deverão ser aplicados na gestão dos recursos hídricos, em ações de preservação ambiental e nas estratégias de convivência com a seca (MDA, 2009).

4.4.3 Análise dos dados do Programa Nacional de Crédito Fundiário

O PNCF representa o maior investimento das políticas crédito fundiário já implementado no Brasil. A Tabela 09 demonstra o desempenho do PNCF no período de 2003 a 2011, que atendeu, em ambas as linhas, um total de 85.110 mil famílias, em uma área de 1.453.682,16, com uma média de 17,08 ha por família, sendo que o valor total de recursos gastos foi de R\$ 2.088.253.124,95. O número de contratos representa o total de contratos realizados por ambas às linhas de financiamento, mas a linhas CPR atende várias famílias em um único contrato coletivo, por isso a existência de um total de 35.373 contratos para apenas 85.110 famílias beneficiadas.

Diferentemente do Banco da Terra o Piauí foi o Estado que beneficiou o maior número de famílias em comparação aos demais Estados da União: 16.027 famílias. Pode-se observar que a maioria dos projetos nesse Estado corresponde à linha CPR, pois o total de contratos foi de 3.064. A área média destinada às famílias foi de 26,26 ha de um total de 420.970,30 ha. Os Estados do Rio Grande do Sul e Santa Catarina mantiveram o bom desempenho anterior registrando o segundo e quarto melhores resultados, com respectivamente, 14.711 e 5.696 famílias beneficiadas, sendo a maioria via contratos individuais (CAF). Ao compararmos os resultados do Rio Grande do Sul com o Piauí

observam-se, novamente, as disparidades regionais, principalmente no que tange o mercado de terras. Pois, mesmo beneficiando um número superior de famílias, o Piauí necessitou de uma quantidade de recursos expressivamente inferior, totalizando R\$ 259.436.482,04, com um valor médio de R\$ 16.187,4 por famílias, sendo que a média por hectare foi de R\$ 616,28. Já o Rio Grande do Sul utilizou um montante de R\$ 516.485.565,07, com uma média de R\$ 35.108 por família e o preço médio do hectare de R\$ 4.139,70.

Tabela 09: Desempenho do PNCF no período de 2003 a 2011.

UF	PNCF			
	Nº Famílias	Nº de contratos	Área (ha)	Valor do contrato (R\$)
TO	2.894	283	72.672,88	96.968.134,55
RO	191	130	2.530,35	7.163.367,85
MA	8.567	295	179.256,45	61.538.992,87
PI	16.027	3.064	420.907,30	259.436.482,04
CE	2.952	273	79.841,75	49.978.822,57
RN	5.405	742	118.475,28	116.192.441,73
BA	5.477	181	96.498,28	66.021.588,50
PA	3.556	381	80.469,40	65.052.419,19
PE	2.641	205	54.407,79	41.198.453,54
AL	2.158	585	21.555	55.945.907,78
SE	186	921	22.196	44.646.479,19
MG	1.871	617	21.602,91	42.897.658,73
ES	2.048	442	11.762	52.903.608,59
RJ	344	337	4.502,19	11.835.384,13
SP	324	226	1.483,50	12.869.488,39
PR	2.548	2.490	13.794,93	95.101.412,25
SC	5.696	5.588	55.276	210.073.067,10
RS	14.711	14.304	124.763,91	516.485.565,07
MS	2.126	1.107	14.742,01	78.237.808,35
MG	4.391	2.205	46.304,47	166.778.911,99
GO	997	997	10.852,40	36.927.130,54
Brasil	85.110	35.373	1.453.682,16	2.088.253.124,95

Fonte: MDA/SRA (2011).Dados disponibilizados pelo MDA via e-mail, mediante solicitação.

De acordo com Torrens (2011), os Estados em que outros programas de crédito fundiário já haviam sido executados, em especial aqueles que obtiveram êxito, percebe-se um possível acúmulo de conhecimento sobre o processo de gestão do programa pelos atores locais. Esses Estados dispõem de um aparato humano e institucional capaz de dar continuidade às novas demandas criadas pelo PNCF. Existe também uma forte atuação dos sindicatos, de órgãos dos governos estaduais, ONG e de empresas de assistência técnica e extensão rural, que aumentam a capilaridade do programa. Em especial no Rio Grande do Sul e Santa Catarina, esses dados apontam que o crédito fundiário pode ser a alternativa para Estados com fronteiras agrícolas fechadas, que não possuem muitas terras passíveis de desapropriação, mas detêm um número expressivo de agricultores familiares com pouca ou sem terra (CAZELLA, 2012). O sucesso no Estado do Piauí está associado à constituição de um aparato institucional engajado na ampliação do programa, com um governo estadual do partido do governo federal, que priorizou a implementação da política, além da capilaridade promovida pelo movimento sindical e do aparato criado desde o Banco da Terra.

Ao compararmos os dados do PNCF com os do Banco da Terra percebe-se uma maior adesão ao PNCF, com exceção de Goiás, São Paulo, Minas Gerais e Sergipe. Pode-se observar também que os Estados que se destacaram no Banco da Terra aumentaram o expressivamente o número de contratações no PNCF, como o Piauí, Maranhão, Rio Grande do Sul e Santa Catarina. Esses dados fragilizam, de certa forma, o discurso que atribui à promoção das políticas de crédito fundiário a uma estratégia conservadora do governo FHC. Pois essa política se tornou mais contundente e abrangente no governo Lula. O PNCF teve maior desempenho que Banco da Terra atendendo 49.738 famílias a mais que o Banco da Terra.

Ao compararmos os dados do PNCF e da reforma agrária, dispostos na Tabela 10, observamos que a política de crédito fundiário foi mais expressiva nos Estados do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina, com índices de, respectivamente, 73,4% e 71,6%. No conjunto dos Estados, o PNCF representa apenas 12% do número de família beneficiadas.

Tabela 10: Número de famílias assentadas pelo INCRA 2003 e 2010 e PNCF entre 2003 e 2011.

Número de famílias beneficiadas				
UF	INCRA	PNCF	Total	% PNCF/ Total
PA	180.897	*	180.897	*
AC	20.219	*	20.219	*
AM	40.600	*	40.600	*
RO	10.753	191	10.944	1,7%
AP	9.810	*	9.810	*
RR	11.996	*	11.996	*
TO	17.199	2.894	20.093	14,4%
CE	7.761	2.952	10.713	27,6%
PE	28.056	2.641	30.697	8,6%
BA	24.461	5.477	29.938	18,3%
MA	73.681	8567	82.248	10,4%
PB	6.281	3.556	9.837	36,1%
RN	10.378	5.405	15.783	34,2%
AL	9.149	2.158	11.307	19,1%
SE	5.009	186	5.195	3,6%
PI	21.713	16.027	37.740	42,5%
MG	9.907	1.871	11.778	15,9%
RJ	2.353	344	2.697	12,8%
SP	10.241	324	10.565	3,1%
ES	2.423	2.048	4.471	45,8%
PR	8.814	2.548	11.362	22,4%
SC	2.262	5.696	7.958	71,6%
RS	5.319	14.711	20.030	73,4%
GO	10.530	997	11.527	8,6%
MT	48.129	4.391	52.520	8,4%
MS	24.373	2.126	26.499	8,0%
Brasil	602.314	85.110	687.424	12%

Fonte: INCRA, MDA.

Dados disponibilizados via e-mail pela gerência nacional do PNCF e do INCRA, mediante solicitação.

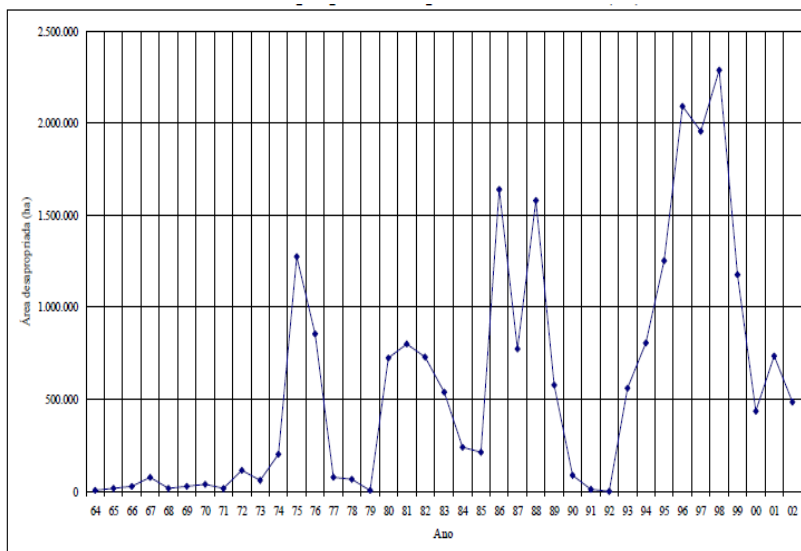
*Estados que não aderiram ao PNCF

Esses dados demonstram a diferença de atuação dessas duas políticas. O INCRA se caracteriza pela constituição de assentamentos maiores, para público mobilizado nos movimentos de luta pela reforma agrária. Já as ações de crédito fundiário estão voltadas para a constituição de projetos coletivos de menor escala e projetos individuais, que atendem principalmente a pequenos proprietários, arrendatário ou parceiros, pequenos grupos organizados em associações e famílias sem terra. A porcentagem de participação da política de crédito fundiário comparada com a reforma agrária (anexo – 11), integrando os dados do PTC, BT e PNCF. Nesse período, apenas os Estados do Rio Grande do Sul (68%) e Santa Catarina (71%) obtiveram maior representatividade do crédito fundiário em relação à reforma agrária. Na escala nacional, a política de crédito representa 18% do total de famílias que obtiveram o acesso à terra, o que confirma a lógica de se tratar de uma política complementar à reforma agrária.

As principais críticas às políticas de crédito fundiário estão embasadas no propósito de enfraquecer os movimentos sociais que lutam pela reforma agrária e na incapacidade de pagamento das famílias beneficiadas.

A primeira crítica está associada ao esforço de demonstrar que houve e/ou há uma possibilidade de esvaziamento e despolitização da luta pela terra devido à política de crédito fundiário. Nesse ponto, existem os que afirmam que o declínio no processo de desapropriação pode estar diretamente relacionado ao advento dos programas de crédito fundiário. O Gráfico 2, elaborado por Sabbato (2008), aponta para um declínio importante na área desapropriada entre 2000 e 2002, que coincide com parte do período de atuação do Banco da Terra. Esse foi o período de menor fôlego no número de famílias assentadas do governo FHC, com um total de 63.477, em 2000, 63.486, em 2001, e 43.486, em 2002. No entanto, o gráfico demonstra, também, que o período de maior expansão das desapropriações coincide com o período de implantação do Cédula da Terra e também coincide com a execução do Banco da Terra (1998-1999). Dessa forma, não existem correlações suficientes para afirmar que a causa do declínio das desapropriações esteja relacionado com os programas de crédito fundiário.

Gráfico 2: Evolução das áreas desapropriadas no período de 1964 a 2002 (ha) no Brasil



Fonte: Sabatto (2008).

O segundo questionamento é de fato um tema relevante que induziu a uma reformulação do PNCF, no início de 2013, que também contempla os contratos referentes ao BT e o Cédula da Terra. Esse aspecto era mais preocupante no Banco da terra, política que possuía juros mais altos de 6 a 10% a.a, enquanto no PNCF os juros variam de 2% a 5% a.a. Alguns autores já haviam apontado à possibilidade de elevada inadimplência em função dos valores das taxas de juros prevista embutidas nos contratos do Banco da Terra.

[...] ao se fazer uma simulação na qual um agricultor fosse beneficiado pelo Banco da Terra com um empréstimo no valor de 30 mil reais e supondo que o pagamento das prestações seja realizado em dia, pois os rebates só são conferidos respeitando a essa condição, este agricultor pagaria o total de R\$ 55.514,83 ao final dos 20 anos. (CAMARGO; MUSSOI; CAZELLA, 2005, p. 7).

Para o PNCF, os mesmo autores demonstram uma redução importante no valor final a ser pago para um financiamento de mesmo valor: o agricultor pagaria o equivalente a “R\$ 46.427,74, ou seja, cerca de R\$ 9.087,00 a menos do que pagaria com o Banco da Terra” (CAMARGO; MUSSOI; CAZELLA, 2005, p. 9). Esse valor tende a ficar ainda mais reduzido se incluído os bônus de adimplência.

Os dados da Tabela 11 demonstram que até 2001 a inadimplência física de todos os contratos da carteira da política de crédito fundiário (PCT, BT e PNCF) é de 31%. Para tanto se considera a quantidade de contratos com alguma inadimplência (uma ou mais parcelas em atraso) dividida pelo total de contratos. No entanto, o que é considerado como inadimplência efetiva nas avaliações do MDA é a inadimplência financeira, que corresponde ao valor em atraso (valor de uma ou mais parcelas em atraso) dividido pelo valor total financiado. Nesse caso a inadimplência cai para 7,8%.

É inegável que as informações relacionadas à capacidade de pagamento são preocupantes. Os Estados com pior índice de inadimplência física são Rondônia, Tocantins e Mato Grosso. Já os Estados que apresentam o maior número de agricultores beneficiados considerando-se todos os programas -Piauí, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Maranhão- possuem um índice de inadimplência física de, respectivamente, 13,2%; 27,8%; 21,0% e 37,2%. No que se referem à inadimplência financeira esses Estados possuem um percentual de 6,7%; 4,1%; 3,1% e 10,2%, respectivamente. Os piores Estados no tocante à inadimplência financeira são: Alagoas (16,7%), São Paulo (13,9%) e Rio de Janeiro (13,3%). Embora seja necessário mais pesquisas para apurar os principais motivos da inadimplência.

Tabela 11: Porcentagem de inadimplência física e financeira em relação a toda a carteira do crédito fundiário (PCT, BT e PNCF), até 2011.

UF	Inadimplência Física (%)	Inadimplência Financeira (%)
AL	27,8%	16,7%
BA	27,7%	5,8%
CE	25,1%	12,0%
DF	100,0%*	17,9%
ES	19,1%	5,5%
GO	43,2%	11,5%
MA	37,2%	10,2%
MG	32,9%	12,2%
MS	21,6%	9,8%
MT	67,5%	11,1%
PB	25,4%	13,4%
PE	28,0%	13,1%
PI	13,2%	6,7%
PR	46,8%	8,2%
RJ	36,3%	13,9%
RN	19,2%	6,7%
RO	79,7%	7,9%
RS	27,8%	4,1%
SC	21,0%	3,1%
SE	16,0%	11,6%
SP	46,9%	13,4%
TO	69,6%	8,9%
TOTAL	31,1%	7,8%

Fonte: MDA, 2011. Dados disponibilizados via e-mail pela gerência nacional do PNCF, em março de 2013.

*O Distrito Federal possui apenas uma contratação que se encontra inadimplente, o que explica o 100% endividamento.

Pode-se afirmar que o total de contratos com parcelas vencidas é alto, esse número na sua maioria não ultrapassa duas parcelas⁵². Esses dados contém, também, um número expressivo de contratos passíveis de execução. São contratos que o projeto está sendo gerido por terceiros, abandonado ou mesmo o estabelecimento ter sido revendido sem o consentimento formal dos gestores do programa. Os Estados com grande no número de parcelas em atraso são Minas Gerais, Paraíba,

⁵² Situação que tem projeto de renegociação incluso na reestruturação do Programa prevista para 2013.

Ceará, Pernambuco e Paraná. Esses Estados efetuaram muitos projetos via o Cédula da Terra e o Banco da Terra. De acordo com dados de 2010, do total de contratos inadimplentes da carteira do crédito fundiário, 47% são do Cédula da Terra, 31% são referentes aos contratos do Banco da Terra e os 22% restantes correspondem ao PNCF.

Estudo realizado pelo MDA (2011a) aponta as características em comum das propriedades inadimplentes do CPR, em uma amostra de beneficiários da região Nordeste (Maranhão, Piauí e Rio Grande do Norte). Demonstra que a inadimplência está associada aos seguintes fatores: i) características do imóvel: o tamanho das áreas é semelhante, mas a qualidade da terra apresenta-se, em geral, em terrenos declivosos, com erosão e pouca ou nenhuma fonte de água dentro do imóvel. Outro aspecto é que esses empreendimentos apresentam uma menor infraestrutura (armazéns, construções, cercas e estradas); ii) a oferta de serviços essenciais como saúde, educação e estradas para escoar a produção é precária; iii) uma pequena porção da produção rural é destinada ao mercado e a renda proveniente da agricultura não é a mais importante para garantir o sustento da família; iv) a principal fonte de renda familiar é proveniente de programas de transferência de renda, aposentadorias ou pensões e trabalho fora da propriedade (geralmente esporádico); v) discordâncias dos empreendimentos coletivos (aquisição de terras por associações) com os prazos e valores de financiamento; vi) as associações apresentam uma quantidade menor de famílias, poucos jovens, mulheres e negros; vii) pouca experiência na atividade agrícola; viii) baixo grau de escolaridade; ix) problemas e ineficiência da assistência técnica, geralmente realizadas por empresas privadas e ONG.

A mesma pesquisa foi realizada nos empreendimentos do CAF (MDA, 2011b) e foram destacadas as seguintes características dos projetos inadimplentes: i) áreas muito pequenas e inviáveis para cultivos tradicionais da agricultura familiar; ii) solos pouco férteis e/ ou que precisam de algum tipo investimento para correção; iii) ausência de mecanismos para lidar com os períodos de seca; iv) escassez de água; v) escolha produtiva de pouca rentabilidade e baixa renda; vi) difusão da ideia de que a dívida não será cobrada; vii) baixa qualidade da assistência técnica e mudança no projeto produtivo inicial devido ao seu insucesso; viii) pouco conhecimento sobre as cláusulas contratuais e má orientação e atendimento dos agentes financeiros; ix) baixa escolaridade dos beneficiários.

Mesmo que existam controvérsias entre os estudiosos da área e movimentos sociais sobre a eficácia da política de crédito fundiário é

inegável que ela tem beneficiado muitos agricultores, não mobilizados na luta pela terra. Que anteriormente se encontravam na condição de arrendatário, parceiro, agregado⁵³, meeiro, sem terra ou com uma propriedade de tamanho incapaz de garantir o sustento de sua família. Dessa forma, pode-se afirmar que essa política tem sido uma maneira de operacionalizar a governança da terra no âmbito dos municípios, com diferentes níveis de regulação e de participação no processo atuando em áreas específicas. O caso do CAF, em especial, permite que o programa atue no redesenho de unidades de produção agrícola, promovendo o remembramento de propriedades ao aumentar o tamanho dos minifúndios. Enquanto o CPR tem possibilidade de adquirir áreas maiores em projetos coletivos, o que permite atuar na redistribuição de terras que anteriormente não pertenciam à agricultura familiar.

Deve-se ressaltar também que as linhas do PNCF engendram estruturas de governanças distintas. Pois, a linha CPR exige que a aquisição das terras e os investimentos comunitários ocorram de forma associativa, já os projetos do CAF de acontecem de forma individual e envolvem apenas uma família. No entanto, o processo de descentralização permite que se constituam diferentes desenhos institucionais no âmbito local, que ora pendem para o protagonismo das famílias beneficiadas, ora para organizações governamentais. No próximo capítulo será discutido o sistema de governança do PNCF a partir de duas realidades contrastantes: os casos do CPR no Estado do Piauí e do CAF em Santa Catarina.

4.5 Perspectivas de reestruturação do PNCF

No início de 2013, o MDA via SRA efetuou algumas reestruturações no PNCF; intensificação da assistência técnica; articulação com outras políticas; redução de juros para conseguir atender a camada mais pobre da agricultura familiar e minorar a questão da dificuldade de pagamento dos beneficiários.

As alterações são um conjunto de ações que consistem em modificar as condições de financiamento para os novos contratos, diminuindo os juros a 0,5% para as famílias cadastradas no Cadastro Único (CAD - Único) do Ministério do Desenvolvimento Social e

⁵³ Agregado designa a pessoa que empregada em uma fazenda onde estabelece moradia mediante condições como prestação de serviços ou assalariamento. O agregado não possui posse da terra, mas possui produção própria, normalmente numa relação de subordinação ao proprietário da terra.

Combate à Fome e bônus de adimplência de 40%. A modalidade nossa Primeira Terra passará a ter juros de 1% e bônus de adimplência de 30%. Para os demais beneficiários, o juro fica em 2% com bônus de 20%. Também está sendo realizada a renegociação das dívidas, no qual os contratos inadimplentes, que forem renegociados até 28 de julho de 2013, podem ter todas as parcelas atrasadas renegociadas. Atualmente o limite é de seis parcelas. Nesse processo será reduzido o valor da exigência de amortização mínima da última parcela não paga de 20% para 5%. Será permitido o prolongamento dos financiamentos para além dos 20 anos, incorporando um ano para cada parcela inadimplente.

Além disso, as seguintes alterações foram instituídas pela lei complementar 93/98: i) modificações no prazo máximo de financiamento para até 35 anos; ii) enquadrar das parcelas de financiamentos na cobertura de investimento do Seguro da Agricultura Familiar-Seaf (Proagro Mais). A resolução franquia ao beneficiário do programa que contratou o Pronaf e que venha a perder a safra, o valor do financiamento da lavoura, a parcela anual do financiamento do Crédito Fundiário e 65% da renda (limitado a R\$ 7 mil). Para aderir ao seguro o agricultor paga 2% da soma do valor da parcela do PNCF + Pronaf; iii) os contratos de financiamento, sob o amparo do Fundo de Terras e da Reforma Agrária com escrituras públicas e registradas em Cartório de Registro de Imóveis terão a permissão de financiamento pelo PNCF no momento da partilha desse bem.

Outras questões gerenciais serão aperfeiçoadas com as seguintes ações: i) realização de vistoria social; ii) avaliação da rede de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), com base no seu desempenho; iii) parâmetros para a sustentabilidade das propostas, estabelecendo como condição para aprovação das propostas os critérios de habitação, água, energia, vias de acesso, plano de ATER, acesso ao mercado; iv) simplificar a tramitação do processo de financiamento, salvo os imóveis objetos de fracionamento; v) proceder análises sobre as questões relacionadas à sustentabilidade, aptidão agropecuária e viabilidade socioeconômica dos projetos; vi) implementar gatilho de inadimplência estadual, com paralização das contratações para implementação de plano de ação.

Há também um processo de articulação entre outras políticas públicas para a agricultura familiar, como: i) Pronaf, com a unificação dos créditos do PNCF e Pronaf A em uma única operação de crédito; ii) Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), com a instituição de pré-contrato do PNHR antes da contratação do PNCF, priorizando recursos para os beneficiários do crédito fundiário e o atendimento da

atual demanda de 35mil casas para o PNCF; iii) Programa Nacional de Alimentação Escolar e Programa de Aquisição de Alimentos, com a instituição de pré-contratos a serem analisados no processo de aprovação da contratação do financiamento da terra.

Além dessas medidas está em discussão a implementação da norma de execução de dívidas, além da questão da universalização da ATER. Pretende-se ampliar de dois anos para cinco anos o período de assistência técnica e liberação dos recursos em cinco parcelas anuais de R\$1.500 reais por beneficiário para pagamento desse serviço.

CAPÍTULO V

5. ANÁLISE DE EXPERIÊNCIAS DO PROGRAMA NACIONAL DE CRÉDITO FUNDIÁRIO: CPR NO PIAUÍ E CAF EM SANTA CATARINA

Este capítulo objetiva, em um primeiro momento, elucidar as ações das duas linhas do PNCF no que se refere às diferenças no seu modelo de governança, origem da terra adquirida, trajetória de vida dos beneficiados, suas características socioeconômicas, avaliação da política de crédito fundiário na ótica dos agricultores e mudanças nas condições de vida após a entrada no programa. Nesse sentido, buscou-se informações *in lócuo* para analisar a capacidade do crédito fundiário em contribuir para uma boa governança da terra e observar de que maneira a sua gestão descentralizada promove a construção de “redes de poder socioterritoriais” e gera novas articulações interinstitucionais no âmbito do território. Para isso foram analisados os dados primários da pesquisa de campo realizada em três experiências do PNCF – “Combate a Pobreza Rural”, no Estado do Piauí e quatro experiências da linha “Consolidação da Agricultura Familiar”, no Estado de Santa Catarina. De forma complementar, foram realizadas entrevistas com técnicos e gestores do CAF.

5.1. Estudo de caso I: Uma análise de experiências do CPR no Piauí

5.1.1 Caracterização do território estudado

O Estado do Piauí está localizado no noroeste e ocupa uma área de 251. 529 km² possui 3.118.360 habitantes. Sua capital e maior cidade é Teresina e que 822.363 mil habitantes. No que se refere à distribuição espacial da população o contingente urbano representa 65,8%, abaixo, portanto, da proporção brasileira de 84%. Esse percentual sofreu fortes mudanças no Estado após 1960 (anteriormente apenas 23% da população residia nas cidades) quando se iniciou o processo de urbanização (IBGE, 2010). Atualmente a distribuição da população revela uma expressiva desigualdade: a capital Teresina, possui uma densidade demográfica de 407,45 habitantes/km², enquanto em muitos municípios do sul do Estado ocorrem enormes vazios demográficos, com cerca de 2 habitantes/km² (PIAUI, 2003).

Assim como muitos Estados brasileiros o Piauí herdou desde o período colonial uma estrutura fundiária desigual e que gerou graves condições de pobreza da população rural. Nas últimas décadas essa situação se agravou devido ao processo modernização da grande propriedade e o aumento da condição do trabalho assalariado temporário, em especial, de pequenos proprietários com áreas insuficientes. O índice de Gini para avaliar a concentração fundiária era de 0,775, em 2003 (PIAÚÍ, 2003).

Outro aspecto importante é que o número de pequenas propriedades, após 1950, cresceu substancialmente. Isso se deve a fragmentação da pequena e da média propriedade. Dada a dificuldade de acesso à terra, os estabelecimentos familiares foram intensamente divididos em função das partilhas entre herdeiros. Esse processo pode ser visualizado na Tabela 11, que apresenta as mudanças da estrutura fundiária no período de 1950 a 1990. O número de estabelecimentos com áreas inferiores a 10 hectares aumentou de 7.580, em 1950, para 134.949, em 1990. Ou seja, cresceram as propriedades menores que tem uma economia voltada para a subsistência e com baixa qualidade de vida para agricultura familiar.

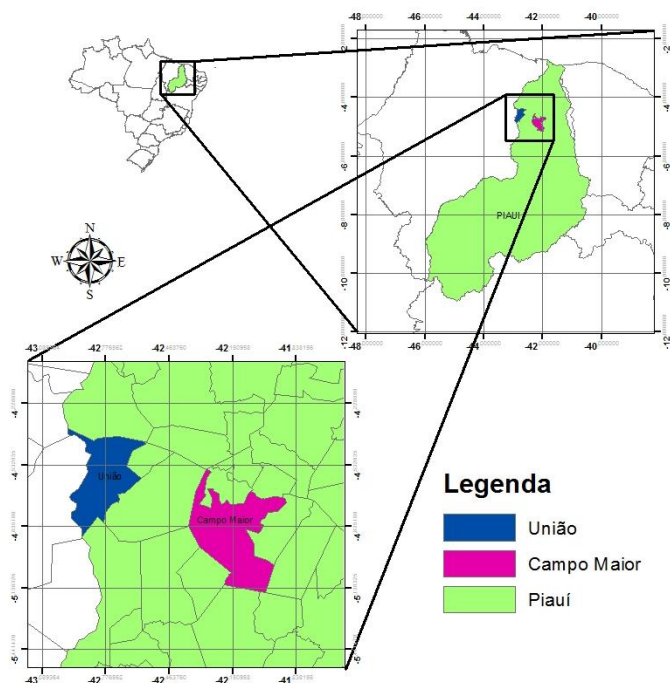
Tabela 12: Número de estabelecimentos por estrato de área no Piauí, no período de 1950 a 1990.

Estrato de área (ha)	Ano						
	11950	11960	1970	1975	1980	1985	1990
Menos de 10	7.580	38.219	153.829	154.513	179.497	193.056	134.949
De 10 a menos de 100	14.982	32.405	45.416	44.553	50.910	57.741	55.192
De 100 a menos de 1.000	10.230	15.253	16.119	16.184	17.091	18.032	15.883
De 1.000 a menos de 10.000	11.255	11.375	1.294	1.332	1.402	1.359	1.124
De 10.000 em diante	58	47	39	52	66	74	50
Sem Declaração	-	-	1.189	70	163	181	1.113
Total	34.105	87.299	21.7886	216.704	249.129	270.443	208.311

Fonte: Piauí (2003).

Durante o trabalho de campo essa condição ficou evidente, pois as comunidades rurais visitadas apresentavam frágeis condições socioeconômicas com muitas casas de pau a pique, produção de subsistência e pouca infraestrutura básica. Conforme já visto, na oportunidade foram realizadas três visitas a campo: duas no município de União, que se localiza a 59 km de Teresina e possui uma população de 42.654 habitantes, dos quais 50,9% residem no meio rural; outra no município de Campo Maior, que está a 84 km da capital e possui uma população de 45.177 habitantes, sendo 25,8% residentes na zona rural. Ambos estão entre os dez municípios mais populosos do Piauí e se localizam na microrregião de Teresina, conforme Figura 2 (IBGE, 2010).

Figura 2: Localização geográfica dos municípios de União e Campo Maior.



Fonte: elaboração própria.

O Município de União tem sua atividade agrícola baseada na produção sazonal de arroz, feijão, milho, mandioca e cana de açúcar. O

cultivo da cana é muito expressivo devido à instalação da usina de álcool COMVAP, que pertence à empresa Usina Olho d'Água, cuja sede encontra-se no Estado de Pernambuco. A atividade agrícola juntamente com o comércio e serviços mantém a economia do município. Não foi contratado nenhum financiamento do Banco da Terra no município. No entanto, o PNCF já beneficiou 136 famílias, por meio de nove projetos, disponibilizando um valor total de R\$1.603.992,77 de 2.160 ha⁵⁴.

Em Campo Maior, a economia está baseada, principalmente, na atividade comercial, agricultura e pecuária, com destaque para a produção familiar de caprinos e ovinos. Esse município compõe o Território dos Carnaubais do Programa Territórios da Cidadania. Uma característica desse Território é que a maioria da população reside no meio rural e existe um contingente expressivo assentamentos da reforma agrária, com 2.684 famílias. No que se refere ao crédito fundiário, o município realizou pelo Banco da Terra um projeto com 25 famílias, em uma área de 760 ha e com o valor de R\$971.518,00. Já o PNCF beneficiou 178 famílias, em 22 projetos, disponibilizando um total R\$3.313.783,14, para a aquisição de uma área de 4.820,97ha.

5.1.2 Perfil dos beneficiários e caracterização da linha de Combate a Pobreza Rural no Estado

A caracterização do perfil dos beneficiários do CPR está baseada em duas pesquisas de avaliação do programa realizadas pelo MDA (2006 e 2007). De forma sintética pode-se afirmar que os projetos e os mutuários dessa linha apresentam as seguintes características: i) cerca de 93% dos contratos estão concentrados na região nordeste; ii) as famílias beneficiadas possuem grande experiência na atividade agrícola, em média 23 anos; iii) baixo índice de escolaridade, com proporção de analfabetos na margem de 37% e média de anos estudados de 4,4; iv) número médio de pessoas por famílias de 5,2; v) possuem renda familiar anual de R\$ 5.727 e 61% participam de programas de transferência de renda; vi) as condições anteriores de exploração da terra eram agregado/comodatário (37%), meeiros ou parceiros (24%), arrendatários (12%) e outros (27%); vii) cerca de 78% eram produtores agrícolas antes de participar do programa; viii) idade média dos beneficiários de 37 anos; ix) apenas 15% dos titulares da contratação da terra é do sexo

⁵⁴ Dados disponibilizados via e-mail, mediante solicitação, pela gerência Nacional do PNCF no Piauí, em setembro de 2011.

feminino. Além desses fatores, essas pesquisas destacam que após acessarem o PNCF as famílias beneficiadas obtiveram cerca 145% de aumento na renda entre os anos de 2003 a 2005. Nesse mesmo período, o acesso à assistência técnica aumentou de 30% para 65% dos beneficiários e a integração de outras políticas públicas (saúde, educação, moradia e saneamento) foi apontada com fundamental para os processos de consolidação dos projetos.

O Piauí é um Estado que se destaca na concessão desta linha de financiamento ocupando o primeiro lugar no número de famílias beneficiadas pelo PNCF e pelo Banco da Terra no Nordeste. Para que o sistema mantenha sua capilaridade e planejamento descentralizado foi constituído cerca de 200 Conselhos Municipais, integrados por representantes da sociedade civil, com destaque para as associações comunitárias (SILVEIRA, 2009).

Os dados da SRA demonstram que o PNCF já adquiriu no Piauí 467.674,54 ha e atendeu 17.570 famílias, até o ano 2011. Desse total, a linha CPR é responsável por 13.695 (78%) famílias e pela aquisição de uma área de 323.649,98 ha.

5.1.3 Descrição das atividades de campo e perfil dos grupos entrevistados.

As atividades de campo nesse Estado foram realizadas em dois dias: no primeiro ocorreram duas visitas no município de União, uma pela manhã (grupo 1) e outra no período da tarde (grupo 2). No segundo dia foi efetuada apenas uma saída no município de Campo Maior, no período da manhã (grupo 3). Todas as visitas foram acompanhadas por gestores da política de crédito fundiário no Estado.

As atividades duraram em média três horas, com dinâmicas semelhantes em todas as visitas. Primeiramente, o grupo de pesquisadores, acompanhado pelo gestor local do PNCF, foi recebido pelos presidentes das associações e por outros membros do projeto coletivo. Após uma conversa introdutória para apresentar os objetivos da visita e os pesquisadores envolvidos, o grupo acompanhado pelos agricultores percorreu os principais pontos dos estabelecimentos, onde foram identificadas as atividades produtivas e as opções tecnológicas, assim como o processo de divisão de tarefas e a organização referente à individualização dos lotes. Logo após, na sede das associações realizou-se uma entrevista coletiva com um roteiro previamente elaborado. Esse roteiro buscou retomar e complementar a história de vida, dinâmica de

acesso ao PNCF, origem da terra e avaliação do Programa e os novos desafios e perspectivas.

As análises das informações obtidas durante a pesquisa de campo foram divididas em três dimensões. A primeira buscou traçar um perfil dos três grupos entrevistados, apontando as semelhanças e diferenças, elementos sobre a trajetória de vida, construção do grupo e contato com PNCF, além de questões como renda, comercialização e atividade produtiva atual. A segunda refere-se aos processos de negociação da terra e contratação do PNCF, contemplando o histórico de uso da terra. Por fim, trata-se das diferentes avaliações sobre PNCF e sobre os projetos de futuro para o empreendimento e os filhos.

Os grupos entrevistados são projetos selecionados pelo MDA, considerados como experiências de referência dessa modalidade de financiamento. É importante ressaltar, portanto, que essas experiências não representam a realidade mais abrangente do Estado e a análise dos resultados deve ser relativizada. No entanto podem servir de subsídio para compreender os fatores que explicam o fato de serem projetos bem estruturados.

No que se refere à constituição das associações, o principal elemento nos três grupos que motivou a construção do projeto coletivo entre as famílias foi o forte grau de parentesco, em geral, irmãos e primos. Esse aspecto é relatado como um elemento importante do ponto de vista do sucesso do projeto associativo. Afinal, o sistema de governança do programa permite que os indivíduos se organizem livremente em associações com pessoas que possuem laços de confiança. Em todas as visitas percebeu-se que os empreendimentos coletivos se constroem de maneira semelhante a uma vila rural, onde as casas estão dispostas de forma muito próximas, em geral, uma ao lado da outra. Isso permite afirmar que quanto mais consolidados os laços de confiança do grupo, há maior possibilidade de sucesso, pois do contrário as tensões intra familiares podem comprometer os resultados do projeto coletivo. Outra variável está relacionada ao número de famílias envolvidas, pois quanto menor o grupo mais fácil de administrar do ponto de vista produtivo e associativo.

Todos os integrantes dos grupos participavam, de forma mais ou menos ativa, dos sindicatos de trabalhadores rurais dos municípios e, em todos os casos, tomaram conhecimento dessa política através dessas instituições⁵⁵. O grupo 1 conheceu e se interessou em acessar o PNCF

⁵⁵ Todos os sindicatos eram ligados à Contag.

através de uma associação de trabalhadores rurais, vinculada ao sindicato. A atual presidenta da associação comunitária participava dessa organização e foi ela quem iniciou o diálogo com os outros participantes. Isso demonstra que existia um conhecimento prévio de alguns membros do grupo sobre as questões políticas do acesso à terra e uma liderança embrionária - na figura da presidenta da associação - constituída durante o processo de aquisição da terra. Atualmente, essa liderança é bem consolidada e considerada pelos técnicos e pelos agentes do crédito fundiário como sendo muito ativa no município.

No grupo 2 vários membros também possuíam uma trajetória de luta e envolvimento político com o sindicato de trabalhadores rurais. Atualmente, a liderança da associação também é um ativo membro sindical e ocupa cargo de diretor no Sindicato de Trabalhadores Rurais (STR) do município. Foi por meio dessa instituição que as famílias assentadas tiveram conhecimento sobre o PNCF. O grupo 3 possui a mesma característica na atuação sindical do município. Atualmente, o presidente da associação é também o presidente do STR do município, que possui um quadro de aproximadamente duas mil famílias, sendo a maior parte de idosos. Esse grupo revelou ser particularmente melhor articulado, pois recebe várias atividades relacionadas a cursos e visitas. Já foram promovidos vários cursos de formação com jovens de toda a região, como de manejo de caprino e associativismo, financiado pelo MDA e Contag.

Antes de acessarem o PNCF, os integrantes do primeiro grupo residiam na periferia de Teresina, onde exerciam atividades agropecuárias na condição de agregados ou assalariados rurais temporários. Alguns atuavam de forma esporádica em atividades relacionadas à construção civil, como serventes de pedreiros, mas todos nasceram e cresceram em comunidades rurais e os pais eram agricultores. Os membros do segundo grupo também residia em periferia de Teresina, onde trabalhava na condição de arrendatário, assalariado rural e em atividades não agrícolas, principalmente como pedreiro. Já os agricultores do terceiro grupo residiam, em sua maioria, no município de Campo Maior, onde se dedicavam principalmente na atividade agrícola na condição de assalariados rurais e como pedreiros e carpinteiros, sendo que alguns criavam animais de pequeno porte (cabras e bodes) na pouca área de terra que os pais possuíam. Alguns integrantes desse grupo possuem um histórico de migração para os grandes centros (São Paulo e Rio de Janeiro) em busca de melhores condições de vida. De acordo com a avaliação do grupo, sem a terra não é possível permanecer no meio rural.

Para acessar a terra via PNCF os grupos organizaram-se formalmente em associações e iniciou a procura por terras colocadas a venda que pudessem acolher todos os integrantes e estabelecer um projeto produtivo viável. No entanto, vale ressaltar que o módulo fiscal no Estado pode chegar a 75 ha possibilitando a compra de áreas grandes dependendo do valor da terra. Em União, o módulo fiscal equivale a 30 ha e em Campo Maior a 55 ha. Isso associado ao baixo valor da terra possibilita adquirir áreas médias e grandes. A Tabela 13 indica a quantidade de terra adquirida, o número de famílias beneficiadas, tempo de existência e valores pagos pelo SAT e SIC. O grupo 1 adquiriu uma área de 240 ha, o que proporciona uma média de 20 ha por família, já o segundo grupo financiou 400 ha, com uma média de 18 ha por família e o grupo 3 tem aproximadamente 25 ha por família e uma área de 488 ha.

Tabela 13: Caracterização dos três grupos entrevistados em quantidade de famílias, tempo de funcionamento da associação, área adquirida e valor de SIC e SAT.

Grupos	Município	Nº de famílias	Tempo	Área (ha)	SAT (mil)	Preço por hectare (R\$)	SIC (mil)
Grupo 1	União	12	5anos	240	6	233,00	88
Grupo 2	União	22	8 anos	400	100	250,00	164
Grupo 3	Campo Maior	19	7 anos	488	50	307.37	97

Fonte: elaboração própria a partir de dados coletado a campo.

Os grupos são constituídos em sua maioria por jovens, no grupo 1 isso é majoritário, apenas três pessoas possuem idade superior a quarenta anos. Os outros grupos tem uma composição mista, mas a grande maioria é de jovens, sendo muito comum a situação de pai e mãe (mais velhos) e os filhos adultos fazerem parte do mesmo projeto. Apesar de terem escolhido a vida no meio rural como uma forma de sair da situação de pobreza que se encontravam, há um descontentamento, principalmente, por parte dos solteiros, devido à inexistência de espaços de lazer próximos dos locais de moradia.

Em nenhuma das experiências os beneficiários apresentavam grau de escolaridade superior ao ensino médio completo, entretanto, havia uma preocupação com a educação dos filhos e a possibilidade

deles ingressar na Universidade. Os integrantes do grupo 3 expressaram, de maneira muito orgulhosa, que dois jovens haviam conseguido ingressar na universidade pública e outros possuem formação técnica em enfermagem e agricultura.

No que se refere ao projeto produtivo e comercialização os grupos se caracterizam por um sistema de policultivo, conforme Quadro 02, que integra produção animal e vegetal (campo irrigado). Todos os casos estão articulados com programas de compra institucional, o que garante a comercialização de quase a totalidade da sua produção para a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) via o Programa Compra Direta, destinado à formação de estoque público para escolas e hospitais. Também possuem produção para o autoconsumo diversificada e estão integrados nos mercados locais, com a realização de feiras e venda direta para a comunidade do entorno.

Quadro 02: Produção e comercialização das três experiências de crédito fundiário visitadas no Estado do Piauí

Grupos	Produção vegetal	Produção Animal	Comercialização
Grupo 1	Melancia/milho /abobora/feijão Extração de coco babaçu para produzir óleo*	Caprinos e ovinos (com 3 cabeças de gado para cada família)	CONAB- via Compra direta. Comércio local/feira
Grupo 2	Milho e Melancia. Extrativismo de algumas frutas nativas* *	Caprinos/ Ovinos	CONAB – via Compra direta e feira***
Grupo 3	Milho e feijão	Bovinos e piscicultura (tilápia)	CONAB – Via Compra direta

Fonte: elaboração própria a partir de dados coletado a campo

* Algumas mulheres associam a atividade de extrativismo do óleo do coco de babaçu, muito abundante na região, mas a comercialização ocorre apenas entre vizinhos e amigos e em uma feira realizada semanalmente no centro do município, sendo que nem sempre podem participar devido à ausência de transporte público.

**Algumas famílias ocupam-se com o extrativismo de frutas nativas, mas apenas a família do presidente da associação de moradores possui uma pequena agroindústria doméstica e produz polpa de frutas congeladas para suco.

***Refere-se a uma feira seguida de festa comunitária realizada no aniversário do empreendimento, no qual comparece toda a comunidade local e membros de assentamentos da reforma agrária e CPR, além de gestores e políticos locais. Esse evento é o momento social e político mais importante do grupo.

Em todos os grupos, as áreas produtivas são divididas igualmente por família e cada um é responsável pelo manejo da sua parcela. As casas também têm lotes específicos que individualizam os terrenos, as construções tem o mesmo padrão para todos os projetos do CPR, mas os beneficiários podem realizar reformas posteriormente. Mesmo havendo áreas individualizadas desde o início do projeto, a organização produtiva ocorre com situações constantes de ajuda entre as famílias, o que tende a reforçar as relações de reciprocidade e cooperação. Em casos em que os laços de cooperação e amizade entre os membros da associação não são bem consolidados a dinâmica é inversa e ocorrem constantes conflitos no que se refere à distribuição do trabalho, individualização dos lotes e o compromisso coletivo com o pagamento do financiamento.

Existem algumas particularidades que os grupos consideram como elementos de inovação. O grupo 1 trabalha com o extrativismo do coco de babaçu como atividade complementar, mas ainda sem grande impacto na geração de renda. O grupo 2 conseguiu a concessão do IBAMA para criar animais silvestres e optaram por construir um criadouro de cutia, animal que corre risco de extinção, fato que rendeu um prêmio na categoria de gestão ambiental do PNCF. O prêmio previa o pagamento de vinte mil reais, que ainda não o receberam integralmente. Recentemente, os animais foram soltos por terceiros e hoje existe apenas o criadouro e a vontade de recomeçar o trabalho.

O grupo 3 tem a particularidade de se localizar perto de uma represa o que possibilitou a produção de peixes, realizado por dez famílias de forma coletiva. Essa atividade conta com o apoio do governo do Estado que cedeu há dois anos, a ração para a primeira produção e os criadouros. No entanto, a produção enfrenta dificuldades relacionadas à falta de transporte para comprar de insumos disponíveis apenas no Estado do Ceará. Atualmente cada tanque/gaiola produz até quinhentos quilos de tilápia, semestralmente, destinados a programas de compra institucionais da CONAB e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Mesmo com as dificuldades essa atividade rende, em média, 36 mil reais anuais. Os agricultores envolvidos afirmam que a piscicultura tem garantido grande parte das contas e a intenção é expandir e envolver todas as famílias nessa atividade.

5.1.5 Processo de negociação da terra e a contratação do PNCF

Esta seção discute as formas de uso da terra anterior à compra isso pode explicar a contribuição do PNCF nos processos de governança da terra. Na sua capacidade de destinar a agricultura familiar áreas que anteriormente pertenciam a pequenos produtores e com destino incerto ou disponibilizar áreas a agricultores familiares que pertenciam a agricultores patronais ou eram áreas abandonadas ou subutilizadas. Em todos os grupos entrevistados as terras não pertenciam a agricultores familiares nem eram utilizadas na sua totalidade para fins de produção de alimentos.

No caso do grupo 01 o estabelecimento adquirido encontrava-se improdutivo desde a morte do antigo dono. Um empresário que residia na capital e dependia de um “capataz” para gerenciar os trabalhos na fazenda, onde criava algumas cabeças de gado como renda complementar. Devido à condição ociosa suas terras eram ocupadas por pequenos agricultores, que colocavam seus animais no pasto. Essa questão gerou certa tensão com a comunidade no momento de instalação do projeto CPR, pois o cercamento da área significou a retirada dos animais. Além disso, os membros do grupo sofreram preconceito ao serem vinculados ao MST pelos membros da comunidade. Essa questão foi superada com o tempo e, sobretudo, com os primeiros resultados produtivos. Segundo os entrevistados os assentamentos da reforma agrária levam mais tempo para conseguir as condições mínimas para organizar a produção. Atualmente, a relação com a comunidade vizinha, também formada por pequenos agricultores familiares é boa e inter-relações entre as famílias do grupo.

Os integrantes do grupo avaliam que foi um processo de negociação da terra tranquilo. Apesar de não conseguirem negociar a propriedade por um valor abaixo do avaliado pelos técnicos da Secretaria da Agricultura do Estado do Piauí. Por isso, não se beneficiaram do abatimento de 10% no valor financiado previsto para essa região. No entanto, eles têm conseguido receber o abatimento da dívida decorrente da adimplência. O valor não reembolsável foi de 88 mil reais com o qual foram construídas as casas, infraestrutura básica e iniciado o projeto produtivo, como sistema de irrigação e compra dos primeiros animais e sementes. Do total do SIC 8% foram destinados à contratação de assistência técnica, que é realizada por uma empresa privada, selecionada via licitação pública pela prefeitura do município. Além dessa assistência formalizada, os agricultores também se

relacionam do ponto de vista técnico com profissionais do sindicato e da Secretaria de Agricultura do município.

No caso de grupo 2, o imóvel também era uma fazenda improdutiva que o proprietário optou por vender as terras para sanar dívidas. O valor total disponibilizado para o financiamento foi de 264 mil reais, sendo 164 mil reais para investimentos comunitários (SIC) não reembolsáveis, que foi utilizado para construção das casas e insumos para iniciar os projetos produtivos. O estabelecimento já contava com sistema de irrigação incluso no valor do SAT. O que acarreta em uma prestação anual de trezentos e cinquenta reais por família, mais os valores referentes ao Pronaf A.

Por fim, a propriedade adquirida pelo grupo 3 pertencia a um médico que criava gado no local, mas como os filhos não se interessavam pela atividade optou por vender. Trata-se de uma propriedade com relevo acidentado que se encontra próxima de duas importantes barragens do Estado. A maioria dos agricultores beneficiados residia próximo da fazenda com relatos que a propriedade em questão era vista como algo inatingível, na qual só imaginavam entrar na condição de empregado. No período da implementação do projeto a terra foi avaliada em 89 mil reais, mas o proprietário não aceitou esse valor e a venda foi efetuada por 150 mil reais. Entre o SIC e o SAT o valor total disponibilizado pelo PNCF foi de 247 mil reais, com parcela anual de 340 reais por família.

Em todos os casos, as famílias são beneficiárias do Programa Bolsa Família e Pronaf A para os seguintes investimentos: i) grupo 1 - acessou 12 mil reais por família no terceiro ano após o início do projeto. O recurso foi investido na infraestrutura e compra de animais, sementes e insumos. A parcela a ser paga é de R\$1.400,00 anual; ii) O grupo 2 recebeu o Pronaf A, em 2006, com valor total de 12 mil a ser pago em parcelas de R\$1.500,00 por família. Também acessaram o Pronaf A/C (modalidade de crédito específica para assentados que já receberam o Pronaf A). Alguns integrantes do grupo cogitam a possibilidade de acessarem o Pronaf agroindústria e expandir a produção de polpa de frutas, mas é um assunto ainda em discussão; iii) O grupo 3 também acessou o Pronaf A, no valor total de 12 mil reais por família, mas ainda não utilizaram todo o recurso. O dinheiro foi investido na compra de quatro cabeças de gado, quinze de caprinos e um reprodutor bovino ou caprino por família. Cogitam a possibilidade de acessar o Pronaf crédito de custeio para aquisição de insumos e instalação de um sistema de irrigação, mas existe uma preocupação com o endividamento. Em todos

os casos, os beneficiários ainda não vislumbram a possibilidade de investir em produção orgânica ou agroecológica, o que está muito associado à postura da assistência técnica, que orienta a organização da produção para os sistemas convencionais.

5.1.6 Avaliação do PNCF e projetos para o futuro

Todos os entrevistados avaliaram o programa de maneira positiva enaltecendo principalmente a grande mudança na qualidade de vida que experimentaram depois de terem acessado à terra. Com frequência foi evocada a segurança alimentar e impossibilidade de novamente se passar fome. Mesmo que o projeto não propicie muita renda a terra garante as condições mínimas de segurança alimentar. Além disso, foram apontadas as melhorias na moradia e nas condições de saneamento. O grupo 3 aponta uma transformação nas condições de vida expressiva pelo fato de possuírem uma casa rebocada com um banheiro no interior. A grande maioria residia em moradias de pau-a-pique ou madeira sem banheiro interno. Entretanto, cabe observar que as moradias construídas com financiamentos do PNCF são bem simples e pequenas, o que reforça a precariedade das condições anteriores de vida. Afirmam que o aumento de renda das famílias pode ser exemplificado pela aquisição de veículos automotores. Atualmente somente duas famílias não possuem veículo (moto ou carro).

Os integrantes do grupo 1 constantemente reforçaram que a questão central relacionada às mudanças de vida foi a possibilidade de trabalhar e conviver comunitariamente o que possibilita o sentimento de pertencimento e aprendizados de cooperação e reforça o compromisso com o sucesso do projeto. Já os membros do Grupo 2 se sentem prejudicados por terem sido penalizados pela desistência de duas famílias. Com isso, uma parte do investimento do SIC passou a ser reembolsável. O PNCF estabelece esse tipo de penalidade para casos de mudança e desistência de famílias do grupo. Além disso, ressaltam esse mesmo sentimento no que se refere à desigualdade dos benefícios destinados aos beneficiários dos programas de reforma agrária tradicional e os projetos do PNCF. Esses últimos, segundo eles, respondem de forma mais rápida e apresentam melhores resultados produtivos, apesar de ocuparem áreas de tamanho inferior e assumirem dívidas maiores. De maneira geral consideram o projeto muito importante do ponto de vista de gerar renda para as famílias mais pobres e sentem-se motivados e com vontade de melhorar ainda mais sua condição de vida.

No tocante às proposições sobre as melhorias no Programa todos os membros dos grupos afirmam que a integração com os programas de compra institucional representa um elemento chave do sucesso do projeto. A garantia prévia da comercialização da produção confere maior segurança e soluciona problemas relacionados à estocagem e logística de transporte.

Além dessa questão em comum o grupo 1 aponta a necessidade de apoio ao desenvolvimento de novos projetos e inovação produtiva deveria ser constante. Um exemplo é o desejo de implantar projetos de piscicultura como forma de obter renda complementar, mas que necessita de apoio técnico e recurso para infraestrutura. Para esse grupo, em especial, algumas outras questões foram elencadas como os principais desafios na consolidação do projeto: i) a dificuldade de escoamento da produção, devido à precariedade da estrada de aproximadamente 12 km que dá acesso a uma rodovia; ii) a ausência de transporte público para locomoção até a cidade e para as crianças irem para a escola.

O grupo 2 questiona a exigência do Programa de que os beneficiários se dediquem exclusivamente às atividades agrícolas do projeto, pois reivindicam a possibilidade de eventualmente complementar a renda com trabalhos externos. Nesse grupo ocorrem vários casos de pluriatividade, sendo que alguns trabalham como diaristas nos canaviais da região outros vendem carne e alguns fazem trabalhos esporádicos como assalariados em outras atividades. Por fim, o terceiro grupo tem objeções com relação aos padrões definidos para a disposição e tamanho das casas, pois não tem autonomia para implantar e organizar os espaços da maneira que considera ideal. Para esses agricultores o modelo estabelecido pelo PNCF é muito restritivo.

O acesso das comunidades a políticas essenciais como saúde, transporte e educação é dispare entre os dois municípios visitados. Os projetos situados em União revelam uma grande insatisfação no que se refere a esses os serviços, com destaque para a falta de qualidade das escolas rurais. Em Campo Maior a avaliação é mais satisfatória, embora reconheçam que existe a possibilidade de melhorias consideráveis. A escola da comunidade é considerada de boa qualidade e oferece do ensino fundamental até o ensino médio. A saúde também tem uma boa avaliação, pois o posto de saúde é próximo e o médico visita as famílias uma vez por mês.

Os projetos para o futuro são esboçados a partir do aprimoramento e consolidação dos projetos como piscicultura,

fruticultura e produção animal. Além disso, pretendem que as propriedades sejam cada vez mais autossustentadas e esperam poder adquirir tratores e outras máquinas que possam auxiliar no trabalho pesado. O grupo 03 tem projetos concretos para ampliar a área da piscicultura e já encaminharam uma proposta para um edital do Governo do Estado, que prioriza os arranjos produtivos locais. Outro projeto maior que está tramitando no Ministério da Pesca e Aquicultura é a construção de uma miniestação de piscicultura para produção de alevinos. Os projetos foram elaborados pelos técnicos do município com articulação do presidente do sindicato e presidente da associação.

Em relação à sucessão familiar todos os entrevistados demonstram o desejo dos filhos busquem uma vida melhor na cidade, a questão de gênero está muito presente, uma vez que, em geral, desejam que os filhos homens tenham uma formação voltada para a agropecuária e que futuramente assumam o estabelecimento familiar, enquanto idealizam que as filhas estudem e trabalhem na cidade. Mas essa questão ainda não está muito presente devido aos grupos serem constituídos por jovens e muitos sem filhos.

5.2 Estudo de caso II: Uma análise de experiências do CAF Santa Catarina

5.2.3 Caracterização do território estudado

Santa Catarina está localizada no centro da região Sul abrange uma área de 95.346,181 km² e possui 6.248.436 habitantes, com 84% da população residindo em áreas urbanas (IBGE, 2010). No que se refere a sua situação fundiária está entre os Estados brasileiros com melhor índice de Gini: 0,682, em 2006. Pode-se afirmar que o seu processo de colonização constituiu uma estrutura baseada em pequenas propriedades familiares. Os dados da Tabela 14 demonstram que do total de 193.663 mil estabelecimentos os com área inferior a 10 ha representam o maior segmento da agricultura catarinense, com 69.390 mil unidades e ocupam uma área de 334 mil hectares. No entanto, os 451 estabelecimentos acima de 1.000ha ocupam uma área superior a um milhão de hectares. Dessa forma, pode-se afirmar que Santa Catarina mantém a lógica de que poucos estabelecimentos ocupam uma grande área, enquanto os pequenos compostos, em sua grande maioria, pela agricultura familiar, abarcam uma área muito menor (IBGE, 2006).

Tabela 14: Numero e área total dos estabelecimentos rurais em Santa Catarina por estrato de área, em 2006.

Estrato de área	Nº de estabelecimentos (mil)	Área (mil hectares)	Área média (ha)
Menos de 10	69.390	334,2	4,8
De 10 a menos de 20	56.411	787,2	14,0
De 20 a menos de 50	45.310	1.339,4	29,6
De 50 a menos de 100	10.723	715,7	66,7
De 100 a menos de 200	4.124	553,6	134,2
De 200 a menos de 500	2.389	726,6	304,2
De 500 a menos de 1000	743	501,9	675,4
1000 e mais	451	1.081,5	2.398,0
Outros*	4.122	0	0
Total	193.663	6.040,1	31,2

Fonte: IBGE (2006).

*sem área ou declaração

O relatório “Síntese Anual da Agricultura de Santa Catarina” (2009) afirma que são frequentes as análises de que está ocorrendo um processo de aumento da concentração das terras, ao longo das últimas décadas. Os seguintes fatores estariam associados a essas mudanças estruturais: i) a concentração da produção de carnes e grãos; ii) aumento da produção empresarial em algumas cadeias produtivas; iii) a migração rural – urbana; iv) o envelhecimento populacional; v) a redução da população rural e a diminuição do número de jovens que vivem no meio rural em decorrência das dificuldades de sucessão nas propriedades familiares de menor tamanho. Dessa forma, a ampliação da concentração fundiária está associada à incorporação de pequenas propriedades pelas acima de 1.000 ha que obtiveram um aumento em área média de 2.207 ha para 2.398 ha entre 1985 e 2006.

O mesmo relatório apresenta que o número de arrendatário e parceiros obteve uma expressiva redução, passaram de 31,5 mil, em

1985, para apenas 9,3 mil em 2006. Isso estaria relacionado a duas questões específicas: i) estreitamento da rentabilidade da atividade agropecuária que criou dificuldades para todos os estabelecimentos, mas atingiu mais os pequenos produtores na condição de arrendatários, parceiros e meeiros e têm que repassar parte da sua renda para os donos da terra; ii) muitos agricultores mudaram a condição passaram de arrendatário para proprietário ao acessar as políticas de crédito fundiário, sendo esses segmentos os principais beneficiários desses programas no Estado. No período de 1999 a 2009 85,8% dos beneficiários das políticas de crédito fundiário eram arrendatários e 10,6% parceiros, antes de acessarem a terra (SANTA CATARINA, 2009).

Os municípios escolhidos para a pesquisa de campo estão inseridos no Território Meio Oeste Contestado⁵⁶ que se localiza na mesorregião oeste do Estado de Santa Catarina e é composto por 29 municípios (anexo – 13) que compreendem uma área total de 8.255 km² de extensão, representando 9% da superfície do Estado (SDT, 2009). Os dados do último Censo Demográfico (IBGE, 2010) demonstram que a população do Território é de 272.042 habitantes. Dos 29 municípios do Território Meio Oeste Contestado, catorze possuem menos de cinco mil habitantes e apenas oito têm mais de dez mil habitantes. Além disso, onze apresentaram crescimento populacional negativo no período de 2000 e 2010. Nesse período, a população rural decresceu em 27 municípios do Território. Dos municípios com maior perda de população rural quinze registraram redução percentual superior ao valor do Território (-17,7%). Esta perda de população rural nesses municípios e no Território é superior aos valores encontrados no Estado (-12,11%) e no país (-6,3%). Dados do Censo Agropecuário (IBGE, 2006) indicam que do total de 15.473 estabelecimentos agropecuários no Território, 13.155 (85,02%) são de agricultores familiares e 2.318 (14,98%) são de agricultores não familiares (TECCHIO, 2012).

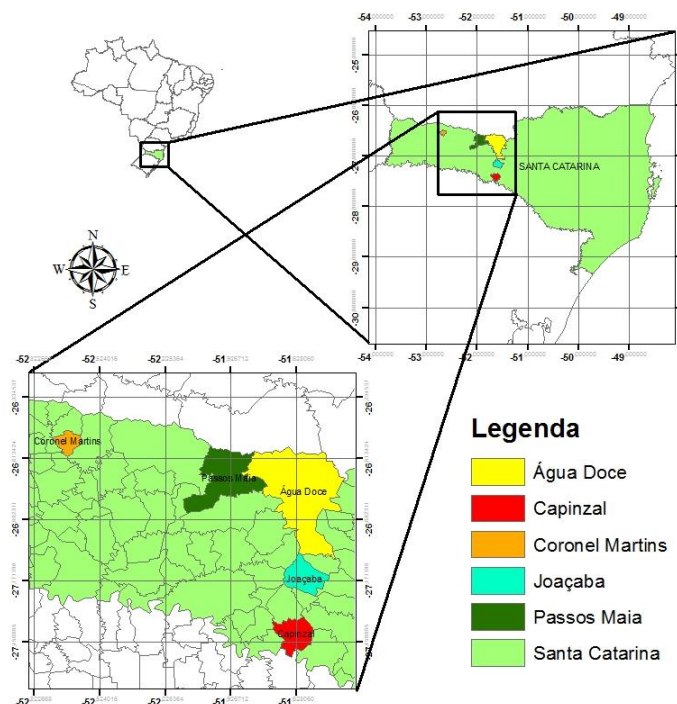
A agricultura familiar da grande região oeste de Santa Catarina tem uma forte tradição de organização sócio-política e de pressão junto ao Estado no sentido de demandar políticas públicas específicas. Um exemplo nessa direção são os assentamentos da reforma agrária. Em Santa Catarina existem no total 137 assentamentos e 4.977 famílias

⁵⁶ A escolha desse território está alicerçada no fato de ser o território com grande concentração de pobreza e agricultura familiar, além de já existir um conhecimento acumulado do Lemate sobre as políticas de acesso à terra e desenvolvimento territorial decorrente de pesquisas anteriores.

assentadas, dos quais 53 assentamentos e 2.266 famílias (45,52%) se encontram no Território Meio Oeste Contestado (TECCHIO, 2012). No que se refere à política de crédito fundiário foram beneficiadas no Território: 825 famílias em uma área de 11.698,91 ha no Banco da Terra e PNCF.

Os municípios escolhidos para esta pesquisa foram Capinzal, Água Doce, Passos Maia e Coronel Martins, que estão localizados geograficamente conforme a Figura 3:

Figura 3- Localização geográfica dos Municípios de Joaçaba, Capinzal, Água Doce, Passos Maia e Coronel Martins.



Fonte: elaboração própria.

Capinzal encontra-se a 442 km da capital e possui uma população de 20.769 habitantes, sendo que 14,5% residem no meio rural (IBGE, 2010). A economia do município é baseada na agricultura, com destaque para a produção de grãos, criação de aves, suínos e produção

de leite. Abriga uma das maiores agroindústrias do país, a Perdigão, o que faz com que grande parte da agricultura familiar trabalhe na condição de produtor familiar integrado à produção de aves e suínos (CAPINZAL, s/d). Água Doce é o quinto município em extensão territorial do Estado está distante 400 km de Florianópolis e possui uma população de 6.961 habitantes e cerca de 50% da população reside no meio rural. A sua economia é baseada na agricultura e pecuária, que representam aproximadamente 83% da arrecadação municipal (ÁGUA DOCE, s/d).

Já Passos Maia é município vizinho a Água Doce e está distante 444 km da capital. Sua população é de 4.425 habitantes, sendo que 75,2% residem em áreas rurais. Sua economia está baseada na atividade agropecuária e na extração madeireira (PASSOS MAIA, s/d). Coronel Martins situa-se a 600 km da capital, tem uma população de 2.458 habitantes, sendo que 72% da população residem em áreas rurais. A sua economia está baseada na exploração agropecuária que emprega 80% de sua população economicamente ativa. Importante ressaltar que a estrutura fundiária de todos os municípios se caracteriza por pequenas propriedades familiares, pois 91,38% dessas unidades de produção possuem área inferior a 50 ha e dependem da mão de obra familiar.

No que se refere às políticas de crédito fundiário, esses municípios obtiveram maior procura pelo Banco da Terra do que pelo PNCF⁵⁷, conforme a Tabela 15.

Tabela 15: Desempenho do Banco da Terra e PNCF, quanto à área, nº de famílias e valor disponibilizado, em Capinzal, Água Doce, Passos Maia, Coronel Martins.

Município	Banco da Terra			PNCF		
	Nº de famílias	Área (ha)	Valor (R\$)	Nº de famílias	Área (ha)	Valor (R\$)
Capinzal	10	163	446.047,36	7	10,83	255.000
Água Doce	13	301	606.571,05	2	19	80.000
Passos Maia	10	28	487.542,50	3	45	98.800
Coronel Martins	9	28	363.684,44	7	40	261.000

Fonte: MDA. Dados disponibilizados por e-mail mediante solicitação.

⁵⁷ Dados disponibilizados via e-mail pela gerência Nacional do PNCF, mediante solicitação.

Pode-se observar, em todos os casos, um aumento expressivo do preço do hectare e, conseqüentemente, a aquisição de áreas menores pelo PNCF. O valor médio do hectare no PNCF é R\$3.800, enquanto no Banco da Terra foi de R\$2.797. Esse dado demonstra o aumento do preço da terra quando comparado o atual programa com o período de vigência do Banco da Terra. Isso evidencia a incapacidade de controlar a especulação imobiliária na região, o que está diretamente relacionado à expansão das culturas de soja, milho e trigo.

5.2.1 Perfil do beneficiário e caracterização da linha de Consolidação da Agricultura Familiar

O CAF possui maior incidência na região Sul do país, onde se concentram 62% dos contratos. De forma sintética pode-se afirmar que os beneficiários dessa linha apresentam as seguintes características: i) idade média de 36 anos; ii) 90% sabe ler e escrever; iii) média de 17 anos de experiência na agricultura; iv) 48% já utilizaram serviços de assistência técnica; v) renda bruta anual de R\$12.780; vi) 91% dos contratos estão registrados em nome dos homens (MDA, 2011).

Ao tentar caracterizar o crédito fundiário no Estado é primordial compreender o seu pioneirismo nesse tema, devido à existência de uma política estadual de crédito fundiário, anterior aos programas do governo federal: o Fundo de Terras de Santa Catarina, criado em 1983, vinculado à Secretaria de Agricultura e do Desenvolvimento Rural. Da mesma forma que os Programas do Governo Federal, os financiamentos podem ser tanto coletivos como individuais e tem gestão descentralizada, via Comitês Municipais que deliberam sobre a elegibilidade dos candidatos. Essa ação beneficiou 2.503 agricultores, sendo que 83% viviam na condição de arrendatários (CAMARGO, 2003). Atualmente, o PNCF é executado com a parceria do governo estadual, o movimento sindical de trabalhadores rurais e da agricultura familiar e os Conselhos Estadual e Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável.

5.2.3 Descrição das atividades de campo e perfil dos grupos entrevistados.

As atividades de campo foram realizadas em um período de cinco dias, integradas a outras atividades de pesquisa do Lemate. A primeira incursão foi realizada no município de Joaçaba, onde realizou-se uma entrevista com uma liderança da Associação de Municípios do Meio Oeste contestado (AMOC). Na oportunidade foram questionadas

as relações estabelecidas entre as demandas de acesso à terra e as articulações das políticas de desenvolvimento territorial. Durante as visitas aos outros municípios a dinâmica ocorreu da seguinte forma: em primeiro lugar realizou-se entrevistas com técnicos da Epagri de todos os municípios e, em seguida, os mesmos acompanharam nas visitas aos empreendimentos do crédito fundiário. Optou-se, por buscar a maior diversidade de situações dessa política, seguindo os seguintes perfis: i) no município de Capinzal foi realizada uma entrevista com um jovem beneficiário do PNCF vinculado à modalidade Nossa Primeira Terra; ii) no município de Água Doce foi entrevistada uma família beneficiária considerada já consolidada pelos técnicos locais; iii) no município de Passos Maia a entrevista foi efetuada com um mutuário que utilizou o crédito para aumentar sua área através do Banco da Terra; iv) em Coronel Martins com um beneficiário do PNCF em situação de inadimplência.

Para tanto foram elaborados três roteiros de entrevistas, um a ser aplicado com os técnicos, outro com a liderança comunitária e um com os beneficiários. O último roteiro foi dividido em cinco blocos temáticos: i) a história de vida e processos de decisão em participar da política de crédito fundiário; ii) histórico da terra e dinâmica de acesso ao CF; iii) concepção do projeto e mudanças de vida após acessar a terra; iv) assistência técnica e acesso a outras políticas de desenvolvimento rural e capacidade de pagamento; v) avaliação da política de crédito fundiário e perspectivas para o futuro. A análise das informações obtidas durante a pesquisa de campo foi dividida de acordo com essas cinco dimensões acima, além de uma seção para apresentar a visão dos técnicos, gestores e lideranças entrevistados.

5.2.4 Percepção do gestor e liderança sindical

Nessa avaliação realizou-se uma entrevista com o gestor estadual das políticas para agricultura familiar e pesca do Estado de Santa Catarina. Essa entrevista proporcionou uma perspectiva ampla sobre as demandas pela terra, especialmente via o crédito fundiário, pois o entrevistado pode ser considerado um ator polivalente, incorporando a condição de agricultor familiar, liderança sindical (ex-presidente da Fetaesc ex-diretor nacional da Contag) e gestor público.

Ao ser questionado sobre a trajetória do Estado na concepção e implementação desse mecanismo de acesso à terra, há uma percepção que o governo estadual tem um protagonismo importante na

implementação e consolidação do crédito fundiário, em nível nacional. Segundo ele, as ações do Estado estão associadas a uma reivindicação antiga dos movimentos sindicais, principalmente, dos jovens que, desde o final da década de 70, sinalizavam a necessidade de uma política de acesso à terra para atuar no problema da sucessão.

A pauta o crédito fundiário, surgiu aqui no Estado em uma reunião em Itapiranga, 1978, era uma demanda dos jovens [...] depois de um tempo se fortaleceu e surgiu o Programa estadual, no início tinha uma amplitude maior, depois ficou tímido. Fomos nós que levamos esse debate para Brasília, na Contag, onde o debate sempre foi voltado para a reforma agrária via desapropriação. Não tinha uma discussão sobre o crédito fundiário, voltado para os jovens. [...] Houve muitas divergências políticas, e ainda tem, pois como a Contag é uma instituição muito grande e a nível nacional tem todas as correntes ideológicas lá dentro, não só ideológicas, mas partidárias também. Mas quem banca o secretário de crédito fundiário ainda é a Contag. Nós bancamos essa pauta do crédito, até a consolidação no grito da terra e chegada em Brasília (GESTOR 1).

Esse gestor afirma que o programa no Estado atende, em sua maioria, às demandas dos arrendatários e da juventude. Esse perfil de beneficiário explica a grande adesão ao CAF, pois são candidatos que possuem tradição como agricultores e querem aumentar sua área, adquirir sua terra próxima à família ou a terra arrendada ou parcela oferecida pelo patrão da fazenda onde trabalha. Dessa forma, a reforma agrária não dá conta de atender essa demanda heterogênea.

A questão é que a reforma agrária via desapropriação tem um limite de acesso. O jovem estava ficando de fora e a pequena propriedade perdida, por isso o crédito era uma demanda importante. [...] o sul do Brasil tem essa tradição no crédito. Aqui os contratos são individuais, de doze mil, apenas, nove coletivos e não tem muito sucesso. No CAF geralmente quem acessa é um arrendatário, parceiro e o filho do agricultor. Que já tem uma convivência com a vida do campo.

Então, a margem do sucesso dele é ainda maior, do que alguém que não tem essa vivência. O Sul do país tem essa característica de tradição da pequena propriedade. Para mim são os principais fatores que levam a o grande acesso do CAF, esses fatores levam um agricultor que tem maior convivência e experiência e consegue acessar rapidamente outras políticas, como o Pronaf (GESTOR 1).

Além disso, ressalta que a intervenção principal do crédito fundiário, em termos, de uma ação de ordenamento agrário, está na sua capacidade de atuar no problema da sucessão. A existência de um contingente expressivo de terras que não tem sucessor, que poderão ser abandonada ou adquirida por grandes produtores aumentando a concentração fundiária ou mesmo se tornarem improdutivas ou sítios de lazer justifica a implementação de uma política de crédito fundiário consistente no Estado. Esse fato está exemplificado na demanda dos jovens para o PNCF permitir a compra em primeiro grau, ou seja, que o jovem compre as terras dos pais.

Só para ter uma noção nós temos 32.800 mil famílias no Estado sem sucessor, o que vai acontecer daqui a 5 ou 10 anos? Essa propriedade pode cair na mão de alguém que não tem nada com a agricultura, pode tudo virar sítio de lazer ou ser comprado por empresas maiores. Ou seja, daqui a uns 10 anos nós corremos o risco das 169mil famílias que vivem hoje no campo, perdemos cerca de 50 ou 60 mil. Significa para o Estado [...] que vamos perder a pequena propriedade e o status catarinense da agricultura familiar, no Brasil e no mundo. O crédito fundiário é um instrumento para esse problema, por isso nós estamos brigando. Aqui no Estado precisa mudar o teto patrimonial e permitir a compra em primeiro grau, tenho certeza que vai duplicar a demanda (GESTOR 1).

No que se refere ao endividamento dos beneficiários, o entrevistado avalia que os números, ainda que não estejam dentro do esperado, são positivos por se tratar de um programa que tem muitos desafios e atende um agricultor historicamente com poucos recursos.

Além de o Estado possuir fortes limitações de assistência técnica pública, pois na maioria dos municípios há apenas um técnico para atender o número mínimo de 500 famílias. Apesar disso acredita que esse problema pode ser solucionado com as novas reestruturações que PNCF vai sofrer no ano de 2013.

O endividamento se resolve com a portaria nova, são 2.060 inadimplentes, avalio que também está dentro da normalidade quem acessa não tem terra, nem recurso e dificuldade de assistência técnica. Considerando que tivemos seis secas nos últimos 10 anos, acho que o índice de 20% de inadimplência é bom (GESTOR 1).

Outra questão importante está relacionada ao número de irregularidade, que incidem atualmente em cerca de 1.100 projetos. Essas irregularidades estão associadas a problemas de enquadramento, “contrato de gaveta” ou projetos que foram abandonados. Caso essa situação não seja regularizada ocorrerá o processo de execução e a terra será vendida em um leilão público. Esse aspecto revela uma fragilidade jurídica do programa em proteger as terras adquiridas. Ou seja, não existe nenhum mecanismo que permita que após a execução as terras possam ser destinadas a outro beneficiário que se enquadrem nos requisitos da política.

Hoje o pessoal questiona muito que nós temos 1.100 projetos em irregularidade, que vendeu para um terceiro a terra ou abandonou, coisas dessa natureza. Se olhar em um contexto isolado é bastante, mas no contexto global é pouco. Por que são 12mil projetos é menos de 10%, qual a atividade no Brasil que não tem um índice de pelo menos 10% de insucesso. Mas a gente acha que tem possibilidade de regularizar uns 600 projetos, pois quem está nessas áreas pode ser enquadrar no Programa e fazer uma assunção de dívida (GESTOR 1).

Seria interessante que o Crédito Fundiário se responsabilizasse por essas terras e garantisse que outro agricultor familiar se instale. Por isso que eu

estava dizendo que as irregularidades eu quero negociar antes, porque se ir para execução vai para execução do patrimônio da união, a área que será arrecada pela União vai pra um leilão público, indo pra leilão público qualquer um pode comprar. [...] Então, significa que é uma área que nós estamos perdendo, então eu quero evitar o máximo possível executar áreas. Em vez de serem 1100 executadas, quero, pelo menos, recuperar umas 600, 700 (GESTOR 1).

Ao ser questionado sobre a incapacidade do Programa no Estado em atender os agricultores mais pobres, devido ao alto preço das terras e a não opção pelo modelo coletivo, que tem menores juros e melhores condições, incluindo recursos não reembolsáveis, esse gestor se expressou da seguinte forma:

Tem a possibilidade de atender esse público, desde que o projeto desenvolvido seja adequado e tenha acompanhamento adequado também. A viabilidade tem, mas o problema que nós temos no Estado, é que nós (o Estado) não estamos chegando a eles, e os movimentos sociais não estão chegando a eles. A Fetaesc e a Fetraf não chega nesse público, o MST está entrando, é o que mais chega, se eles entrarem pode ser que tenhamos um avanço nessa ordem. Agora a viabilidade, se tiver um projeto viável e bom em cima, dá viabilidade não tenho dúvida, inclusive o pagamento. A partir desse ano, nós fechamos uma parceria aqui no Estado; a partir de agora não se contrata mais crédito fundiário se junto com ele não tiver habitação e infraestrutura. Fechamos com a COHAB, nós temos 5.000 casas para ser feita para agricultores que se enquadram no Minha Casa Minha Vida, no convênio com a COHAB, até 2016, priorizando o crédito fundiário. Se o beneficiário que for contratar o crédito fundiário não tiver moradia, nós vamos fazer a moradia (GESTOR 1).

De acordo com o entrevistado o modelo de gestão descentralizado possibilita maior participação e reflexão sobre as demandas e fragilidades locais, principalmente, devido ao envolvimento

dos sindicatos, que atuam diretamente na ponta do processo e a Epagri que elabora os projetos. No entanto, ressalta que é necessário fazer uma capacitação para os setores que trabalham na ponta. Ainda há muita dificuldade de transmissão da informação.

O Programa em Santa Catarina tem um impacto significativo nos processos de governança da terra, no sentido de apresentar grande capacidade de territorializar a agricultura familiar e atuar no problema da sucessão. O entrevistado acredita que algumas medidas são importantes para que o processo tenha maior capacidade de implementação, como: i) aumento do teto devido aos altos valores das terras; ii) aumentar para 30 anos o prazo de pagamento; iii) permitir a compra em primeiro grau, ou seja, que o jovem compre a terra dos pais; iv) aumentar o teto do Pronaf A para efetivar maiores investimentos nos projetos produtivos e melhorar a qualidade e capacidade de atendimento da assistência técnica. Também, considera primordiais as novas propostas da SRA para reformulação do PNCF, em especial, na diminuição de juros e articulação com outras políticas públicas.

5.2.5 Percepção dos técnicos municipais e territoriais sobre o crédito fundiário

Nessa avaliação realizou-se entrevistas com uma delegada do colegiado territorial, representante da Associação dos Municípios do Meio Oeste Catarinense (AMMOC)⁵⁸ e técnicos da Epagri de cada município visitado. O intuito de entrevistar uma pessoa envolvida com a política territorial foi de investigar a integração da política territorial com as demandas do acesso à terra. O que se constatou é que não existe demanda constante sobre o assunto no âmbito dos colegiados territoriais, apenas, casos muito pontuais e relacionados ao tema da reforma agrária, não havendo preocupação com o tema do crédito fundiário.

⁵⁸O território abriga duas associações de municípios Associação dos Municípios do Alto Irani (AMAI) e a AMMOC, que participam ativamente das políticas de desenvolvimento territorial e oferecem prestação de serviços e de assistência técnica.

Esse setor específico (acesso à terra) nós não temos aqui, isso é com a SDR⁵⁹. Quando tem alguma discussão é muito pequena. Até aparecem, mas específico de uma família, a gente trabalha o todo. O que foi discutido uma época, não sei se hoje é o problema, mas se tinha esse dinheiro para se acessar o crédito fundiário, foi falado, veio o pessoal e não dava certo. Na verdade, foi devido ao financiamento que era alto e o pessoal não tinha condições, então, a principal dificuldade era essa: em o pessoal estar pagando e principalmente em não querer se endividar. Mas o que foi muito debatido dentro disso foi o acesso da mulher [...] Mas quem cuida disso é os sindicatos e as SDR. Mas a SDR daqui é bem fraca também, não tem um trabalho forte, até pra esclarecer, divulgar. (DELEGADA TERRITORIAL).

Já os técnicos quando foram questionados sobre o seu envolvimento com a política de crédito fundiário, em todos os casos, afirmam ser responsáveis por elaborar os projetos técnicos de compra da terra e do Pronaf A. Também relataram que se envolvem na proposição de novos projetos e auxiliam os sindicatos, quando solicitados, pois na gestão do Banco da Terra, assumiam todas as atribuições de realização de projeto. Com o maior envolvimento dos sindicatos no PNCF, a intervenção dos extencionistas rurais no processo e elaboração dos projetos se reduziu. No que se refere à elaboração do projeto técnico existem várias críticas sobre: i) a quantidade da burocracia; ii) excesso de trabalho; iii) falta de discussão sobre os rumos produtivos que as propriedades irão tomar. Além disso, os técnicos relatam que estão sobrecarregados, com um número muito grande de famílias para atender. Normalmente, eles são os únicos técnicos vinculados a uma atuação de natureza pública, ou seja, são responsáveis por quase todos os estabelecimentos dos municípios.

⁵⁹ As Secretárias do Estado de Desenvolvimento Regional são o resultado de uma reforma administrativa do governo estadual, realizada em 2003, que criou uma nova estrutura administrativa do poder executivo de Santa Catarina: as SDR e respectivos Colegiados de Desenvolvimento Regional, além do Colegiado Estadual de Desenvolvimento. Na atualidade existem 36 SDR.

É complicado, nós aqui da Epagri nunca tivemos a cultura de sentar e discutir o projeto com o agricultor é tudo meio no grito, tinha que ter uma equipe de assistência técnica para pensar os projetos do crédito. (TÉCNICO4).

A avaliação sobre a política é que o crédito fundiário é um instrumento importante, mas que tem dificuldades em atender os agricultores mais pobres e com pouco capital. O valor das terras só permite adquirir áreas pouco produtivas ou o agricultor tem que ter capital para pagar um valor mais para o proprietário ou negociar outro bem como um veículo. Devido a esse fator, as terras negociadas, em sua maioria, são desprovidas de qualquer tipo de infraestrutura produtiva ou habitacional.

Esse programa aqui em nosso município é bem incipiente. As terras são muito caras (20 mil reais o hectare), por isso temos poucos beneficiários. O que o pessoal faz aqui, é aprovado aqui, mas sai comprar em outros municípios, vai para a vizinhança, onde a terra é mais barata, em municípios como Piratuba e Ouro. São áreas menos valorizadas ficam mais nos fundões, nas grotas, tem áreas mais declivosas, aí tem arrumado nessas condições, para conseguir comprar no valor de 80 mil reais (TÉCNICO 1).

O problema do crédito fundiário é que dentro da norma ele não sobrevive. Porque tem que ter renda até tantos mil e é uma pessoa que não tem. Compra a terra, mas daí não tem estrutura, não sobrevive. Então, quem esta sobrevivendo no crédito fundiário é aquele que já tinha algum capital ou que se instala com a família que tenha uma base produtiva mínima (TÉCNICO 2).

O crédito fundiário tem diminuído de uma época para cá, praticamente não há uma procura tão grande, até os dois últimos anos houve, mas eu noto que o programa não avançou em termos de recursos disponibilizados aos agricultores, em

virtude da valorização das terras. O preço é variável, em torno de 20 a 30 mil o alqueire, cada alqueire corresponde a 2,5 ha, então, seria 10 mil o hectare. Pelo valor que se disponibiliza hoje, que é em torno de 80 mil reais, você não tem uma área de terras agricultáveis de primeira. O programa diminuiu em virtude do desinteresse das pessoas pelo baixo valor disponibilizado no crédito fundiário. [...] Em comparação com as pessoas da reforma agrária que são bem miseráveis. As pessoas que hoje estão procurando o crédito fundiário não são tão excluídas. Só que ao mesmo tempo, devido a isso, que tu vê essa dificuldade da reforma agrária ter maiores sucessos nos projetos de assentamento, tem maiores dificuldades. Quem está no projeto do crédito fundiário já está na agricultura, conhece um pouco mais, já quem procura o assentamento é mais urbano e não tem muita experiência na lavoura (TÉCNICO 3).

Em nenhum dos municípios os agricultores do crédito fundiário está articulados com outras políticas produtivas, além do Pronaf. As instituições que o candidato a beneficiário entra em contato são apenas o sindicato e a Epagri. As outras instâncias, como os Conselhos de desenvolvimento rural e as unidades técnicas estaduais, têm um papel consultivo nos processos de decisão sobre o enquadramento dos beneficiários e projetos. Nesses aspectos residem as principais limitações do crédito fundiário na percepção dos técnicos. A falta de um mecanismo de regulação que coíba a conduta clientelista nos municípios, não permite um maior controle sobre a concessão de financiamentos irregulares e contravenções às normas do Programa. Esses casos referem-se às irregularidades mencionadas acima pelo gestor estadual do programa.

Tem muito caso, de gente que pegou o crédito por meio de político e não consegue pagar e nem estruturar a propriedade, é uma vergonha o que fizeram, deu a carta para todo mundo; isso compromete a credibilidade do Programa. O nosso maior problema aqui é com a agência do Banco do Brasil, se o cara chegar lá e disser: eu pago a terra no nome do beneficiário e a terra vai

ser minha, eles fazem. Já teve casos de áreas boas, áreas pequenas, mas terras boas, o cara pagou no lugar do beneficiário, que trocou a terra por uma casa na cidade (TÉCNICO 4).

Têm vários casos de irregularidade, gente que compra terra para outro, ou que não dá conta e revende sem escritura de forma irregular e também tem a politicagem né (TÉCNICO 2).

As potencialidades do PNCF na percepção dos técnicos está na questão da sucessão, pois pode ser uma maneira do jovem permanecer no meio rural. Nesses casos, destacam que não se deve focar apenas na terra, pois a juventude precisa de mais recursos para determinar a sua escolha de permanecer ou não no campo, como espaços de lazer, estrutura produtiva e acesso ao mercado.

É um instrumento que precisa ter. Eu imagino você sendo filho de um agricultor e o seu pai tem pouca área de terra, como você compraria mais terra? Como você daria conta de adquirir mais um pedaço de terra se não estivesse esse programa. Como você faria para juntar dinheiro para comprar isso, se não tivesse uma política pública para isso. Por isso que eu digo que nada e nenhum programa é bom ou ruim, depende como tu usas. Era um baita programa só que não foi acompanhado de forma adequada (TÉCNICO 3).

Um problema é transição de gerações, aquela parte da sucessão, existe muitas propriedades que vão se extinguir e os grandes e quem tá melhor estruturado, conseguindo manejar bem o leite, tão comprando tudo. Eu acho que a sucessão não é mais um problema e sim uma realidade. Para a juventude ficar, o fator renda não é a única coisa que contribui, tem a questão do lazer, do compromisso sério que é a agricultura, ainda mais se você quiser ter um bom sistema de produção, com a menor mão de obra possível, se não o

pessoal não aguenta pagar, o PRV⁶⁰ tem feito sucesso com o pessoal que aderiu (TÉCNICO 4).

Em suma, pode-se afirmar que, na percepção dos técnicos, o PNCF não tem condições de atender os agricultores mais pobres. Isso se deve aos elevados preços das terras na região e o teto do financiamento não permite a aquisição de terras de boa qualidade. A não ser que o agricultor faça uma negociação por fora, oferecendo mais dinheiros ou outro bem imóvel. Associado a isso, o governo não possui mecanismos efetivos para combater a especulação imobiliária e controlar o preço das terras agrícolas. Apesar disso, os técnicos consideram que a concepção do Programa é boa e necessária para a agricultura familiar, sendo, atualmente, a única ferramenta que tem condições de incidir no problema da sucessão no território.

5.2.6 Trajetória de vida e primeiro contato com o CF

O entrevistado 1 é um jovem de 26 anos, que acessou o PNCF aos 20 anos, logo após casar-se. Atualmente, possui um filho de 2 anos. O casamento para os jovens que vivem no meio rural significa um mecanismo de buscar autonomia e a possibilidade obtenção de renda, sem o auxílio dos pais. O entrevistado antes de casar-se trabalhou como funcionário da Perdigão e foi morar na cidade, mas sempre manteve o desejo de voltar a trabalhar com a agricultura. Entretanto, não tinha condições de comprar terra e instalar uma estrutura produtiva em função do alto valor das terras na região. Por isso, a solução foi a possibilidade de acessar uma área improdutivo vizinha à casa dos pais e utilizar a estrutura produtiva pré-existente na propriedade da família.

Ah, eu teria patinado se não fosse aqui do lado, o valor do financiamento foi todo para comprar a terra. Com o Pronaf pude comprar as vacas e utilizei muito tempo a casa de ordenha do pai. Hoje a gente junto conseguiu modernizar um pouco e as coisas tem melhorado, mas ainda fazemos juntos (ENTREVISTADO 1).

⁶⁰Pastoreio Racional Voisin é uma modalidade de manejo produtivo que adota o pastoreio rotativo com a alimentação exclusiva a base de pasto, se caracteriza por um sistema agroecológico.

Atualmente, esse jovem é considerado pelo técnico⁶¹ como exemplo de empreendimento bem sucedido do PNCF, pois a proximidade com o estabelecimento dos pais permitiu que jovem iniciasse o seu empreendimento minimamente estruturado. Na região, os investimentos do SIB não são utilizados em função do alto valor das terras. Ou seja, mesmo que previsto o SIB, todo o valor do contrato é destinado para compra da terra, não restando nada para investir em infraestrutura habitacional e/ou produtiva. Nos diversos municípios, os técnicos relataram que essa modalidade de associação do beneficiário com a família tem sido muito eficiente para o jovem, já que a terra dos pais será dividida entre os irmãos, o que inviabiliza, muitas vezes, que se mantenham atividades produtivas para além do autoconsumo.

Os casos de alguns jovens aqui é bonito de ver, eles compraram e fizeram acontecer, teve um que em quatro anos pagou a terra, mas estava do lado pai tinha tudo da família para ajudar. Agora o cara que pega no osso e no peito, sem nada, fica muito mais difícil (TÉCNICO 4).

O entrevistado 2 se trata de casal idoso, com mais de 60 anos, que trabalhou a vida toda na atividade agrícola, na condição de agregado. Moravam na “fazenda” dos patrões e realizavam todo o trabalho relacionado às atividades agrícolas e ao trato dos animais, além de auxiliar em todas as atividades solicitadas, como cortar lenha, lavar roupa, cuidar dos arredores da casa grande, entre outras. Ademais, era uma obrigação moral dividir os alimentos que produziam para o autoconsumo com os proprietários, já que estavam utilizando e residindo em suas terras. Pode-se observar que a condição da mulher era muito inferiorizada, pois o trabalho exercido nas atividades de limpeza, cozinha e na lavoura não era remunerado. Ou seja, ambos trabalhavam e apenas o homem recebia salário. Esse casal trabalhou de agregado em três fazendas diferentes, sendo que em uma delas permaneceram por 19 anos, com a promessa que iriam receber uma porção de terra, o que nunca aconteceu. Atualmente recebem aposentadoria e vivem da produção de leite.

⁶¹Este profissional relatou a existência de mais um jovem no município que optou pelo mesmo sistema e está com a propriedade muito bem consolidada e antecipou o pagamento do financiamento.

Sou natural, crioulo aqui de Água Doce, mas sempre trabalhando nas fazendas fora, morei 19 anos no município de Catanduvas. Trabalhei toda a vida na agricultura e fazenda, mas o trabalho da gente sempre vai para os outros, nem o que a gente plantava para o consumo ficava para gente, tinha que dividir com patrão. Hoje tá tudo bem diferente, a gente sabe que o nosso trabalho tá vindo para nós e antes à gente trabalhava como um escravo e só quem ganhava era eu, ela (esposa) trabalhava e não ganhava. [...] Uma vez é que ajeitou para eu comprar um terreninho lá em Vargem Bonita, eu tinha um dinheiro e ia pagar a prestação. Mas os patrões não me deixaram sair da fazenda, me prometeram que quando não pudesse mais trabalhar eles iam me dar uma chacinha, aí eu fiquei lá mais nove anos. Mas eles pararam de engordar boi e colocaram aquelas poedeiras, mas eu não tinha coluna para lidar com galinha. Aí eu sai e não me disseram nada, ficou só na promessa, me deram só umas vaquinhas de leite(ENTREVISTADO 2).

Esse casal tem três filhas e um filho que moram na cidade, segundo os pais, todos gostariam de retornar a viver no meio rural e trabalhar na agricultura. Principalmente o filho que trabalha de segurança durante os finais de semana e ajuda os pais nas atividades agrícolas. Ambas as filhas são casadas com caminhoneiros e também gostariam de retornar para o campo com as famílias, mas avaliam que o alto preço das terras é um fator limitante, mesmo via crédito fundiário, pois o teto do financiamento é muito baixo e não possibilita comprar terras produtivas, com áreas suficientes.

Em relação aos entrevistados 3 e 4, antes de acessarem a política de crédito fundiário encontravam-se, respectivamente, na condição de proprietário e posseiro. O entrevistado 3, beneficiário do Banco da Terra, possuía uma área muito pequena, fruto de uma herança partilhada entre três irmãos. O tamanho da propriedade impossibilitava prover o sustento da família por meio da atividade agrícola e mantinha a condição assalariado na prefeitura do município (auxiliar de serviços gerais), complementada com uma pequena produção para o autoconsumo. Esse beneficiário é de uma família de agricultores familiares e desde criança trabalhou na agricultura e na idade adulta sempre se manteve filiado ao sindicato. Atualmente quem reside na

propriedade é apenas o casal na faixa dos 50 anos. As duas filhas adultas residem no município: a mais velha se dedica a atividades agrícolas com o marido e a mais nova trabalha de agente de saúde.

Tinha uma partilha de herança da família, que o pai deixou, mas já fui trabalhar até de empreitada na prefeitura, para poder sobreviver, que nós não tínhamos como viver da roça, era muito pequeno o pedaço de terra. (ENTREVISTADO 3).

O entrevistado 4 é um jovem de 35 anos, casado, com duas filhas, de 15 e 8 anos. A família vive em condições de fragilidade socioeconômica, principalmente, quando comparado aos outros entrevistados. Antes de acessar o PNCF possuía um pequeno terreno de posse, no qual construiu uma casa muito simples, sem banheiro, sem acesso à luz elétrica e água encanada. O casal nunca exerceu outra atividade que não fosse relacionada à agricultura e provia o sustento da família através do arrendamento de uma terra pequena próxima à sua residência. A renda proveniente da agricultura era inferior a um salário mínimo, sendo complementada com o benefício do Bolsa família⁶². Ambos gostariam que as filhas permanecessem na agricultura, mas a mais velha já sinaliza que gostaria de estudar e viver na cidade.

Eu tinha um terreninho ali em cima, mas não tinha nada. Nem banheiro, nem luz e nem água encanada, era muito difícil. Ali era um quadradinho, não dava para plantar nada. Ai eu arrendava para plantar o milho e o feijão (ENTREVISTADO 4).

A linha de Consolidação da Agricultura Familiar está baseada na elaboração de um projeto individual, no qual a decisão é tomada no interior da família. Em todos os casos, os entrevistados relataram que a opção pelo acesso à terra, via crédito fundiário, foi realizada com participação do casal, mas com muita insegurança referente à possibilidade de endividamento. A decisão foi motivada principalmente

⁶²O Programa Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o País. Esse programa integrou mais recentemente o Plano Brasil Sem Miséria (BSM), que tem como foco de atuação os 16 milhões de brasileiros com renda familiar per capita inferior a R\$ 70 mensais.

pelo desejo de deixar uma herança para os filhos, mesmo que pequena, com exceção do entrevistado 1, que a motivação foi a vontade ganhar autonomia e renda e se manter no meio rural.

O primeiro contato com o CAF foi através da Epagri e dos sindicatos de trabalhadores rurais e da agricultura familiar dos municípios. Nos casos dos entrevistados 1, 3 e 4, a proposta de acessar o crédito fundiário partiu da iniciativa dos técnicos do município. Já o projeto do entrevistado 2 foi formulado com apoio do sindicato, que conseguiu as informações sobre o PNCF, com auxílio de um vereador e dos antigos empregadores. Nenhum dos entrevistados considerou alguma outra maneira de acessar à terra que não fosse através da compra. Os entrevistados 1 e 4 demonstraram contrariedade com as atividades desenvolvidas pelos movimentos sociais, em prol da reforma agrária, por considerar que os assentamentos não funcionam e o processo é muito demorado para conseguir a terra e começar a produzir. Mas independentemente de posturas mais ou menos conservadoras, todos consideram que a política do crédito fundiário poderia ter maiores benefícios, já que se trata de uma política de intervenção fundiária que tem como público alvo as camadas mais empobrecidas do meio rural. Essa reivindicação se torna mais evidente quando o crédito fundiário é comparado com a reforma agrária.

Para os sem terra vem tanta ajuda deveria vir mais para gente aqui o crédito fundiário, a gente é praticamente um assentado, mas só que a gente que paga a terra, não é governo. Outra coisa, para o pequeno produtor é muito difícil, não tem ajuda, enquanto para o grande tem tudo. Quando vem alguma ajuda, o pessoal da prefeitura só dá para os parentes e quem é estranho fica para fora (ENTREVISTADO 2).

Esse depoimento corresponde ao que Farias (2000, p.07) qualifica como sendo uma forma de clientelismo, com a apropriação privada da coisa pública, que está relacionado à barganha do voto, ao privilégio de grupos específicos e a assunção de cargos públicos. Isso representa uma “corrupção” da democracia e a construção de um “pacto socioterritorial” baseado em uma governança civil a favor de uma repartição de poderes desigual, reforçando as condições historicamente estabelecidas pelas oligarquias locais. “As razões apresentadas para o

desvirtuamento da democracia pelo clientelismo normalmente são a pobreza, a ignorância, a herança de um passado pré-moderno” (p.7).

Durante a realização do trabalho de campo, período pós-eleições municipais, pode-se observar outras práticas que comprometem a prática da gestão democrática do território, de maneira geral, e do PNCF, de forma específica. Sem exceção, houveram relatos relacionados à compra de votos e concessão de propostas de crédito fundiário para famílias que não se enquadram no perfil da política. Essas iniciativas indicam que a gestão pública nos municípios visitados tem a característica de privilegiar grupos específicos e buscar ganhos particulares.

Em relação aos valores disponibilizados para o financiamento, apenas os entrevistado 1 e 2 acessaram o teto máximo. Mas nenhum dos beneficiários recebeu recurso do SIB. Em todos os casos, os beneficiários não estavam cientes da possibilidade de alocar recursos do SIB. A Tabela 16 caracteriza os valores dos financiamentos, em termos de área adquirida e valor médio por hectare, demonstrando que o valor pago é maior que a média do Estado.

Tabela 16: Caracterização dos beneficiários no que se refere ao tempo de projeto, nº de pessoas da família e valor de financiamento e área adquirida.

Entrevistado	Município	Tempo do projeto	Nº de pessoas	Área (ha)	SAT (R\$)	Preço por ha	SIB
Entrevistado 1	Capinzal	6	3	6	40.000	5.714	0
Entrevistado 2	Água Doce	7	2	10	40.000	4.000	0
Entrevistado 3	Passos Maia	12	2	7	32.000	4.570	0
Entrevistado 4	Coronel Martins	5	4	4	35.000	8.750	0

Fonte: elaboração própria a partir de dados coletados a campo

Os quatro casos apresentados representam uma pequena amostra da realidade do CAF no Estado de Santa Catarina. O PNCF atua especificamente na compra de pequenas porções de terra, em sua maioria oriunda da agricultura familiar, modificando as condições de

vida de agricultores arrendatários, agregados e meeiros para a de proprietários. Esses dados são ilustrativos no que se refere a dificuldade do CAF em atender famílias rurais mais pobres. Os projetos que apontam para um maior sucesso do ponto de vista econômico estão associados a ajudas de grupos familiares, a existência de outra fonte de renda familiar ou uma poupança.

O primeiro caso é o mais ilustrativo, no qual o sucesso do empreendimento está intimamente associado ao arranjo realizado com a propriedade dos pais. A segunda experiência, os beneficiários possuem a aposentaria que garante uma renda mínima e satisfação das necessidades básicas e ajuda a economizar para auxiliar no pagamento das parcelas do financiamento. O terceiro caso, a mulher possui um emprego de meio período como auxiliar de serviços gerais, que complementa a renda familiar. Já o caso 4 não possui nenhuma forma de renda complementar e depende exclusivamente da atividade agrícola. Além de se encontrar em uma condição extremamente descapitalizada, se desfez do terreno de posse para construir uma casa na área adquirida pelo PNCF.

5.2.7 Histórico da terra, processo de negociação e elaboração da proposta

Em todas as experiências visitadas as terras adquiridas estavam improdutivas e desocupadas ou mesmo abandonadas. O entrevistado 1 comprou as terras que pertenciam a um antigo vizinho que desistiu da atividade agrícola em decorrência da idade avançada e foi morar na cidade perto dos filhos, pois nenhum tinha a intenção de assumir a propriedade. A área já havia sido arrendada pelos pais do entrevistado, mas há algum tempo estava ociosa.

A gente não sabe muito bem, mas ele saiu daqui tem um tempo disse que estava muito sofrido só ele e a mulher e iam morar perto dos filhos na cidade. Aí eles arrendaram um tempo para o pai e a mãe, depois eles pegaram outras terras lá para baixo, aí ficou parado até que surgiu a oportunidade de comprar pelo crédito fundiário (ENTREVISTADO 1).

O beneficiário, acompanhado dos pais, procurou o antigo proprietário da terra para propor a compra, pois todos acreditavam que perto da família seria mais fácil conseguir se estabelecer. A terra não

possuía estrutura produtiva e o valor total do financiamento foi utilizado para o SAT. A moradia era uma casa antiga dos pais, que cederam para a instalação do filho. Atualmente, a propriedade já sofreu várias melhorias no que se refere à sala de ordenha, sistema de captação de água, melhoria do pasto, compra de novos animais, máquinas e habitação.

Minha família me ajudou bastante, mas eu trabalho muito, não queria mais trabalhar na Perdigão, tenho um amor muito forte por isso aqui. Mas foi tranquila a negociação da terra e no financiamento eu me encaixava bem nessa política, demorou um pouco, mas deu tudo certo, hoje eu tô bem e o pai e mãe também, foi bom para todo mundo [...] Quem ajudou mais a gente foi o pessoal da Epagri e o sindicato também, foi uma burocracia e papelada. Mas enviaram a proposta e logo foi aprovada. (ENTREVISTADO 1)

Na segunda experiência, a propriedade pertencia a um casal de idosos que não tinha mais condições de trabalhar, mantinha apenas uma pequena produção para o autoconsumo. Colocou a terra à venda por não ter ninguém para assumir a propriedade. De acordo com os relatos, casos como esse são comuns no município de Água Doce.

O antigo dono, não produzia nada, era um casal de velhinho, que plantava só umas lavourinhas e vendeu por que não tinha mais condição de tocar e não tinha ninguém para cuidar. Aqui tem esse problema, você pode chegar aí nas propriedades, você não vê um moço e uma moça trabalhando, geralmente é um casal de velho. Os jovens se formam e vão tudo trabalhar em outro lugar. [...] Eles falam que é muito pouco incentivo para ficar, a renda é pequena e não tem como dividir a renda entre todo mundo, daí. Mas tem muito jovem que tem vontade de ficar, se tivesse um incentivo bom, eles ficavam. Vai ter uma hora que vai ficar vazio, só aqui na vizinhança tem já três propriedades vazias, que o pessoal ficou velho e não tem ninguém para assumir (ENTREVISTADO 2).

Na avaliação dos beneficiários, o processo de negociação foi tranquilo, mas quase perderam a oportunidade de adquirir a terra devido à demora na concessão do financiamento quase dois anos. O casal avalia que essa demora é decorrente dos questionamentos sobre a idade avançada para assumir um financiamento tão longo. Após ser concedido o crédito conseguiram renegociar a mesma terra, que havido sido vendida para um comerciante local (dono da “venda” da comunidade), pelo mesmo preço, mas com a metade da área. Além de adquirirem uma área inferior, pagaram mais cinco mil reais pela casa, valor que compreendia toda a poupança do casal.

O beneficiário do Banco da Terra (entrevistado 3) não sabe quem era o antigo dono. A única informação disponível é que era um senhor de idade de outro município, ninguém o conhecia, nunca morou ou produziu no local, adquiriu o terreno e vendeu um ano depois. As instituições que se envolveram no processo foi o sindicato, que encaminhou a proposta de financiamento, e a Epagri, que fez o projeto técnico e foi quem sugeriu o financiamento. O valor adquirido foi utilizado apenas para a compra da terra, sem nenhum investimento em infraestrutura, mesmo que o valor do financiamento não tenha atingido o teto do financiamento. O local de residência foi mantido na área de herança do pai.

Não sei muita coisa, só que era a terra de um senhor, que não chegou a produzir nada, comprou em um ano e vendeu no outro. Na época a terra saiu por 32 mil, incluindo todas as despesas escriturárias, nesse valor foi só a terra. A moradia eu mantive a que eu já tinha no terreno que herdei do pai. Nessa terra eu construí só um galpão para guardar máquina e coisa(ENTREVISTADO 3).

No caso do entrevistado 4 a terra pertencia a um vizinho que, também, não residia e nem produzia no local. Esse caso tem algumas particularidades, pois foi o proprietário que procurou o atual mutuário para oferecer a terra, informando que poderia contatar com o sindicato para financiar. Todavia, o relato é que a terra efetivamente comprada pelo PNCF não condiz com o tamanho da terra oferecida e negociada anteriormente.

Foi o proprietário que me procurou; ele tinha tentado vender para outra, mas não saía à papelada, mas ele disse entrava a terra da sanga

para lá, mas quando fui lá ao sindicato e me disseram que ele tinha mudado o projeto e as terras da sanga para lá ainda é dele. [...] A compra aqui foi uma confusão, me logrou um pedaço de terra, me disseram que eram 3 alqueires, mas entrou só 4 hectares. Ainda tem esse mato aqui em cima e tudo essa lasca de capoeirão. Então eu só planto aqui na frente e nesse pedaço também. Então não tem como pagar uma prestação na faixa de 3 mil reais, não sobra, não existe como pagar (ENTREVISTADO 4).

Essa é uma situação frequente no PNCF, no qual muito beneficiários desconhecem as regras do Programa, os prazos e formas e pagamento. Esse caso revela uma falha no fluxo da cadeia de informações que partem da esfera federal até os sindicatos e outras instituições que dão capilaridade ao programa.

O pessoal do sindicato e da Epagri ajudaram sempre, mas lá no banco é que não me explicaram nada, nem a segunda via do contrato eles me deram. Só depois que o pessoal da Epagri foi lá comigo buscar no banco. Mas eu nem sabia quanto que ia dar e o pessoal do sindicato também não sabia explicar, depois que foram me explicar no banco que ia dar tudo isso a parcela, quase 3 mil reais (ENTREVISTADO 4).

No que se refere à satisfação quanto à forma de pagamento, os entrevistados 1,2 e 3 consideram bom, mas avaliam que poderiam ter mais facilidades, principalmente em períodos com seca ou algum outro evento que comprometa a atividade agrícola.

5.2.8 Concepção do projeto, outras políticas de desenvolvimento rural e capacidade de pagamento

Todos os entrevistados fazem questão de enfatizar que existiram muitas dificuldades para conseguir obter renda do projeto. No caso dos adimplentes, conforme já explicitamos, há uma associação a outras fontes de renda e ajudas de familiares como fator determinante para manter-se em dia no pagamento do financiamento. Nessas experiências houve um aumento no patrimônio da família com a aquisição de

veículos (carro e moto) e melhorias nas moradias, seja por reforma ou construção de casa nova.

Olha melhorou bastante, não posso dizer que não, mas foi muito trabalho, não tinha nada fui usando o do pai até conseguir o meu, ainda hoje tem coisa que a gente faz junto, tudo que eu ganhei tive que investir e não é fácil os financiamentos final do ano. (ENTREVISTADO 1)

Ah mudou bastante, mas a gente por enquanto não sobra dinheiro, tudo que sobra vai para pagar as contas, mas dá para a gente sobreviver. Olha e tem mais muitos anos para pagar. E aí, a mulher e eu somos aposentados, dá para levar, não é muito, mas ajuda bastante (ENTREVISTADO 2).

Mudança teve para melhor, mas os primeiros anos, posso te dizer que foi muito sofrido, agora que tá melhor. Mas para dar certo tem que ser uma pessoa com muita vontade de trabalhar, se não, não dá. Por que se pega uma seca, que nem eu peguei, a gente só comia porque a mulher trabalhava na cidade. O que produziu foi tudo para pagar as contas, estive muito tempo no vermelho. Nunca deixei atrasar, mas terminava os primeiros anos sem nada (ENTREVISTADO 3).

Claro que melhorou, o problema é a dívida que do jeito que tá não sei como vou pagar, mas agora eu tenho autonomia de plantar o que eu quiser, tem água e tem luz na casa para minha família (ENTREVISTADO 4).

A assistência técnica é feita pela Epagri, mas como os técnicos são responsáveis por um grande número de estabelecimentos, há dificuldades de oferecer orientações de forma mais intensiva para os beneficiários do crédito fundiário. Ao mesmo tempo, todos os beneficiários reconhecem o trabalho dos técnicos e há um sentimento de gratidão, pois não tem outros profissionais que os auxiliem. Pode-se perceber também que o modelo produtivo adotado pela Epagri, nesses

municípios, está baseado na produção convencional⁶³, distante da difusão de formas alternativas de agricultura, orientada para produções de alto valor agregado (agricultura orgânica, produtos artesanais e venda direta), que privilegia modelos com maior preocupação em relação ao meio ambiente e a qualidade dos alimentos. Dessa forma, as atividades e sistemas produtivos escolhidos estão vinculadas à vocação construída para região, baseada na produção de leite e produção de grão (milho e soja).

Existem no território muitos agricultores integrados com grandes agroindústrias na produção de suínos e frangos. Mas no entendimento dos entrevistados 1 e 2 a melhor alternativa é a produção de leite, que além de dar uma renda estável, a comercialização é garantida. A produção é complementada com o plantio de grãos para comercialização (caso 1) ou para fazer silagem para alimentar os animais (caso 2).

Eu produzo leite, é o que tem de melhor aqui na região, a gente ainda trabalha com pasto, o que garante comida para as vacas sempre. Vejo ai o pessoal passando aperto quando tem algum problema com ração e milho. Aqui nunca faltou pasto para as vacas. É mais fácil, mais barato e rende bem mais. Hoje a gente entrega para Tirol uma média de 6.000 litros de leite por mês, a renda aumentou muito, desde que eu comecei, hoje temos 40 vacas boas. Ainda tem uma pequena produção de grãos, milho e coisa e o que a gente planta aqui para comer, tem de tudo (ENTREVISTADO 1).

Hoje nós produzimos leite, mas viemos para cá, com o intuito de fazer queijo, a gente sempre lidou com isso lá nas fazendas, mas tinha só quatro ou cinco vaquinhas, comprei mais duas, mas ficou aquela coisa de ser muito longe para vender o queijo, ai ficamos só com o leite. Mas nós plantamos alguns grãos, milho para silagem, feijão, mas eu planto de tudo para o consumo. Mas o que dá renda mesmo é o leite e um terneiro

⁶³Uma exceção verificada é a difusão do PRV, que é muito difundido na região em função de trabalhos de pesquisa e extensão realizados pela Universidade Federal de Santa Catarina. Mas ainda são poucas propriedades que adotaram esse sistema.

quando tem para vender. O Leite vai para a Tirol, o milho a gente usa na silagem, no trato das vacas. O preço do leite depende da quantidade e nós estamos vendendo pouco, uns 3 mil litros por mês, é uns 73 centavos, mas quando der uma melhorada e as vacas começar a criar, quero entregar uns 4 mil litros. As vacas são muito caras para comprar, por menos de 4 mil não compra uma vaca boa, e as nossas nós pagamos mais barato, não é vaca boa, por isso produz menos (ENTREVISTADO 2).

O entrevistado 3 optou pela produção de grãos, que vende para a cooperativa da região, além de uma pequena produção de erva mate. Mas o diferencial é uma pequena agroindústria de queijo, montada com subsídios da prefeitura, que a princípio era para se constituir em um empreendimento coletivo com outros agricultores do município. Como todos demais interessados haviam desistido do projeto, a prefeitura cedeu o equipamento para o casal. Atualmente produzem uma média de 5 peças por dia que são todas comercializadas no município.

Já o entrevistado 4 avalia que a única opção para área que adquiriu é fazer o cultivo alternado de soja, milho e feijão. A ideia do projeto proposto inicialmente era para produzir leite, mas considera a área inviável para atividades que não seja os grãos.

Hoje eu planto soja e milho, alternado e vendo os grãos para a cooperativa, tem um pouco de erva mate que é nativa. Além do queijo que produzimos com as vaquinhas de leite, temos uma pequena agroindústria de queijo ali atrás e conseguimos a inspeção municipal e vendemos na cidade (ENTREVISTADO 3).

O ano passado eu consegui 50 bolsas de milho, mas bruto né. Tem que pagar ainda o batedor, peão (não tem como bater sozinho). A nossa única fonte de renda é roça, plantamos milho, feijão e soja alternado. Não tem o que fazer aqui só tem esse pedaço aqui na frente e outro pedacinho lá é muito pouco (ENTREVISTADO 4).

Além da concepção e estruturação do projeto produtivo, os resultados socioeconômicos estão associados ao acesso a outras políticas

para agricultura familiar. Principalmente em casos que os beneficiários não receberam nenhum recurso para a implementação do projeto produtivo, melhoria de infraestrutura, compra de insumos e instalações básicas como moradia. O Pronaf é a principal política para instalação do projeto produtivo dessas famílias. Os entrevistados 1, 2 e 3 acessaram o Pronaf A e a modalidade custeio e utilizaram para instalar a estrutura produtiva e adquirir insumos.

Eu peguei o Pronaf A logo depois que peguei o crédito, comprei algumas vacas e adaptei alguma coisa na casa de ordenha. Estou planejando pegar um Pronaf custeio em breve, para investir mais (ENTREVISTADO 1).

Sim, logo que eu peguei o terreno veio aquele Pronaf A, peguei 13 mil, comprei uns bois, terminei de pagar a casa, comprei uma carroça, uma junta de boi, comprei umas vacas. Esse falta pouquinho para terminar de pagar. Depois fiz outros Pronaf custeio e agora fiz aquele Pronaf Juro Zero e peguei mais 10 mil. Hoje eu tenho por ano quase quatro mil reais de financiamento (ENTREVISTADO 2).

O Pronaf de investimento todo ano a gente pega. Quando eu peguei o crédito eu peguei o Pronaf A e comprei esse trator e calcário e adubo para a terra. (ENTREVISTADO 3).

No caso do entrevistado 4 ocorreu divergências de informações, pois a família afirma que não foi beneficiada do Pronaf A. No entanto, o relato do técnico⁶⁴ revela que houve a concessão de 18 mil reais dessa modalidade de crédito. Dessa forma não se tem conhecimento se houve algum tipo de irregularidade na liberação desses recursos ou se o entrevistado omitiu as informações. Está previsto no projeto que o recurso seria utilizado para iniciar um projeto de produção de leite na propriedade, com a compra de animais e instalação de uma casa de ordenha, mas nenhuma dessas atividades foi implantada até o momento da visita.

⁶⁴ Este relato está associado a apresentação de documentos de adesão ao crédito do Pronaf.

Não pegamos nenhum Pronaf, nada! Agora com essa dívida aí a coisa ficou feia, não podemos pegar o Pronaf e nem nada. Tem só o bolsa família mesmo. (ENTREVISTADO 4)

Em todas as experiências, com exceção do entrevistado inadimplente (caso 4), os agricultores afirmam que é muito difícil manter o pagamento do financiamento em dia, principalmente, nos primeiros anos do projeto.

Graças Deus tenho conseguido pagar, essa produção com pasto é muito boa. Nunca me apertei para pagar, eu ainda planto uma roça de milho, tá bom. Hoje, tô fazendo o que gosto e tenho minha autonomia e ganho muito mais, diferente de quando estava na Perdigão (ENTREVISTADO 1).

É um pouco difícil, aqui quando sobram uns 200 ou 500 reais a gente tem que aplicar para quando chegar o mês de março, que é quando a gente paga. Eu vou e entrego todo o dinheiro, mas graças a deus sempre uns dias antes eu cheguei e paguei (ENTREVISTADO 2).

O meu financiamento vai até 2021, eu peguei em 2001. Eu não utilizei a carência para o juro ir regredindo, quem deixa para o final a dívida aumenta em vez de diminuir. Hoje que deu uma estabilizada, aumentou a renda da família e tá dando para pagar direitinho. Eu tenho uma parcela fixa de 2.058 reais, mais o juros de 5% se pago em dia. Demorei dois anos para começar a produzir, aí foi aumentando para chegar como tá hoje. (ENTREVISTADO 3).

No caso inadimplente pode-se elencar alguns elementos determinantes para a impossibilidade de pagamento: i) as dimensões da propriedade disponíveis para produção são insuficientes para gerar renda, o que compromete o sustento da família; ii) valores e crenças, como a dificuldade de aceitar mudanças do ponto de vista produtivo; iii) sem acesso a políticas adicionais, apenas o bolsa família; iv) falta de

orientação no processo de negociação, desconhecimento das condições do financiamento; vi) escolaridade baixa; vii) sem outra fonte de renda que não seja a agricultura.

Eu arrendava terra para trabalhar, era mais vantagem, eu produzia 100 bolsas de milho e pagava tudo e ainda me sobrava 50 e não tinha dívida nenhuma. Nós não tínhamos nada, mas também não tínhamos dívida A gente pensou em ir para cidade, mas não tinha estudo para trabalhar lá, por isso nos obrigamos a trabalhar na roça. Queríamos que as meninas ficassem perto, mas vai fazer o que se tem pouca terra e pouco dinheiro A gente decidiu comprar terra, por que onde a gente tava não tinha nada, só tinha o que comer por cauda da roça de mandioca e da horta, mas era muito difícil mesmo (ENTREVISTADO 4).

Nesse caso, o problema está associado a uma má escolha da propriedade a ser comprada, com uma proposta que não foi cumprida, além de quase nenhum entendimento por parte do beneficiário sobre as condições de pagamento e especificidades do contrato.

Faz 5 anos que a gente comprou aqui, até hoje só consegui pagar metade da primeira parcela, teve seca para piorar, nós já pedimos para renegociar, mas demora né, não sei direito como funciona, mas o pessoal da Epagri que encaminhou e ajuda a gente. A terra aqui é boa, produz bem, só que é muito pouco né, se fosse tudo como tinham me falado no começo eu estaria melhor. Essa casa também é melhor a outra era muito ruim. [...] Mas é muito difícil não tem o que fazer aqui se não plantar o que a gente planta, já pensei em ir para a cidade, mas sem estudo assim vai ser pior, melhor ficar aqui que fome a gente não passa (ENTREVISTADO 4).

Em relação aos serviços sociais oferecidos como saúde e educação, os mesmos obedecem aos padrões dos municípios rurais A saúde está associada à figura do agente de saúde, responsável pela agilidade dos processos, mas de maneira geral há uma avaliação positiva

sobre esses serviços. Já o transporte público deixa a desejar, aqueles que não possuem veículo tem arrumar outras alternativas para se deslocar ou caminhar longos trechos até o ponto de ônibus mais próximo. No que se refere à educação, apenas o entrevistado 4 possui filhos que frequentam a escola e a consideram boa, mas acreditam que não podem opinar pelo baixo grau de escolaridade.

Não é lá aquelas coisas, mas está bom, a gente tem carro e moto para ir até a cidade, quem não tem que é problema, o guri ainda não vai para a escola, então não posso falar (ENTREVISTADO 1).

A saúde, até que não é ruim, mas se precisa de um médico fora, eles ajudam muito pouco, tem que brigar para conseguir ajuda. A estrada é boa e o ônibus é só escolar, para se deslocar tem que ter um carrinho. Telefone é só celular. A segurança, na cidade tem um pouco, acho que ta apertando e os bandidos tão vindo para cá (ENTREVISTADO 2).

Passa longe o ônibus, é um chão, longe e as meninas tem ir andando todo o dia para ir pegar o ônibus para a escola. Tem o posto de saúde, mas tem que se virar para chegar lá. Quando a gente veio para cá terra não tinha nada, nem luz e nem água. Depois de uns 6 meses que a gente comprou aqui pelo Programa que veio. (ENTREVISTADO 4)

Constata-se que o Programa não incide diretamente no acesso a outros serviços públicos básicos, com exceção do Programa Luz para Todos⁶⁵, que foi responsável pela instalação de energia elétrica para o entrevistado 4. A inscrição no Bolsa Família ocorre independente da solicitação do financiamento via PNCF. No que se refere às outras políticas de desenvolvimento rural, há uma integração eficiente apenas com o Pronaf, pois nenhum dos agricultores participa, por exemplo, dos programas de compra institucional. O fato de se instalar dentro de um

⁶⁵ Esse Programa foi criado em 2003 com o objetivo de acabar com a exclusão elétrica no país, com meta de levar acessos à energia elétrica gratuita principalmente para o meio rural.

território da cidadania não influi diretamente em nada, já que sequer existe uma discussão sobre o tema fundiário no âmbito do Colegiado Territorial

No que se refere à avaliação do programa, todos os beneficiários identificam mudanças positivas nas suas condições de vida, mesmo que relativas, pois estão associadas à contratação de uma dívida. Uma crítica importante refere-se às desinformações dos sindicatos, principalmente no que se refere ao acesso aos recursos do SIB e explicações sobre as particularidades do financiamento. Dessa forma, consta-se que os sindicatos e técnicos, que dão capilaridade ao Programa precisam de uma formação complementar, para auxiliar no envio de propostas que garantam a viabilidade dos projetos. Além disso, em todos os casos, o Banco do Brasil é criticado seja pela morosidade do processo ou pela ausência de uma explicação mais detalhada sobre as condições do financiamento.

A reclamação que eu tenho é do gerente do banco, aquele homem me judiou, demorou a liberar o dinheiro, eu perdi o negócio por causa dele, quase perdi o segundo também, demorou mais ou menos um ano. Eu acho que o rebate é muito pouco, ai seria um incentivo bom, é um sacrifício para pagar. A gente fica pensando, para os assentados dos sem terra vem tanta ajuda, para gente do crédito deveria ter também, mas é só Pronaf.(ENTREVISTADO 2)

Uma coisa deve avaliar é o preço do que o cara vai comprar e se tem condições de produzir. Teve gente que comprou e a comissão que aprovou não viu que era pouca área, se tu pega uma área ruim ai tá ferrado. Mas é um Programa bom, principalmente para o jovem, se a pessoa tem interesse de trabalhar, por que sem ter boa vontade não sai nada. Mas acho que seria bom para o jovem ficar, era o filho poder comprar a terra do pai, a parte dos irmãos. Por que um trabalha ai quando os pais morrem tem que dividir o fruto do trabalho por igual com os irmãos, ai o cara não fica na agricultura, não tem jeito (ENTREVISTADO 3).

Tá bom, a gente mora e não incomoda ninguém. Mas o problema é a dívida e a pouca terra. A gente não tem estudo é o que dá para fazer, se diminuíssem a dívida aí dá para pagar (ENTREVISTADO 4).

As falas acima permitem perceber que o problema da sucessão é notório para os entrevistados, principalmente os mais velhos. Três variáveis são importantes nessa análise: i) a permissão da compra em primeiro grau, possibilitando ao jovem comprar a terra dos pais; ii) a incapacidade do Estado em constituir um instrumento que controle o preço das terras; iii) compromisso de manter as terras na agricultura familiar, evitando a concentração fundiária.

Hoje com 80 mil do programa você não compra um alqueire, o preço subiu muito. Com o preço de hoje o dinheiro não dá para comprar essa terra aqui. Já me ofereceram pagar a minha dívida e me dar a outra parte em dinheiro, mas eu não aceitei isso é minha vida, mas tem muita gente que faz por aí. (ENTREVISTADO 3)

O planejamento e sonhos para o futuro envolvem em todos os casos a vontade de estruturar e diversificar melhor a propriedade e ter a possibilidade que os filhos retornem para assumir o estabelecimento familiar. Principalmente no caso dos entrevistados 2 e 3, que possuem filhos adultos, que tem o sonho de voltar e se consolidar enquanto agricultor, mas a dificuldade de acesso à terra e a políticas adicionais que viabilizem uma instalação adequada se mostram como fator limitante.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste momento, os objetivos, questões e premissas apresentadas na introdução desta dissertação são retomados em seu conjunto. Este estudo procurou compreender como a política de crédito fundiário contribui para a governança da terra no contexto brasileiro. É importante observar que o debate sobre as políticas de acesso à terra no Brasil está imbricado às discussões mais amplas sobre projetos de sociedade e desenvolvimento rural, sobre as quais incide uma série de interesses, principalmente, de cunho político-econômico. Esses distintos interesses mantêm as políticas de acesso à terra desprovidas de um sistema de governança eficiente. Beneficiando alguns grupos de interesse que pretendem continuar bloqueando continuamente o acesso à terra aos grupos mais desfavorecidos política e economicamente, como agricultores familiares e assalariados rurais, que tem sido compulsoriamente desterritorializados, devido às dificuldades de acesso à terra, crédito e outros serviços públicos.

No entanto, nas últimas décadas ocorreu um movimento de valorização da agricultura familiar, mesmo que tardio, por meio de uma série de políticas públicas, como: crédito fundiário, programas de compra institucional, reforma agrária e Pronaf. A revisão da literatura permitiu observar que essas políticas têm se constituído de forma e natureza profundamente fragmentadas, desprovidas de interfaces entre si e com outras políticas de desenvolvimento rural e territorial. Em especial, a reforma agrária e o crédito fundiário que tendem a assumir uma lógica competitiva entre si, o que se explica mais pelo seu cunho ideológico do que pela realidade dos fatos. Essa situação parece um tanto controversa, pois o processo de alocar terras, visando proporcionar um melhor uso social torna-se, então, imprescindível para a democratização da estrutura fundiária e consolidação produtiva e social desse segmento. Nesse caso, a introdução de um instrumento não deve suprimir a execução de outro e sim complementar as distintas ações. Em Estados, em especial como Santa Catarina, o perfil do beneficiário do PNCF não exerce concorrência com os instrumentos utilizados na reforma agrária tradicional, nem em termos de público atendido, nem em termos de áreas adquiridas.

Os resultados da pesquisa permitem afirmar que o PNCF contribui positivamente para os processos de governança da terra, em pelo menos quatro aspectos. Em primeiro lugar, essa política têm condições de reforçar o caráter familiar da agricultura e ser uma

alternativa para atuar na questão da sucessão e permanência do jovem no meio rural, que representa um dos principais desafios da atualidade. Trata-se de um instrumento para que as terras, colocadas à venda por agricultores familiares não saiam do domínio dessa forma de agricultura, se transformando em um sítio de lazer ou sejam compradas por grandes proprietários de terras ou empresários, aumentando a concentração fundiária. Além disso, o crédito fundiário atua na compra de áreas maiores, geralmente subutilizadas, para a instalação de pequenos grupos de agricultores.

Nas observações realizadas a campo, essa questão ficou evidente, em especial, no estudo de caso de Santa Catarina, onde todas as terras adquiridas eram provenientes da agricultura familiar e estavam com problemas de sucessão ou abandonadas. No entanto, o PNCF não possui um mecanismo específico para garantir esse processo, como uma integração com cadastro de imóveis que identifique terras com problemas de sucessão, onde potencialmente os jovens poderiam se instalar. Já no caso do Piauí, as terras pertenciam a produtores patronais de porte médio e estavam subutilizadas ou abandonadas. Graças ao crédito fundiário, essas terras ganharam um uso produtivo mais adequado e destinado para o abastecimento dos mercados locais, hospitais e escolas. Em suma, o crédito fundiário é um instrumento primordial para a governança da terra, nas seguintes questões: ampliação das áreas insuficientes à reprodução familiar (reestruturação dos minifúndios ou fusão de parcelas); aproveitamento de áreas inexploradas ou semi-exploradas; possibilidade para impedir maior concentração fundiária; instrumento para reaproveitar terras com usos inadequados e/ou subutilizadas. Quanto à capacidade de intervir na estrutura fundiária o PNCF não promove alterações no processo de desconcentrar as terras, mas intervêm diretamente para que não ocorra maior concentração.

Outro aspecto a ser ponderado é que o crédito fundiário pode ser uma política importante para equacionar o acesso precário à terra, principalmente, para agricultores familiares que não possuem terra suficiente para garantir o sustento da família, aumentando o tamanho de estabelecimentos rurais considerados minifúndios. Uma referência pode ser o entrevistado³, do estudo de caso de Santa Catarina, para quem o aumento da propriedade significou o retorno para a atividade agrícola. Mas observou-se também que não existe uma preocupação com o redesenho das propriedades, ou seja, o agricultor pode adquirir uma área distante de sua propriedade, tornando-se proprietário de dois minifúndios, não contribuindo para o reordenamento da estrutura

fundiária. Além disso, o PNCF intervém positivamente para as categorias de arrendatários, parceiros, meeiros e posseiros que não conseguem a titularidade de suas terras. Um indicador são os dados de Santa Catarina que demonstram que no CAF quase a totalidade dos beneficiários estão enquadrados nessas modalidades, assim como os entrevistados 2 e 4 (parceiro e arrendatário).

No que se refere aos processos de (re)territorializaçãoda agricultura familiar, há um constante deslocamento de agricultores familiares e trabalhadores rurais de seus territórios. Ou seja, são desterritorializados devido às condições precárias de agricultores ou assalariados rurais, que viviam em condições de fragilidade socioeconômicas, que não conseguem prover a contento o sustento da família e foram viver nas periferias das cidades ou trabalhar como empregados na atividade agropecuária. Outra possibilidade é decorrente do processo de fragmentação das pequenas propriedades, obrigando, principalmente, os jovens a migrar para cidade.

O que assegura a reterritorialização são bases econômicas, geográficas e socioculturais que permitam condições de permanência no meio rural. Uma família desterritorializada não se limita a ausência de terra (meio de produção) e a relações imperfeitas com os mercados. Inclui também questões mais subjetivas e simbólicas, que envolvem a família nuclear, o grupo da parentela, a vizinhança, amigos, estendendo-se à comunidade local. Dessa forma, a recomposição das condições que permitem aos desterritorializados sua realização pessoal não se restringe aos fatores de produção (CARINI, 2010). No entanto, esse processo quando impulsionado pelas políticas públicas de crédito fundiário corresponde à reestruturação apenas da base material necessária para essas famílias se reproduzirem socialmente no meio rural, por meio do acesso à terra, estrutura produtiva e assistência técnica. Os outros elementos, para o sucesso desse processo, ficam a cargo das relações sociais estabelecidas entre o grupo ou família de beneficiários, que pode se caracterizar por um processo de fácil acomodação no “novo território” ou gerar situações de conflitos entre o próprio grupo (caso de associação na modalidade CPR) ou com a comunidade no entorno da propriedade.

O conjunto dessas informações confirma a premissa de que o crédito fundiário é um instrumento que contribui para reterritorializar uma parcela da agricultura familiar, principalmente, jovens que saíram da atividade, famílias com áreas muito pequenas e assalariados rurais, que desistiram de viver no meio rural devido à precariedade das

condições de vida, mas que veem na terra o lugar ideal para viver e, ao mesmo tempo, dispõem de conhecimentos suficientes para a gestão da atividade rural. Os grupos CPR do Piauí são exemplos de beneficiários que já não residiam no meio rural ou nem se dedicavam exclusivamente a atividades agrícolas. Apesar de afirmarem sua identidade como agricultores, não possuíam as condições materiais para se manter no meio rural. Com exceção de alguns membros do grupo 3, todos os associados, antes de acessarem o PNCF, estavam vivendo em condições precárias nas periferias da capital e sobrevivendo de trabalho esporádico na agricultura ou construção civil. As avaliações sobre CAF seguem a mesma direção, pois o entrevistado 1 deixou de viver na cidade e assumiu uma propriedade localiza da próxima da unidade agrícola dos pais no município onde cresceu e próximo à família. O entrevistado 2, apesar de não ter abandonado a agricultura aumentou a sua autonomia e rendimento deixando a exploração da condição de agregado. O 3 e 4 não chegaram a sair do município e nem abandonar a atividade agrícola, mas o PNCF foi um instrumento importante para a sua efetiva territorialização. Ao mesmo tempo, o processo de endividamento pode também ocasionar a desterritorialização, gerada pelo insucesso da unidade produtiva, o que leva ao abandono dos lotes, transferências para outros mutuários (legalizadas ou contratos de gavetas), ou mesmo pelo processo de execução da dívida e reintegração de posse por parte da União.

A sistematização dos dados secundários permitiu verificar a premissa que haveria maior adesão na política de crédito fundiário nos Estados de fronteira agrícola fechada, devido à maior dificuldade de dispor de terras passíveis de desapropriação. Essa afirmação deve ser relativizada, pois a expressiva adesão verificada em Santa Catarina e Rio Grande do Sul está relacionada, também, à existência de uma demanda antiga por políticas dessa natureza em função do grande contingente de agricultores familiares presentes nesses Estados. Outro elemento importante para o sucesso do programa está intimamente associado à vontade política e à capilaridade que se constitui através da atuação dos sindicatos, governo estadual, municipal e associações, a exemplo do Piauí e Maranhão. Isso pode ser corroborado pelo fato de Estados como Rio de Janeiro, Espírito Santo e São Paulo que não possuem grandes possibilidades de expandir sua fronteira agrícola terem uma baixa aderência aos programas de crédito fundiário.

A pesquisa demonstrou também que a governança e modelo de gestão descentralizada do programa se mantiveram semelhante em todas as suas edições. As alterações no perfil e forma de organização dos

beneficiários e nas condições de pagamento na transição entre o PCT e BT foram substantivas. Essa mudanças ocorreram principalmente nos objetivos do programa, que deixou de centralizar o tema do combate à pobreza rural. Já o PNCF representa a fusão dessas duas concepções, com o desdobramento das duas linhas de financiamento e com o diferencial da efetiva participação dos sindicatos de trabalhadores rurais, em especial a Contag. A literatura destaca que a inovação do sistema de governança está no processo de auto-seleção dos beneficiários, protagonismo das associações e famílias beneficiadas no processo de aquisição de terras. Ou seja, o fato dos grupos de agricultores escolherem as terras a serem adquiridas, permite que as famílias interessadas, reunidas em associação ou de forma individual selecionem e adquiram a terra de sua escolha e se associem com quem estabelecem laços de confiança. Além disso, essa política facilita a compra de áreas próximas a pessoas com quem mantêm laços de amizade e parentesco, elementos essenciais, no processo de organização da agricultura familiar. Uma questão que fica em aberto refere-se à realidade social do beneficiário 4 da pesquisa de campo realizada em Santa Catarina, que sugere a necessidade de uma maior intervenção das instituições envolvidas no processo de escolha e aquisição da terra. Pois os beneficiários pobres e com reduzido acesso à informação dificilmente dispõem das condições necessárias para negociar com os proprietários a terra.

Nesse sistema, o governo não toma decisões em nome dos agricultores. Isso os torna mais motivados, sentem-se “donos” do projeto e mais responsáveis pelo seu sucesso à exceção do caso mencionado acima que se sente prejudicado e no limite enganado por desconhecer a fundo as regras. Essa percepção positiva mais geral ficou mais evidente nos grupos do Piauí, mas com entendimento que aqueles grupos não correspondem à realidade mais abrangente do programa. A maioria dos casos de inadimplência está associada, justamente, à escolha de uma área de baixa qualidade, no que se refere à fertilidade do solo, ou inadequada para o projeto produtivo que se pretende implantar.

Pode-se perceber que a descentralização pode ser criada em qualquer contexto, nos seus aspectos formais, mas não se pode apagar o modo de fazer política historicamente centralizado da noite para o dia. Isso explica em parte a existência de uma assimetria entre a formalização de experiências de descentralização e a qualificação de sua prática (BOISIER, 2004). No caso do PNCF observou-se que a operacionalização do programa funciona bem na alocação de recursos e

sua gestão em geral. O desafio continua a ser a construção de laços de confiança entre os beneficiários e o Estado, que dispensem a intermediação dos atores políticos tradicionais e as práticas clientelistas, que comprometem a governança dos territórios, de maneira geral, e do PNCF, de maneira específica.

No que tange à transferência de poder político para a os níveis locais, pode-se observar que essa relação está associada unicamente a atuação dos sindicatos e associações. No Piauí o crédito fundiário está na sua pauta de reivindicações dos sindicatos, com lideranças diretamente relacionadas ao programa e atuantes no território, com uma boa articulação com os gestores estaduais. Mas também existe a possibilidade de um caráter apenas formal de encaminhar as propostas, como se percebeu em Santa Catarina. No caso das experiências visitadas a campo, mesmo considerando as disparidades em termos de organização social, não se verificou elementos suficientes para afirmar que se constituíram redes de poder socioterritorial, em torno da questão do acesso à terra. Além disso, no caso do CAF contatou-se que único braço do PNCF é o sindicato, já que não existe contato entre as famílias beneficiadas e os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural tem um papel figurativo e quase não funcionam, sendo a unidade estadual que delibera sobre a elegibilidade dos possíveis beneficiários. Essa situação rompe o ciclo virtuoso idealizado na concepção da governança do PNCF.

No entanto, essas ampliações da participação social nos espaços de decisão, mesmo que ainda incipientes, promovem maior interação entre sociedade e Estado, o que é de grande valia para um país que não tem enraizada uma “cultura democrática” e historicamente convive com profunda desigualdade na distribuição do poder político, em especial, no meio rural. Dessa forma, pode ser considerado um percurso importante de aprendizagem para ultrapassar as lacunas e fragilidades existentes nos mecanismos de governança da terra em nível territorial ou local. Ao pensar a governança da terra como um componente da governança territorial constata-se que apesar da gestão descentralizada, o PNCF ressentido-se de possibilidades de adaptação às especificidades territoriais. O que pode ser exemplificado na relação de disparidade regional/estadual do preço das terras e a manutenção do mesmo teto pra todo o país. Isso restringe que beneficiários do mesmo programa tenham acesso aos mesmos benefícios, como o SIB, configurando um processo elitização das políticas públicas. Os beneficiários mais pobres das regiões com terras mais caras têm enfrentado dificuldades de gerar a renda necessária para viabilizar a sobrevivência familiar e o pagamento

das parcelas do crédito, criando uma situação de endividamento que compromete o desempenho do programa. Ou seja, esse instrumento creditício é mais viável para aqueles que dispõem de algum patrimônio, uma poupança inicial ou o apoio do grupo familiar para dar início às suas atividades, em especial para a modalidade CAF em localidades que o preço da terra é muito alto.

Pode-se verificar que o público estudado a campo possui uma trajetória de vida diretamente correlacionada ao acesso precário a terra e na sua percepção o fato de passar para a condição de proprietários é como se o PNCF fosse uma “dádiva” do governo federal, pois antes eles eram meeiros, sem terra, arrendatários e favelados. Em suma, a pesquisa identificou melhorias nas condições de vida dos mutuários em relação à segurança alimentar, saúde, educação, moradia, renda, aquisição de bens duráveis e organização social (no caso do CPR), após a compra da terra, comparativamente à situação anterior ao programa. Mas os efeitos socioeconômicos dessa melhoria das condições de vida não podem ser atribuídos tão somente ao programa, pois as famílias também tiveram acesso ao Pronaf A, ao Programa Luz para Todos, Compra Institucional e ao Programa Bolsa Família.

Tais melhorias poderiam ter sido bem mais expressivas se tivesse havido uma prestação de assistência técnica efetiva e integração entre as instituições prestadoras de serviços públicos. Constatou-se também que para uma melhor implementação do programa ele deve ser monitorado e ter acompanhamento técnico permanente. Em relação às políticas públicas complementares ao PNCF, essas deveriam também chegar concomitantemente ao ato da liberação dos recursos para a compra da terra. Deve-se refletir também sobre um sistema de integração com programas de compra institucional mais eficientes, pois foi entendido como um elemento essencial para o sucesso dos empreendimentos do CPR.

Ao realizar análise da experiência francesa de ordenamento fundiário e territorial – SAFER a fim de compreender sua origem, alcances, contradições e limites, de modo a ressaltar suas dinâmicas descentralizadas e estruturas de governança. Verificam-se elementos que podem ser relevantes no sentido de refletir sobre a construção de competências para o PNCF, em especial, no que se refere à integração com um sistema de cadastro, que possibilite um profundo conhecimento e controle do mercado de terra. Ou seja, um sistema de governança associado a um cadastro de terras único, que permita identificar as terras com problemas de sucessão, abandonadas ou colocadas a venda por

razões diversa. Outro elemento importante é o estatuto de bem público que o direito de preempção e revisão de preços confere às terras. Esse é um instrumento interessante que poderia conferir maior eficiência para salvaguardar o caráter familiar da agricultura, permitindo que o crédito fundiário tivesse preferência na compradas terras colocadas livremente à venda e disponibiliza-las para agricultores do território com prioridade à instalação de jovens e situações de pobreza. Para as condições atuais, sem propor grandes mudanças, poderia criar-se, ao menos, um instrumento que permitisse redestinar terras que serão executadas para outros potenciais beneficiários, impedindo que sejam levadas a leilão e vendidas para qualquer pessoa e por preços abaixo do mercado. É fundamental referenciar também a importância das figuras dos conselheiros fundiários, que são responsáveis pela capilaridade territorial dessas sociedades e pela atuação no campo, assim, com a dupla função de impedir ou negociar conflitos e evitar o clientelismo e troca de favores, evitando a construção de um sistema de governança civil no âmbito dos territórios.

Em função dos resultados desta pesquisa e das considerações apresentadas, recomendam-se novas avaliações a partir das mudanças implementadas no ano de 2013, principalmente no que se refere à possibilidade diminuição do índice de inadimplência, maior aderência ao programa devido a condições de financiamento melhores, integração com outras políticas públicas e assistência técnica.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. Conselhos além dos limites. **Revista Estudos Avançados**. Dossiê Desenvolvimento Rural. São Paulo, USP, v. 15, n. 43, p.121-141, 2001.

_____. **Dilemas da União Europeia na Reforma da Política Agrícola Comum**. FEA/USP. São Paulo, 1999. (Tese de Livre Docência).

_____. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. São Paulo, Hucitec: ANPOCS: Editora da Unicamp, 1992. 275 p.

ÁGUA DOCE. **Aspectos econômicos**. Disponível em: <http://www.aguadoce.sc.gov.br>. Acesso em: 10 jan. 2013.

AGUILAR, L. F. **Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar**. Ciudad de México: Fundación Friedrich Naumann. México, 2010.

ALCANTARA FILHO, J. L.; FONTES, R.; FONTES, M. P. F. **Evidências empíricas sobre a concentração de terras: crescimento agropecuário e o uso de tecnologias em Minas Gerais a partir da hipótese de kuznets**. In: XII Seminário sobre a Economia Mineira. Diamantina, 2008.

ALENTEJANO, P. R. R. Os conflitos pela terra no Brasil. **Revista Conflitos no Campo**. Goiânia, p.112-117, 2004.

ALLAVERDIAN. C. **Agricultures familiales et sociétés civiles face aux investissements dans les terres dans les pays du Sud**. Coordination SUD – Solidarité Urgence Developpement. França, 2010.

AMSTALDEN, L. F. **A reforma agrária no governo Collor**. Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA), Campinas (SP), n. 3, v. 22, 1992.

ANDION, C. **Atuação das ONGs nas dinâmicas de desenvolvimento territorial sustentável em Santa Catarina**. Tese (Doutorado em

Programa de Pós Graduação Interdisciplinar em Ciências Humanas)-
Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2007.

ANTIER, C; MARQUES, P. E. M. Concepções e modelos agrários em concorrência na gestão fundiária da França: questões oportunas para refletir sobre o caso brasileiro. **Revista de Políticas Públicas**, v. 15 n. 1. Maranhão, 2011.

ANTONELLO, I. T.; DINIZ, J. A. F. **Do trabalho concreto ao trabalho abstrato: o caso francês**. In: GERARDI, L. H.; MENDES, I. (Org.). Teoria, Técnicas, Espaços e Atividades - Temas de Geografia Contemporânea. Rio Claro, v. 1 p. 45-7, 2001.

ARAUJO, T. B. **Descentralização e participação na reforma agrária: um processo em discussão**. In: SISNANDO, LEITE (org.). Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável. Ministério do Desenvolvimento Agrário, NEAD. Brasília: MDA, 2000.

BANCO MUNDIAL. **Governance and Development**. Washington, World Bank, abril, 1992.

_____. **Project Appraisal Document for the Land Reform and Poverty Alleviation Pilot Project**. Washington, D.C., abril, 1997.

_____. **Rising global interest in farmland: Can it yield sustainable and equitable benefits?** Washington D.C., 07 de setembro de 2010.

BOINON, J-P. **Les politiques foncières agricoles en France depuis 1945**. Paris, Economie et Statistique, n°444-445, pp.19-37, 2011

BOISIER, S. Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. **Revista EURE**, n° 90, pp. 27 –40, 2004.

BONI, V.; QUARESMA, S. J. L. Aprendendo a Entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais. **Revista em Tese**, Florianópolis, v. 2, p. 68-80, 2005.

BORTOLOTTI, F. S. **Questão agrária e o reordenamento territorial: medidas protelatórias no Brasil**. In: IV Simpósio Internacional de

Geografia Agrária/ V Simpósio Nacional de Geografia Agrária, p. 1-21 2009.

BORRAS, S. M. et al. **Land grabbing in Latin America and the Caribbean viewed from broader international perspectives**. FAO. Santiago, 2011.

BRASIL.. **Estatuto da terra**. Brasília, 1964.

BRUMER, A. **A exploração familiar no Brasil**. In: LAMARCHE, H. (coord.) *A agricultura familiar: comparação internacional*. Tradução: Ângela Maria Naoko Tijiwa. Campinas, p. 179-234, 1993.

BUCHOU, H. et al. **Partager la terre – l’histoire des SAFER**. Ed. Atlântica, 1999.

BUAINAIN, A. M. *et al.* **Programa Cédula da Terra: resultados preliminares, desafios e obstáculos** – Relatório de avaliação Nead. Brasília, 1999.

BUAINAIN, A.; PIRES, D. **Reflexões sobre reforma agrária e questão social no Brasil**. Brasília: INCRA. 2003.

BUAINAIN, A.M; SILVEIRA J. M; TEÓFILO, E. **O Programa Cédula da Terra no Contexto das Novas Políticas de reforma agrária, desenvolvimento e participação**: uma discussão das transformações necessárias e possíveis. In: SISNANDO, LEITE (Org.). *Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável*, Ministério do Desenvolvimento Agrário, NEAD/MDA. Brasília, 2000.

CALAME, P. **La Démocratie en miettes**..Ed. Charles Léopold Mayer. Paris, 2003.

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

CAMARGO, L; CAZELLA, A. A; MUSSOI, E. M. **O caráter de complementaridade do Banco da Terra frente à reforma agrária**. In:

V Simpósio Latino-americano sobre investigação e extensão em pesquisa agropecuária. Florianópolis, 2002.

CAPINZAL. **Aspectos econômicos.** Disponível em: <http://www.capinzal.sc.gov.br>. Acesso em 10 jan. 2013.

CARNEIRO, M. J. Política pública e agricultura familiar: uma leitura do Pronaf. **Estudos Sociedade e Agricultura** (UFRRJ), v. 8, p. 70-85. Rio de Janeiro, 1997.

CARINI, J. J. **Reterritorializações de agricultores migrantes compulsórios: racionalidades, representações e cidadania.** Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

CARNEIRO, A. F. T. Cadastro e Registro de Imóveis em Áreas Urbanas e Rurais: A Lei 10.267/2001 e experiências em São Paulo e Santo André. **Revista Brasileira de Cartografia.** Rio de Janeiro, v. 53, p. 73-81, 2001.

CARRIÈRE, J. P.; CAZELLA, A. A. **Abordagem introdutória ao conceito de desenvolvimento territorial.** Eisforia, Florianópolis, v. 4, p. 23-47, 2006.

CARVALHO FILHO, J. J. **Política agrária do governo FHC: desenvolvimento rural e a Nova Reforma Agrária.** In: Sérgio Leite. (Org.). Políticas Públicas e Agricultura no Brasil. 1ed. Editora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, p. 7-250, 2001.

CAZELLA, A. A. **A descentralização das políticas de desenvolvimento territorial: uma análise de experiências internacionais de ordenamento territorial e fundiário.** Plano de Estudos para o pós-doutorado, no prelo, 2011a.

_____. Por uma política de ordenamento territorial e fundiário: o possível exemplo catarinense. **Revista Agropecuária Catarinense.** Florianópolis, 2011b.

_____. **Base de serviços rurais estratégicos à promoção do desenvolvimento territorial no Brasil: uma análise prospectiva.** In:

XLV Congresso brasileiro de economia e sociologia rural, Londrina, 2007.

CAZELLA, A. A.; SOTO, G. **Processos de desenvolvimento rural e a situação da agricultura familiar no Brasil e Argentina**. IX Bienal de I Colóquio de Transformaciones Territoriales. San Miguel de Tucumán, 2011.

CAZELLA, A. A.; SENCEBÉ, Y. . Política fundiária em zonas rurais: possíveis lições de experiências francesas para o caso brasileiro. **Revista Estudos Sociedade e Agricultura** (UFRRJ). Rio de Janeiro, v. 2, p. 409-429, 2012.

COSTA, A.S. **Governança e cadastro da terra: um estudo de caso**. Monografia. Universidade de CAMPINAS. Campinas, 2011

CASTRO, M. H. G. **Descentralização e política social no Brasil**: as perspectivas dos anos 90. In: Revista Espaço e Debate. São Paulo, n. 32, 1991.

COLETTI, C. **A trajetória política do MST: da crise da ditadura ao período neoliberal**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade de Campinas, Campinas, 2005.

CONDÉ, P. A. **Acesso à terra e a visão do público não mobilizado em acampamentos: o crédito fundiário do município de Caçador – SC**. Dissertação (Mestrado em Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas) – Universidade Federal de Santa Catarina, 2006.

CONSELHO DA EUROPA. **Carta Europeia do Ordenamento do Território**. Ministério do Planejamento e da Administração do Território. Lisboa, 1988.

CORONEL MARTINS. **Aspectos econômicos**. Disponível em: www.coroelmartins.sc.gov.br. Acesso em: 10 jan.2013.

DALLABRIDA, V. R. **Governança territorial e desenvolvimento: introdução ao tema**. In: DALLABRIDA, V. R. (Org.). Governança territorial e desenvolvimento: descentralização político-administrativa,

estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais. Ed. Garamond. Rio de Janeiro, v. 1, p. 15-38 2011a.,

_____. **Concepções teóricas que sustentam o debate sobre descentralização político-administrativa.** In: DALLABRIDA, V. R. (Org.). Governança territorial e desenvolvimento: descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais. Ed. Garamond. Rio de Janeiro, v. 1, p. 40-52, 2011b.

_____. **Governança territorial e desenvolvimento:** as experiências de descentralização político-administrativa no Brasil como exemplos de institucionalização de novas escalas territoriais de governança. In: I Circuito de Debates Acadêmicos - II CODE, IPEA. Brasília, 2011c.

DAVID, M. B. A; WANIEZ, P; BRUSTLEIN, V. **Situação social e demográfica dos beneficiários da reforma agrária:** um atlas. In SCHIMIDT, B. V.; MARINHO, D. N. C.; ROSA, S. L. C. (orgs.). Os assentamentos de reforma agrária no Brasil. Editora UnB. Brasília, 1998.

DEININGER, K. **Land policies for growth and poverty reduction.** World Bank and Oxford University Press. Washington, 2003.

DEININGER K. et al. **Innovations in Land Rights Recogniti on, Administration, and Governance.** Banco Mundial, 2010. Disponível em:

<<http://siteresources.worldbank.org/INTARD/Resources/335807174581646324/InnovLandRightsRecog.pdf>>. Acesso em: 29 nov. 2012.

DELGADO, N. G. **O papel do rural no desenvolvimento nacional:** da modernização conservadora dos anos 1970 ao Governo Lula. In: MOREIRA, R. J; BRUNO, R. (Orgs.). Dimensões Rurais de Políticas Brasileiras. Ed. Muiad. Rio de Janeiro, v. 1, p. 17-53, 2010.

FAO. **Directrices voluntarias sobre la Gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques em el contexto de la seguridad alimentaria nacional.** Roma, 2012

FARIAS, F.de P. Clientelismo e democracia capitalista: elementos para uma abordagem alternativa. **Revista Sociologia Política.** Curitiba, nº15,

2000. Disponível em
<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-4782000000200004&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 23 abr. 2013.

FERNANDES, B. M. et.al **Land Governance in Brazil: A geo-historical review of land governance in Brazil**. International Land Coalition. Roma, v. 1, 60 p, 2012.

FERNANDES, B. M. **Reconceitualizando a Reforma Agrária**. Boletim DATALUTA, junho de 2010.

FERRÃO, J. Governança e ordenamento do território: reflexões para uma governança territorial eficiente, justa e democrática. **Revista Prospectiva e Planejamento**. Lisboa, v. 17, 2010.

FERREIRA, B., ALVES, F.; CARVALHO, J. J. **Constituição vinte anos – caminhos e descaminhos da reforma agrária**: embates (permanentes), avanços (poucos) e derrotas (muitas). In: IPEA. Políticas sociais: acompanhamento e análise – 17. Brasília, Vol. 2, 2009.

FLORES, M. **La identidad cultural del territorio como base de una estrategia de desarrollo sostenible**. Opera, n.7, p. 60,2008.

FINOT, I. **Descentralización en América Latina**: teoría y práctica. Ilpes/Cepal, Serie Gestión Pública. Santiago do Chile, n.12, 2001.

GEHLEN, I; RIELLA. A. Dinâmicas territoriais e desenvolvimento sustentável. **Revista Sociologias**, Porto Alegre, ano 6, n. 11, jan/jun, , p. 20-26, 2004

GONÇALVES, A. F. **O Conceito de Governança**. In: XIV Congresso Nacional CONPEDI, Fortaleza, 2005.

GUANZIROLI, C. E. et.al. **Novo Retrato da Agricultura Familiar: O caso do Brasil**. MDA., Brasília, 1999.

GUEDES, S. N. R.; REYDON, B. P. Direitos de propriedade da terra rural no Brasil: uma proposta institucionalista para ampliar a governança fundiária. **Revista de Economia e Sociologia Rural**. São Paulo, v. 50, n. 3, p. 525-544, 2012.

GUIMARÃES, M. C. L. O debate sobre descentralização de políticas públicas: um balanço bibliográfico. **Revista Organizações e Sociedade**. v. 8, n. 23, 2002.

HAGE, A.S.G; PEIXOTO, M.; VIEIRAFILHO. R.V. **AQUISIÇÃO DE TERRAS POR ESTRANGEIROS NO BRASIL: Uma Avaliação Jurídica e Econômica**. Núcleo de estudos e pesquisas do Senado. Brasília, 2012.

HAGUETTE, T. M. F. Metodologias qualitativas na Sociologia. **Revista Vozes**. Petrópolis, 5ªed., 1997.

HAESBAERT, R.. **Latifúndio e identidade regional**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1988.

_____. **Da desterritorialização a multiterritorialidade**. In: Anais do IX Encontro da ANPUR. Rio de Janeiro, 2001.

_____. Território e Multiterritorialidade: um debate. *GEOgraphia* (UFF). Rio de Janeiro, v. 17, p. 19-45, 2008.

HASS, M. **Democracia e Governança: o planejamento estratégico participativo de desenvolvimento urbano de Chapecó (SC) 2001-2004**. Tese (Doutorando em Programa de Pós Graduação em Sociologia Política)-Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006.

HESPANHOL, R. A. M. **As organizações de produtores rurais na França**. *Geosul* (UFSC), v. 22, p. 155-174, 2007.

HOFFMANN, R.; NEY, M. G. **Estrutura fundiária e propriedade agrícola no Brasil, grandes regiões e Unidades da Federação**. MDA. Brasília, 2010.

INSTITUTO DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **Resumo das atividades do INCRA – 1985/1994**.

_____.I Censo da Reforma Agrária. **Revista Estudos**. São Paulo, v. 11, n. 31, 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-141997000300002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 06 Oct. 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agropecuário 2006**. Brasília: IBGE, 2006. Disponível em: <09090090909090909090999090909090/acervo2.asp?e=v&p=CA&z=t&o=11>. Acesso em: 05 abr. 2012.

_____. **Censo Demográfico 2010**: resultados preliminares do universo. 2010 [a]. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2011/maio/arquivos/Censo%202010%20-%20-%20IBGE%20-%20MDS%20%203%20de%20Maio%20de%202011%20-%20-%20Final.pdf>>. Acesso em: 16 jun. 2012.

LAMARCHE, H. **A agricultura familiar**: comparação internacional. Campinas, 1998.

LANDIN, R. M; MONTEIRO, M. A. A. O pequeno produtor em uma agricultura capitalista. **Revista Perspectivas**. São Paulo, 9/10, p. 37-49, 1986.

LEITE, S P. **Assentamentos rurais no Brasil: impactos, dimensões e significados**. In: STÉDILE, J. P. (org.). A reforma agrária e a luta do MST. Vozes. Petrópolis, 1997.

_____. **Agrarian reform, foreign land ownership, and agribusiness expansion in Brazil**. In: XXX International Congress of the Latin American Studies Association. San Francisco. Pittsburgh, v. 1. p. 1-28, 2012.

_____. **Brasil. La Reforma agrária**. Agter, 2008. Disponível em: http://www.agter.asso.fr/article353_fr.html. Acesso em: 12 jul. 2012

_____. **Governança territorial para o desenvolvimento rural no Brasil**. PCT IICA/MDA – NEAD. Brasília, 2010.

LEITE, S. P.; ÁVILA, R. V. **Um futuro para o campo**: reforma agrária e desenvolvimento social. Vieira & Lent. Rio de Janeiro: 2007.

LEITE, S. P; BONNAL, F; DELGADO, N. G; **Desenvolvimento Territorial**: Articulação de Políticas Públicas e Atores Sociais. Convênio IICA – OPPA/CPDA/UFRRJ. Rio de Janeiro, 2007.

LIMA, F. **Programa cédula da terra**: uma releitura dos principais resultados. Dissertação (Mestrado em Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Econômico) Universidade de Campinas, Campinas, 2008.

MARTINS, J. de S. Reforma agrária – o impossível diálogo sobre a História possível. **Revista Tempo Social**. USP. S. Paulo, 11(2): 97-128, out. 1999 (editado em fev. 2000).

_____. A reforma agrária no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso. **Revista Tempo social**. USP. São Paulo, vol.15, n.2, pp. 141-175, 1997.

_____. **Os camponeses e a política no Brasil**. Editora Vozes, 5^o Edição. Petrópolis, 1981.

MARQUES, V. P. M.A; DEL GROSSI, M. E; FRANÇA, C.G. **O censo 2006 e a reforma agrária**: aspectos metodológicos e primeiros resultados. MDA, Brasília, 2012.

MATTEI, L. **Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)**: concepção, abrangência e limites observados. In: IV Encontro da Sociedade Brasileira de Sistemas de Produção. Belém, 2001.

MATOS FILHO, J. **A descentralização das Políticas de Desenvolvimento Rural**: Uma análise da experiência do Rio Grande do Norte. Tese (Doutorando em Programa de Pós Graduação em Ciências Econômicas)–Unicamp, Campinas, 2002.

MEDEIROS, R. M. V. **Camponeses, cultura e inovações**. In: LEMOS, A. I. G.; ARROYO, M.; SILVEIRA, M. L. (Org.) América Latina cidade, campo e turismo. Buenos Aires: CLACSO/USP. São Paulo, . p. 281-293, 2006.

MEDEIROS, L. **Movimentos sociais, disputas políticas e reforma agrária de mercado no Brasil**. Edur; Unrisd . Rio de Janeiro, 2002.

MEDEIROS, R. M. V; SOSA JÚNIOR, D. O. **Desterritorialização e (re)territorialização dos trabalhadores rurais sem-terra na campanha gaúcha** . In: I Encontro da Rede de Estudos Rurais, 2006, Niterói, 2006.

MELO, M. A. B. B. **Ingovernabilidade:** desagregando o argumento. In: VALLADARE, L. COELHO. M. P. (Orgs.). Governabilidade e pobreza no Brasil. Rio de Janeiro: Civilização Brasileiras, 1995.

MELO, J. A. T. et al. **Reforma agrária quando? CPI mostra as causas da luta pela terra no Brasil**. Relatório vencido da CPMI da Terra. Ed. do Senado Federal. Brasília, 2006.

MENDRAS, H. **Sociedades Camponesas**. Paris, 1976.

MERLET, M. **Los Derechos sobre la tierra y los recursos naturales**. AGTER, 2010.

_____. **Políticas Fundiárias e reformas agrárias**. Caderno de propostas AGTER, 2006.

_____. **Políticas fundiárias e reformas agrárias**. MDA/NEAD,. Brasília, p.115, 2002a.

_____. **Tres ejemplos de experiencias de interés de modalidades modernas de gestión de la tierra en Francia**. AGTER. França, 2002b.

MERLET, M.; THIRION, S; GARCES, V. **Estado e sociedade civil, acesso à terra e desenvolvimento rural:** reforço da capacidade para novas formas de governança. In: Conferência Internacional sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural (ICARRD), 2006.

MILANI, C; SOLÍNIS, G. **Pensar a democracia na governança mundial:** algumas pistas para o futuro. In: MILANI, C.; ARTURI, C.; SOLÍNIS, G. (Orgs). Democracia e governança mundial – que regulações para o século xxi. UFRGS/Unesco Porto Alegre, p. 266-291, 2002.

MINAYO, Maria C. S. **Pesquisa Social: Teoria, Método e Criatividade**. Editora Vozes. Petrópolis, 1996.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Portaria MDA Nº080**. Brasília, 2002.

_____. **Banco da Terra** (normas técnicas). Brasília, 2002.

_____. **II Plano Nacional de Reforma Agrária**: paz, produção e qualidade de vida no meio rural. Brasília, 2003.

_____. **Programa Nacional de Crédito Fundiário**: Consolidação da Agricultura Familiar. (Manual de Operações). SRA/MDA. Brasília, 2005.

_____. **Avaliação de impacto do Programa Nacional de Crédito Fundiário**: Perfil de entrada da linha de financiamento Combate Pobreza Rural. Estudos de Reordenamento Agrário – NEAD. Brasília, 2006

_____. **Capacidade de Pagamento dos beneficiários do Banco da Terra na Região Sul**. Estudo de reordenamento agrário – NEAD. Brasília, 2006.

_____. **Avaliação de impacto do Programa Nacional de Crédito Fundiário**: Perfil de entrada da linha de financiamento Consolidação da Agricultura Familiar. Estudos de Reordenamento Agrário – NEAD. Brasília, 2007

_____. **Projeto Crédito Fundiário e Combate à Pobreza Rural**. (Manual de Operações). SRA/MDA. Brasília, 2009.

_____. **Perfil dos beneficiários do Programa Nacional de Crédito Fundiário**: Linha de Combate a Pobreza Rural. Estudos de Reordenamento Agrário – NEAD. Brasília, 2011a

_____. **Perfil dos beneficiários do Programa Nacional de Crédito Fundiário**: Linha de Consolidação da Agricultura Familiar. Estudos de Reordenamento Agrário – NEAD. Brasília, 2011.

_____. **Estatísticas do meio rural 2010-2011**. Dieese; NEAD. São Paulo, 2011. Disponível em: <<http://www.nead.gov.br/portal/need/need-especial>>. Acesso em: 10 set. 2012.

MONTECINOS, E. **Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática**. EURE. Santiago, v. 31, n. 93, p. 73-88, 2005.

MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA. Regiões de conflito são alvo do crédito fundiário em Alagoas. MST, 2006. Disponível em: <http://www.mst.org.br/node/3936>. Acesso em: 07 jun.2012.

NAVARRO, Z. **O projeto piloto “Cédula da Terra”: Comentários sobre as condições sociais e político-institucionais e seu desenvolvimento recente**. Nead. Porto Alegre,1998.

NEUMANN, P. S.; DIESEL, V. **O problema da não-definição da unidade econômica básica na agricultura**. In: XLIV Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural. Anais do XLIV Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural. Brasília, p. 1-12, 2006.

OLIVEIRA, A.U. **A “não reforma agrária” do MDA/INCRA no governo Lula**. Ed. Mimeo. Porto Alegre, 2006.

OLIVEIRA, A. U. A Questão da Aquisição de Terras por Estrangeiros no Brasil - um retorno aos dossiês. **Revista Agrária**. São Paulo, v. 12, p. 3-113, 2010.

OLIVEIRA, F. P. **Direito do Ordenamento do Território**, Cadernos CEDOUA. Coimbra, 2002.

PAGEAUX, B. **Apport potentiel de l’expérience des Sociétés d’Aménagement Foncier Françaises (SAFER) dans la mise en place de la politique d’accès à la terre via le Programme National de Crédit Foncier (PNCF)**. Florianópolis, CCA/UFSC, Rapport de stage, 2007.

PASSOS MAIA. **Aspectos econômicos.** Disponível em : www.passosmaia.sc.gov.br. Acesso em : 10 jan. 2013.

PECQUEUR, B. O desenvolvimento territorial: uma nova abordagem dos processos de desenvolvimento para as economias do sul. **Revista Raízes.** Florianópolis, v. 24, n. 1-2, p. 10-22, jan./dez. 2005.

PEREIRA, S. A. **O crédito fundiário como mecanismo de acesso à terra: Estudo de caso do município de Cerro Negro – Santa Catarina.** Dissertação de Mestrado (Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas)-UFSC, 2009.

PEREIRA, J. M. M. **O modelo de reforma agrária de mercado do Banco Mundial em questão:** o debate internacional e o caso brasileiro. Teoria luta política e balanço de resultados. Dissertação (Mestrado em Programa de Pós graduação em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.

PEREIRA, J. M. M.; SAUER, S. A **"reforma agrária assistida pelo mercado" do Banco Mundial no Brasil: dimensões políticas, implantação e resultados.** Sociedade e Estado (UnB. Impresso). Brasília, v. 26, p. 587-612, 2011.

PIAUÍ. **Plano de Reforma Agrária do Estado do Piauí (2003-2010).** Governo do Estado do Piauí (relatório). Teresina, 2003

PIRES, M. J. S; RAMOS, P. **O termo modernização conservadora:** Sua origem e utilização no Brasil. **Revista Econômica do Nordeste.** V. 40, p. 411-424, 2009.

PIRES, E. L.S.; et al. **Governança Territorial:** conceito, fatos e modalidades. ed. Editora da Pós-Graduação em Geografia - IGCE - UNESP. Rio Claro, v. 1. p192, 2011.

PROENESE. **Governo capacita representantes do MST para acesso ao Crédito Fundiário.** Empresa de desenvolvimento sustentável do Estado do Sergipe, 2007. Disponível em: <http://www.pronese.se.gov.br/modules/news/article.php?storyid=8>. Acesso em: 10 de jul. 2011.

RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder.** (trad.) Maria Cecília França, São Paulo, Ed. Ática, 1993.

RÉMY; J. Um caminho sinuoso e semeado de espinhos. Os agricultores franceses: da especialização e intensificação da produção à multifuncionalidade e ao desenvolvimento sustentável. **Revista Estudos Sociedade e Agricultura.** Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p. 5-50, 2004.

REYDON, B. P (a). **A questão agrária brasileira requer solução no século XXI.** In: Erly Cardoso Teixeira, Leonardo Bornachi de Mattos e Carlos Antônio Moreira Leite. (Org.). A questão agrária e da infraestrutura de transporte para o agronegócio. Viçosa, v. 1, p. 03-48, 2011.

_____. B. P. La cuestión agraria brasileña necesita gobernanza de tierras. **Land Tenure Journal–Revue des Questions Foncières.** V. 1, p. 127-147, 2011.

RODRIGUES, W. Planejamento e governança territorial: uma reflexão sociológica a partir do terreno. **Revista Cidade, Comunidade e território.** Lisboa, n. 10, p. 25-34, 2005

ROS, C. A.; MOREIRA R. J. **O processo de implementação do programa o Banco da Terra no Rio Grande do Sul:** uma leitura política (1999-2002). In: XLV Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural. Londrina, 2007.

ROUX, B.; BOINON, J. P. **A incorporação do desenvolvimento sustentável nas políticas agrícolas e rurais na França.** In: MORUZZI MARQUES, P. E. (org.), Política agrícola, desenvolvimento rural e sustentabilidade: diálogo franco-brasileiro no âmbito da cooperação em ciências agrárias e florestais, Série Pesquisa. LES/ESALQ/USP. Piracicaba, 2010

ROVER, O. J. Obstáculos e exigências para a governança regional. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional,** v. 7, p. 130-152, 2011.

_____. **Redes de poder e governança local:** Análise da gestão político-administrativa em três fóruns de desenvolvimento com atuação na região Oeste de Santa Catarina/Brasil. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural)-Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

RUFINO DE AQUINO, J. et al. **Dimensão e localização do público potencial do Pronaf “B” no Brasil: uma análise a partir do Censo Agropecuário 2006.** In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL. Belo Horizonte, 2011.

SABBATO, A. **A Intervenção no mercado de terras rurais no Brasil: Um estudo sobre o crédito fundiário e o imposto territorial no período de 1997-2002.** Tese (Doutorado em Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

SABOURIN, E. Reforma agrária no Brasil: considerações sobre os debates atuais. Revista Estudos sociedade e Agricultura. Rio de Janeiro, vol. 16, nº 2. p.152-184, 2008.

_____. **Reforma agrária: desencontros ou fim de um modelo?.** CIRAD (Centre de Coopération Internationale em Recherche Agronomique pour le Développement), Unidade “Action collective, marcheset rénovation des politiques publiques” - UNB. Brasília, 2006.

SANTA CATARINA, **Síntese Anual da Agricultura de Santa Catarina -2009.** Secretária da Agricultura e Desenvolvimento Rural. Florianópolis, 2009.

SANTOS, M. H. C. Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. **Revista Dados.** Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 24 out. 2012.

SANTOS, R. O. C. **Análise das políticas de obtenção dos Assentamentos Rurais no Brasil de 1985 a 2009**: estudo dos assentamentos reconhecidos pelo INCRA no Estado de São Paulo. FAPESP - Fundação de Amparo e Pesquisa do Estado de São Paulo (Trabalho de Conclusão de Curso). Presidente Prudente, 2010.

SAUER, S. Demanda mundial por terras: land grabbing ou oportunidade de negócios no Brasil? **Revista de Estudos e Pesquisas Sobre as Américas**. V. 4, p. 50-71, 2011.

_____. “Reforma agrária de Mercado” no Brasil: Um sonho que se tornou dívida. **Revista Estudos Sociedade e Agricultura**. Rio de Janeiro, v.1, p.98-126, 2010.

SAUER, S.; SOUZA, M. R. **Movimentos sociais na luta pela terra**: conflitos no campo e disputas políticas. In: FERRANTE, V. L. S. B.; WHITAKER, D. C. A. (Orgs.). Reforma agrária e desenvolvimento: desafios e rumos da política de assentamentos rurais. ed. Brasília. São Paulo, v. 11, p. 53-87, 2008.

SAUER, S.; LEITE, S. P. Expansão agrícola, preços e apropriação de terra por estrangeiros no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural** (Impresso), v. 50, p. 503-524, 2012.

SCHNEIDER. V. Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas. Civitas - **Revista de Ciências Sociais**, v. 5, n. 1, 2005.

SCHNEIDER, S. **Teoria social, agricultura familiar e pluriatividade**. Revista Brasileira de Ciências Sociais. São Paulo, v.18, n.51, 2003.

SCHNEIDER, S.; CAZELLA, A. A.; MATTEI, L. F. **Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf-Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar**. In: SCHNEIDER, S.; SILVA, K. M. ;MARQUES, P. E. M.. (Orgs.). Políticas públicas e participação social no Brasil rural. Ed. UFRGS. Porto Alegre, , v. 1, p. 21-49. 2004.

SENCEBÉ, Y. **Os territórios de desenvolvimento sustentável na França**: Análise dos referenciais da descentralização e de suas tradições

locais nos espaços locais. In: Desenvolvimento territorial sustentável no Brasil: subsídios para uma política de fomento. Florianópolis, 2010.

SILVEIRA, J. Avaliação de Impacto do Programa Cédula da Terra. Estudos de Reordenamento Agrário. MDA. Brasília, 2007.

SILVEIRA, A.L. Manual de uso de bens e serviços nas associações comunitárias do PCPR (O caso dos Subprojetos de Mecanização Agrícola). Governo do Estado do Piauí. Teresina, 2009.

TECCHIO, A. Políticas públicas de desenvolvimento territorial e a superação da pobreza no meio rural brasileiro: estudo de caso no Território Meio Oeste Contestado (SC). Dissertação (Mestrado em Programa de Pós Graduação em Agroecossistemas) Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2012.

THEYS, J. O ordenamento territorial face ao desenvolvimento sustentável: sentido e limites de uma integração. **Revista Eisforia.** Florianópolis, p. 179-198, 2006.

TOBAR, F. O conceito de descentralização: usos e abusos. **Revista Planejamento e Políticas Públicas.** Lisboa, n. 5, p. 31-51, 1991.

TORRE, A; BEURET, J. E. **Proximités territoriales.** Ed. Economica/Anthropos. Paris, 2012.

TORRES, A. V. S; SILVA A. G. C. **Aquisição de terras por estrangeiros – legislação comparada.** Câmara dos Deputados, Brasília, 2011. Disponível em: <<http://bd.camara.leg.br>>. Acesso em: 10 set. 2012.

TORRENS, J. C. S. **Programa Nacional de Crédito Fundiário: Uma avaliação quantitativa.** Estudos de Reordenamento Agrário. IICA/MDA/PCT-Crédito Fundiário. Brasília, 2011.

VEIGA, J. E. da. **Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula.** Ed. Autores Associados. Campinas, 2002.

_____. **Diretrizes para uma nova política agrária.** In: Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável, NEAD/MDA. Brasília, p. 19-36, 2000.

VEIGA, J. E. et al. **O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento**. Brasília, MDA/CNDRS/NEAD, 2001.

VEIGA, J. E. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI**. Garamond. Rio de Janeiro 2008.

VILAS BOAS, J. H. **Bases Teóricas e Metodológicas, da Abordagem Geográfica do Ordenamento Territorial, Aplicadas para o Desenvolvimento de Sistemas de Banco de Dados Georreferenciáveis. Exemplo da Bacia do Rio Itapecuru**, (Tese de doutorado)-Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

WANDERLEY, M. N. B. **Raízes históricas do campesinato brasileiro**. In: TEDESCO, J. C. Agricultura familiar; realidades e perspectivas. EdUPF. Passo Fundo, p.23-56 1999.

WAY, J. A aquisição de bens imóveis através da usucapião, 2012. Disponível em: <http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=7496>. Acesso em: 18 nov. 2012.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Tradução de Daniel Grassi. Bookman ed. Porto Alegre, 2001.

ANEXOS

ANEXO-1: Roteiro de entrevista para ser aplicado junto a associações de moradores beneficiárias do PNCF – Combate a Pobreza Rural (CPR).

Identificação

Associação:

Nº de Famílias:

Roteiro

- 1) Trajetória de vida antes do PNCF
- 2) Como tomaram contato com a política de crédito fundiário
- 3) Quem era o antigo proprietário da terra
- 4) Como foi a negociação
- 5) Como se constitui o grupo
- 6) Que instituições assessoram o processo de aquisição da terra
- 7) Acessaram outras políticas além de apoio a agricultura familiar
- 8) Como organizam a produção e comercialização
- 9) O que é feito em grupo
- 10) Assistência técnica
- 11) Como está o pagamento
- 12) Qual a avaliação e as sugestões para melhorar o PNCF
- 13) Projetos para o futuro e filhos
- 14) Participam de sindicato, cooperativa ou outra associação
- 15) Como se relacionam com outros agricultores
- 16) Para quem vendem a produção
- 17) Pluriatividade

ANEXO-2: Roteiro de entrevista para ser aplicado junto às famílias Beneficiárias do PNCF – Consolidação da Agricultura Familiar (CAF).

1 Identificação do entrevistado

Nome: _____ Idade: _____ N° de filhos: _____
 Tempo na atividade agrícola: _____
 Renda: _____ n° de residentes _____

Bloco 1: Trajetória de vida e decisão pelo CF.

- 1) Qual a atividade que exercia antes do crédito.
- 2) Quanto tempo trabalha na agricultura
- 3) Possui outro regime de uso da terra (arrendatário, meeiro...)
- 4) Tem filhos e em que atividade eles trabalham
- 5) Gostariam de permanecer no meio rural
- 6) Como tomou contato com a política de crédito fundiário
- 7) Como se constituiu a decisão no interior da família/ quem tomou a decisão/ houve conflito/ individual/cogitaram outras formas de acessar a terra.

Bloco 2: Histórico da terra, processo de negociação e solicitação da proposta

- 1) A quem pertencia anteriormente a terra
- 2) Sabe qual o motivo que colocou a venda
- 3) Como escolheu a terra a ser adquirida
- 4) Como foi o processo de negociação
- 5) Quanto foi o contrato /SIC-SAT
- 6) Ficou satisfeito com a forma que foi definido o pagamento
- 7) Quanto aos descontos
- 8) Quais pessoas/instituições participaram do processo

Bloco 3:mudanças após CF, Assistência técnica, capacidade de pagamento, concepção do projeto e outras políticas de DR

- 1) A diferença após acessar a terra
- 2) Tipo de moradia melhorou após o acesso à terra
- 3) Participa de associação, cooperativa, sindicato.
- 4) Como é o acesso da comunidade a serviços básicos – Escola /saúde

- 5) O impacto na renda/produção
- 6) Como se organiza a produção e comercialização
- 7) Para quem vendem a produção
- 8) Quanto da produção é destinado ao autoconsumo
- 9) O que levou a decisão da atividade produtiva
- 10) De onde é proveniente toda a renda da família
- 11) Como são divididas as tarefas
- 12) Quais foram as instalações e benfeitorias feitas no imóvel rural
- 13) Como se relaciona como outros agricultores/assentados/integrados/vizinhos
- 14) Assessoria técnica – Quem/ empresa/ resultado/
- 15) Capacidade de pagamento
- 16) Se adimplente sentiu muito dificuldade de manter-se nessa condição.
- 17) Como o acesso ao PNCF relaciona-se ao aumento o patrimônio da família
- 18) Em quanto tempo à unidade passou a ser produtiva – dificuldades
- 19) Se inadimplente a que atribui a dificuldade de pagamento,
- 20) Acessaram outras políticas de apoio a produção e/ou infraestrutura – PRONAF A/ PTC/Pronat/bolsa família

Bloco 4: Avaliação do CF e perspectivas de futuro.

- 1) Como avalia a política no seu caso e de maneira geral (região/país).
- 2) O que mudou depois de acessar a política
- 3) Quais sugestões para melhorar o processo de implementação do CF
- 4) Qual o projeto de futuro – unidade de produção/ filhos/ permanecer na agricultura.
- 5) Gostaria que os filhos acessassem

ANEXO - 3: Roteiro de entrevista para ser aplicado junto aos técnicos responsáveis pelas propriedades beneficiadas do crédito fundiário em Santa Catarina.

1 Identificação do entrevistado

1.1 Nome:

1.2 Data:

1.2 Estado/Município de origem:

- 1) Qual o seu envolvimento com a política de crédito fundiário
- 2) Sua participação no processo de seleção e gestão da política
- 3) Impacto no preço da terra
- 4) Integração com outras políticas
- 5) Integração entre as instituições
- 6) Motivo da predominância de projetos individuais
- 7) Aspectos limitantes do programa
- 8) Principais conflitos
- 9) Participação dos sindicatos
- 10) Principais dificuldades de tornar o projeto produtivo
- 11) Qualidade da terra escolhida pelos beneficiários
- 12) Proposta de mudanças na política

ANEXO-04: Roteiro de entrevista para ser aplicado junto à liderança da AMMOC.

1 Identificação do entrevistado

1.3 Nome:

1.2 Data:

1.4 Estado/Município de origem:

- 1) Qual seu envolvimento como as políticas de acesso à terra
- 2) Um panorama do processo na região e relações com a política territorial.
- 3) Como as informações das políticas chegam aos possíveis beneficiários
- 4) Qual a sua opinião sobre o PNCF
- 5) Principais conflitos
- 6) Motivo pelo qual a demanda pelo CAF é maior
- 7) Tem importância para o território/município / região
- 8) Qual a integração do PNCF com outras políticas
- 9) Quem é responsável pela execução
- 10) Como é sua gestão
- 11) Quais os principais desafios dessa política na região
- 12) O público beneficiário está satisfeito com a execução da política
- 13) Acompanhou a implementação do Banco da terra, aponte as principais diferenças
- 14) Aspectos limitantes e positivos do PNCF
- 15) Capacidade de pagamento no território/região/município
- 16) Em sua opinião o que poderia melhorar na política
- 17) Impacto no preço da terra

ANEXO-05: Roteiro de entrevista para ser aplicado junto ao gestor estadual da política de crédito fundiário em Santa Catarina.

1 Identificação do entrevistado

1.5 Nome:

1.2 Data:

1.6 Estado/Município de origem:

- 1) Qual sua trajetória como as políticas de acesso à terra e PNCF
- 2) Um panorama do processo na região - SC
- 3) Acompanhou a implementação do Banco da terra, aponte as principais diferenças.
- 4) Motivo pelo qual a demanda pelo CAF é maior
- 5) As políticas no Estado trabalham com a lógica da cooperação ou competição (relação RA)
- 6) Qual a integração do PNCF com outras políticas
- 7) Qual o potencial para tomar a frente no processo
- 8) Quais são os principais limites e potencialidades da política no Estado
- 9) Existem disparidades regionais, a que atribui.
- 10) Quais os principais desafios dessa política no Estado
- 11) Em sua opinião o público beneficiário está satisfeito com a execução da política
- 12) O qual o diferencial do sistema de governança do PNCF
- 13) Acha que a descentralização do processo facilita a execução e participação
- 14) Existe algum impacto no preço da terra no Estado
- 15) Capacidade de pagamento no Estado
- 16) A capacidade de essa política gerar projetos produtivos para as famílias, quais as características dos bem e mal sucedidos.
- 17) O que fazer com o problema do endividamento das famílias
- 18) Existe um processo de elitização da política
- 19) Sobre a reestruturação
- 20) Qual debilidade motivou esse processo
- 21) Foi impulsionado por quem
- 22) Algum diferencial em termos de articulação entre P.P
- 23) Novas condições de financiamento

ANEXO - 06: Evolução da estrutura fundiária brasileira por estrato de área, no período de 1992 a 2011.

Estrato de área (ha)		1992		1998		2003		2011	
Pequena	Nº de imóveis	Área (ha)	Nº de imóveis	Área (ha)	Nº de imóveis	Área (ha)	Nº de imóveis	Área (ha)	
Menos de 1 a	47.034	24.483,10	68.512	35.181,90	81.995	43.409,10	113.160	57.066,67	
menos de 2 a	88.408	120.422,40	118.926	160.875,80	141.488	191.005,50	185.560	244.511,70	
menos de 5 a	343.539	1.168.374,60	440.708	1.483.892,60	559.841	1.874.158,80	734.298	2.464.145,60	
menos de 10 a	428.783	3.116.262,60	515.823	3.737.828,60	626.480	4.530.025,20	805.588	5.821.439,70	
menos de 25 a	804.376	13.081.255,30	939.198	15.265.972,30	1.109.841	18.034.512,20	1.358.537	22.022.892,37	
menos de 50 a	477.439	16.679.065,90	573.408	20.067.945,60	693.217	24.266.354,00	838.694	29.435.561,05	
50 a menos de 100	319.256	22.205.515,70	403.521	27.902.893,30	485.956	33.481.543,20	595.961	41.036.259,46	

100 a menos de 200	191.539	26.032.300,20	239.219	32.260.122,40	272.44	36.516.857,80	342.041	46.171.314,37
Total	2.700.374	82.427.679,80	3.299.315	100.914.712,50	3.698.818	118.894.456,70	4.973.839	147.253.190,92
Média								
200 a menos de 500	133.506	41.147.556,90	166.686	51.491.978,60	181.919	56.037.443,20	237.231	73.317.570,54
500 a menos de 1.000	48.873	33.812.939,40	62.643	43.317.666,40	68.972	47.807.934,80	85.218	59.287.289,60
1.000 a menos de 2.000	22.374	30.767.926,40	30.325	41.651.744,70	35.780	48.711.363,10	40.454	55.876.890,16
Total	204.753	105.728.422,70	259.654	136.461.389,70	286.671	152.556.741,10	362.903	188.481.750,30
Grande								
2.000 a menos de 5.000	13.982	41.222.330,50	20.120	59.497.823,80	26.341	77.612.461,90	31.566	92.893.149,58
5.000 a menos de 10.000	3.190	22.414.364,90	4.758	33.839.004,90	5.780	41.777.204,40	6.099	43.730.865,46
10.000 a	1.187	16.269.632,00	1.648	22.485.749,70	635	8.600.834,20	1.067	14.650.668,60

menos de 20.000								
20.000 a menos de 50.000	537	15.610.841,20	768	22.468.684,80	294	8.502.361,60	688	18.008.767,37
50.000 a menos de 100.000	113	7.604.137,20	154	10.504.269,00	32	2.181.546,40	135	9.513.092,82
100.000 em diante	68	18.753.343,90	108	29.377.251,20	22	8.314.316,30	208	75.934.390,83
Total	19.077	121.874.649,70	27.556	178.172.783,40	33.104	146.988.724,80	39.763	254.730.934,66
Total geral	2.924.204	310.030752,2	3.586.525	415.548.885,60	4.018.593	418.439.923	5.376.505	590.465.875,88

Fonte:Fernandes,2010

ANEXO -07: Número de famílias assentadas por Estado e região nos período de 1995 a 1998

Estado	Ano				Total Geral
	1995	1996	1997	1998	
PA	2.241	10.193	21.057	21.607	55.098
AC	1.259	2.497	2.675	2.780	9.211
AM	2.089	3.278	2.616	2.500	10.483
RO	2.721	2.973	1.342	4.176	11.212
AP	103	665	1.092	2.434	4.294
RR	506	3.005	2.059	2.512	8.082
TO	1.552	2.071	754	5.829	10.206
Norte	10.471	24.682	31.595	41.838	108.586
CE	2.891	3.297	3.027	5.387	14.602
PE	743	1.567	1.955	3.155	7.420
BA	3.049	1.906	5.419	6.850	17.224
MA	7.181	7.720	9.172	9.778	33.851
PB	1.202	2.145	1.155	1.926	6.428
RN	1.246	1.558	2.410	2.755	7.969
AL	640	900	1.568	1.113	4.221
SE	399	606	454	914	2.373
PI	1.200	1.573	1.939	2.554	7.266
Nordeste	18.551	21.272	27.099	34.432	101.354
MG	414	1.277	1.949	2.491	6.131
RJ	341	499	922	49	1.811
SP	503	1.086	658	1.452	3.699
ES	50	406	175	765	1.396
Sudeste	1.308	3.268	3.704	4.757	13.037
PR	1.374	294	2.389	2.961	7.018
SC	385	673	596	246	1.900
RS	419	1.040	1.205	927	3.591
Sul	2.178	2.007	4.190	4.134	12.509
GO	1.026	2.097	2.128	2.303	7.554
MT	9.098	7.093	10.214	9.222	35.627
MS	280	1.625	2.564	2.381	6.850
DF	-	-	-	2.027	2.027
C. Oeste	10.404	10.815	14.906	15.933	52.058
Total	42.912	62.044	81.494	101.094	287.544

Fonte: Dados disponibilizados via e-mail pela gerencia do INCRA.

ANEXO -8: Número de famílias assentadas por região nos período de 1999 a 2002.

Estados	Ano				Total Geral
	1999	2000	2001	2002	
PA	13.908	7.332	7.961	4.783	33.984
AC	1.178	1.723	2.121	741	5.763
AM	1.271	1.556	1.519	659	5.005
RO	3.711	2.809	2.517	2.263	11.300
AP	1.021	619	530	548	2.718
RR	1.498	81	1.896	1.145	4.620
TO	2.598	2.370	3.322	2.299	10.589
Norte	25.185	16.490	19.866	12.438	73.979
CE	3.027	742	1.463	882	6.114
PE	3.705	1.869	1.877	2.548	9.999
BA	6.157	4.006	3.018	1.069	14.250
MA	10.203	8.261	7.397	8.276	34.137
PB	1.950	1.682	1.614	565	5.811
RN	2.429	1.885	2.312	589	7.215
AL	737	989	359	292	2.377
SE	857	1.173	463	688	3.181
PI	1.925	3.388	2.257	1.673	9.243
Nordeste	30.990	23995	20.760	16.582	92.327
MG	2.599	1522	2.226	968	7.315
RJ	591	370	340	414	1.715
SP	3.138	625	1.073	655	5.491
ES	673	185	238	381	1.477
Sudeste	7.001	2702	3.877	2418	15.998
PR	6.458	2.388	2.100	984	11.930
SC	873	258	500	166	1.797
RS	1.967	745	1.826	891	5.429
Sul	9.298	3.391	4.426	2041	19.156
GO	2.115	1.766	943	657	5.481
MT	8.494	8.226	10.013	6.131	32.864
MS	660	2.142	1.976	2.412	7.190
DF	1.483	1.809	1.616	807	5.715
C. Oeste	12.752	13.943	14.548	10.007	51.250
Total	85.226	60.521	63.477	43.486	252.710

Fonte: Dados disponibilizados via e-mail pela gerencia do INCRA.

ANEXO-9: Número de famílias beneficiadas pela política de reforma agrária e por Estado no Governo Lula entre 2003 e 2006

Estados	Ano				Total Geral
	2003	2004	2005	2006	
PA	7.714	16.506	41.033	60.638	125.891
AC	1.314	4.201	4.026	4.595	14.136
AM	1.404	3.172	5.169	8.931	18.676
RO	2.150	2.053	1.741	1.007	6.951
AP	493	1.221	1.860	2.068	5.642
RR	1.356	2.835	1.432	1.829	7.452
TO	1.573	1.786	3.112	2.505	8.976
Norte	16.004	31.774	58.373	81.573	187.724
CE	1.013	1.159	1.429	947	4.548
PE	1.624	2.861	5.782	8.065	18.332
BA	2.584	5.185	5.120	4.689	17.578
MA	4.866	11.473	16.437	13.080	45.856
PB	435	1.748	1.375	700	4.258
RN	1.026	2.481	1.901	1.016	6.424
AL	246	828	1.300	306	2.680
SE	63	521	1.400	456	2.440
PI	1.399	2.266	4.982	6.054	14.701
Nordeste	13.256	28.522	39.726	35.313	116.817
MG	458	1.169	3.368	1.528	6.523
RJ	230	161	657	338	1.386

SP	606	726	2.007	1.018	4.357
ES	272	403	508	376	1.559
Sudeste	1566	2.459	6.540	3.260	13.825
PR	317	2.720	1.937	921	5.895
SC	322	389	402	280	1.393
RS	399	529	648	858	2.434
Sul	1038	3.638	2.987	2.059	9.722
GO	421	377	2.490	3.036	6.324
MT	3.130	10.215	10.288	7.971	31.604
MS	380	3.512	6.031	2.627	12.550
DF	506	757	1.071	519	2.853
C. Oeste	4437	14861	19.880	14.153	53.331
Total	36.301	81.254	127.506	136.358	381.419

Fonte: Dados disponibilizados via e-mail pela gerencia do INCRA.

ANEXO-10: Número de famílias beneficiadas pela política de reforma agrária, por Estado no Governo Lula entre 2006 a 2010

Estado	Ano				Total Geral
	2007	2008	2009	2010	
PA	10.362	19.315	13.728	11.601	55.006
AC	2.270	1.535	1.259	1.019	6.083
AM	4.332	7.139	6.556	3.897	21.924
RO	1.037	1.393	723	649	3.802
AP	1.602	1.357	501	708	4.168
RR	1.657	924	1.020	943	4.544
TO	2.242	2.596	2.018	1.367	8.223
Norte	23502	34.259	25.805	20.184	103.750
CE	687	1.262	608	656	3.213
PE	3.075	3.482	2.160	1.007	9.724
BA	1.649	1.768	2.444	1.022	6.883
MA	8.997	7.654	6.290	4.884	27.825
PB	557	559	430	477	2.023
RN	1.226	903	1.031	794	3.954
AL	2.071	1.999	1.977	422	6.469
SE	158	639	1.404	368	2.569
PI	2.114	2.279	1.413	1.206	7.012
Nordeste	20534	20.545	17757	10836	69.672
MG	1.220	460	1.114	590	3.384
RJ	217	166	219	365	967
SP	1.693	1.397	1.559	1.235	5.884
ES	181	293	285	105	864
Sudeste	3.311	2316	3.177	2295	11.099
PR	879	660	275	1.105	2.919
SC	222	257	155	235	869
RS	616	885	765	619	2.885
Sul	1717	1802	1195	1.959	6.673
GO	1.449	388	1.247	1.122	4.206
MT	9.830	5.307	771	617	16.525
MS	4.956	2.399	3.019	1.449	11.823
DF	2.236	3.141	2.527	1.017	8.921

C. Oeste	18.471	11235	7.564	4.205	41.475
Total	67.535	70.157	55.498	39.479	232.669

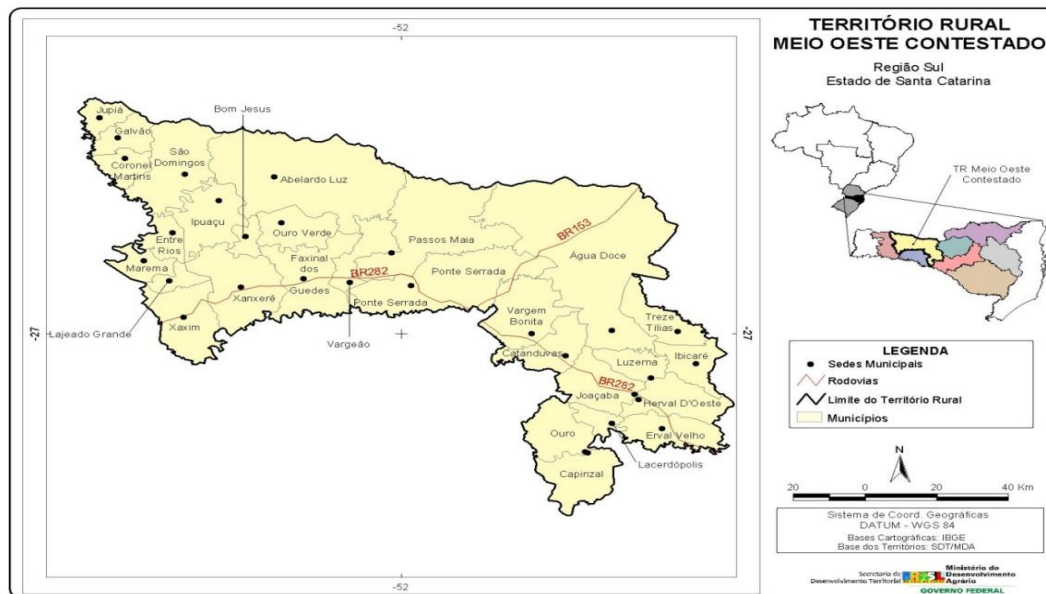
Fonte: Dados disponibilizados via e-mail pela gerencia do INCRA.

ANEXO-11: Porcentagem da participação do Crédito Fundiário em relação à Reforma Agrária, de 1996 a 2010.

UF	Reforma Agrária	Crédito Fundiário	Total	%CF
PA	56.872	4.894	61.766	8%
RO	33265	191	33456	1%
TO	33617	3276	36893	9%
MA	139592	12.130	151722	8%
CE	28.477	11.351	39.828	29%
PE	53.771	4997	58.768	9%
BA	46729	9738	56467	17%
RN	20348	5901	26249	22%
AL	12639	3086	15725	20%
SE	9104	1434	10538	14%
PI	33510	17677	51187	35%
MG	30500	21364	51864	41%
RJ	4117	702	4819	15%
SP	17184	2436	19620	12%
ES	4665	2671	7336	36%
PR	23750	4720	28470	17%
SC	4305	10385	14690	71%
RS	11675	24952	36627	68%
GO	18314	3.256	21570	15%
MT	90215	7.628	97843	8%
MS	33944	3338	37282	9%
Brasil	706.593	156.127	862.720	18%

Fonte: a partir de dados MDA e INCRA, disponibilizados via e-mail mediante solicitação.

ANEXO-12: Localização geográfica do Território Meio Oeste Contestado em Santa Catarina e dos municípios no Território.



ANEXO-13: Fotos do Trabalho de campo no Estado do Piauí



A

