

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

**ACESSO AO PROGRAMA NACIONAL DE CRÉDITO  
FUNDIÁRIO: O CASO DO TERRITÓRIO MEIO OESTE  
CONTESTADO (SC).**

**Dissertação**

**ANDERSON LUIZ ROMÃO**

**Florianópolis, setembro de 2017.**

ANDERSON LUIZ ROMÃO

**ACESSO AO PROGRAMA NACIONAL DE CRÉDITO  
FUNDIÁRIO: O CASO DO TERRITÓRIO MEIO OESTE  
CONTESTADO (SC).**

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

Orientador: Prof. Dr. Fábio Luiz Búrigo

Coorientador: Prof. Dr. Ademir Antônio Cazella

FLORIANÓPOLIS  
2017

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

Romão, Anderson Luiz  
Acesso ao Programa Nacional de Crédito  
Fundiário: o caso do Território Meio Oeste  
Contestado (SC). / Anderson Luiz Romão ;  
orientador, Fábio Luiz Bürigo, coorientador, Ademir  
Antônio Cazella, 2017.  
197 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de  
Santa Catarina, Centro de Ciências Agrárias,  
Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas,  
Florianópolis, 2017.

Inclui referências.

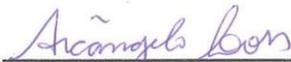
1. Agroecossistemas. 2. Crédito Fundiário. 3.  
Capital Social. 4. Políticas Públicas. 5. Caboclos.  
I. Bürigo, Fábio Luiz. II. Cazella, Ademir Antônio.  
III. Universidade Federal de Santa Catarina.  
Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas. IV.  
Título.

**“Acesso ao Programa Nacional de  
Crédito Fundiário: O Caso do Território  
Meio Oeste Contestato (SC)”**

*Por*

**Anderson Luiz Romão**

Dissertação julgada adequada, em 11/10/2017, e aprovada em sua forma final, pelo Orientador e Membros da Banca Examinadora, para obtenção do título de Mestre em Agroecossistemas. Área de Concentração Desenvolvimento Rural e Desempenho Ambiental, no Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas, Centro de Ciências Agrárias/UFSC.



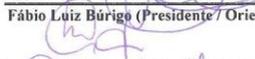
Prof. Dr. Arcângelo Loss (Coordenador do Programa)

Banca Examinadora:



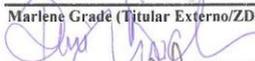
---

Fábio Luiz Búrigo (Presidente / Orientador)



---

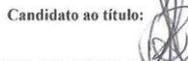
Marlene Gradê (Titular Externo/ZDR/UFSC)



---

Renê Birochi (Titular Externo/CSE/UFSC)

Candidato ao título:



---

Anderson Luiz Romão

Florianópolis, 11 de outubro de 2017

## **DEDICATÓRIA**

Dedico este trabalho a minha esposa Marseli, aos meus filhos Julia, Jorge e Pedro, alicerces da minha vida e motivação para transpor todos os obstáculos.

Ao meu pai Paulo, a minha mãe Rita, aos meus irmãos Janaína, João Paulo e Luana, incondicionais incentivadores.

A minha sogra Irma, zeladora de nosso lar e guardiã de meus filhos.

Aos meus familiares e amigos, por acreditarem de que esta realização seria possível.

E por fim, aos agricultores familiares que persistem em fazer da agricultura seu meio de vida e do campo o seu lar.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a Oxalá e todos os Orixás por conceder-me humildade para aprender, sabedoria para discernir, e clareza para caminhar nesta árdua estrada acadêmica.

Ao meu orientador Fábio Luiz Búriço, por acreditar em meu potencial e ideais, compartilhando sua experiência e ajudando-me a vivenciar as minhas.

Ao meu coorientador Ademir Antônio Cazella, por compartilhar seu conhecimento e viabilizar esta pesquisa por meio de seu laboratório.

Aos professores Abdon, Alfredo Fantini, Antônio Rosa, José Fletes, Luiz Carlos Martini, Luiz Dagostini, Maria Inez Paulilo, Maria José, Marlene Grade, Oscar Rover, Paulo Lovato, Renê Birochi, Sandro e Valmir pela ajuda na trilha tortuosa da pesquisa acadêmica.

Aos amigos e colegas de pós-graduação Adevan, Alana, Ana Cecília, Andrea, Jairo, Jucal, Leandro, Luís Olímpio, Monique, Natal, Priscila e Vladimir pelos momentos de alegria e debates intermináveis.

Aos amigos Aldir e Elton pelo apoio incondicional durante os momentos mais difíceis dessa trajetória.

A Fabiana e Marlene pela paciência e zelo por nossa regularidade nas demandas administrativas e acadêmicas.

A Universidade Federal de Santa Catarina e ao Programa da Pós-graduação pela oportunidade de cursar um mestrado em uma instituição pública e de qualidade.

Ao Laboratório de Estudos da Multifuncionalidade Agrícola e do Território (Lemate) e a Fundação de Apoio à

Pesquisa e Inovação do Estado de Santa Catarina (Fapesc) pelo apoio na realização da pesquisa.

A CAPES pela bolsa de estudos concedida durante a realização do mestrado.

As instituições que auxiliaram na operacionalização das pesquisas a campo, como Epagri, Sindicatos e Prefeituras.

As famílias de agricultores por compartilharem toda sua vivência da agricultura e suas percepções sobre o tema pesquisado.

Enfim, a todos que contribuíram, direta e indiretamente, à realização desta pesquisa.

“Nosso medo mais profundo não é que sejamos inadequados. Nosso medo mais profundo é que sejamos poderosos demais. É nossa sabedoria, não nossa ignorância, o que mais nos apavora. Perguntamo-nos: “Quem sou eu para ser brilhante, belo, talentoso, fabuloso?” Na verdade, por que você não seria? Você é um filho de Deus. Seu medo não serve ao mundo. Não há nada de iluminado em se diminuir para que outras pessoas não se sintam inseguras perto de você. Nascemos para expressar a glória de Deus que há em nós. Ela não está em apenas alguns de nós; está em todas as pessoas. E quando deixamos que essa nossa luz brilhe, inconscientemente permitimos que outras pessoas façam o mesmo. Quando nos libertamos de nosso medo, nossa presença automaticamente liberta as outras pessoas”

**Nelson Mandela**

## RESUMO

O acesso à terra é um dos principais problemas relacionados à questão agrária no Brasil. Essa questão suscitou, ao longo da história do país, diversas reações dos segmentos oprimidos que lutaram e ainda lutam pela terra. No entanto, milhares de trabalhadores rurais preferem não aderir a essa estratégia, buscando outros meios para realizar seu sonho de terra própria. Muitos deles procuram o crédito fundiário para financiar sua propriedade em longo prazo, cujo processo se constitui a principal política pública de acesso à terra no estado de Santa Catarina. A pesquisa analisou as principais dificuldades no acesso ao Programa Nacional de Crédito Fundiário no Território Meio Oeste Contestado. Para essa tarefa adotou-se o estudo de caso, utilizando os procedimentos da pesquisa qualitativa, complementados com os dados da pesquisa quantitativa. Os resultados da pesquisa demonstraram que o crédito fundiário no estado de Santa Catarina atende, preferencialmente, agricultores não-proprietários, tais como: arrendatários, parceiros e filhos de agricultores. A contínua valorização das terras é um importante entrave na operacionalização do programa na região estudada. A pesquisa mostrou uma distinção entre dois grupos dentro do público estudado, o caboclo/brasileiro e o colono. O capital social do tipo comunitário, ou de enraizamento, é presente nos dois grupos em função da integração entre os indivíduos, laços fortes e projetos comuns. Porém, quando analisamos o segundo tipo de capital social dessas populações (autonomia), onde a participação dos indivíduos em redes sociais extracomunitárias fortalece as relações e possibilitam a conexão com outros atores e instituições, nota-se que este tipo de capital social é incipiente no grupo de caboclos/brasileiros. A falta de representatividade deste grupo os torna invisíveis na acessibilidade ao PNCF. Por mais contraditório que possa parecer, a descentralização e a participação da sociedade civil na operacionalização do programa

por meio dos sindicatos e os CMDRS, é um dos fatores da exclusão dos caboclos/brasileiros no acesso a esta política pública. Concluimos ser um desafio trazer à luz a população que atualmente se enquadra no PNCF e encontra-se excluída do programa, porém a mudança de paradigma de uma relação clientelista com o Estado para uma relação de ganha-ganha passa por uma reeducação dos agentes públicos que operacionalizam as políticas públicas, como a responsabilização do Estado no papel de indutor do capital social inerente a essas populações.

**Palavras-chave:** crédito fundiário, capital social, políticas públicas, caboclos, colonos.

## ABSTRACT

Access to land is one of the main problems related to the agrarian question in Brazil. Throughout the country's history, this issue has provoked various reactions from the oppressed segments who have fought and still struggle for the land. However, thousands of rural workers prefer not to adhere to this strategy, seeking other means to realize their dream of own land. Many of them seek land credit to finance their long-term property, which is the main public policy for access to land in the state of Santa Catarina. The research analyzed the main difficulties in access to the National Land Credit Program in the Midwest Contested Territory. For this task the case study was adopted, using qualitative research procedures, complemented with quantitative research data. The results of the research showed that land credit in the state of Santa Catarina serves, preferably, non-proprietary farmers, such as: tenants, partners and children of farmers. The continuous valorization of the lands is an important obstacle in the operationalization of the program in the region studied. The research showed a distinction between two groups within the audience studied, the caboclo / Brazilian and the settler. Social capital of the community type, or rooting, is present in both groups due to the integration between individuals, strong ties and common projects. However, when analyzing the second type of social capital of these populations (autonomy), where the participation of individuals in extra-community social networks strengthens relationships and enables the connection with other actors and institutions, it is noted that this type of social capital is insipid in the group of caboclos / Brazilians. The lack of representativeness of this group makes them invisible in the accessibility to the PNCF. As contradictory as it may seem, decentralization and the participation of civil society in the operationalization of the program through the unions and the CMDRS, is one of the factors of the exclusion of the caboclos / Brazilians in the access to this public policy. We conclude that it is a challenge to bring to light the population that currently falls under the PNCF and is excluded from the program, but the paradigm shift from a clientelist relationship with the state to a win-win relationship involves a re-education of public agents that public policies, such as the accountability of the State in the role of inducer of the social capital inherent to these populations.

**Key words: land credit, social capital, public policies, caboclo, settler.**

## Lista de figuras

Figura 1 – Localização do MOC .....	80
Figura 2 – Área de litígio do contestado .....	81

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 – Tipos e dimensões de capital social .....	34
--	----

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Famílias em ocupação de terras e assentadas no Brasil de 1979 a 2006 .....	52
Gráfico 2 – Participação das organizações no acesso ao PNCF – Contratações (2002 a 2015).....	79
Gráfico 3 – Percentual de beneficiários do PNCF, por município integrante do MOC (2004 a 2015).....	84
Gráfico 4 – Evolução no número de contratos do PNCF no MOC (2004 - 2015).....	85
Gráfico 5 – Escolaridade dos entrevistados .....	95
Gráfico 6 – Renda familiar mensal em reais dos entrevistados.....	96
Gráfico 7 – Participação de membros da família em organizações socioeconômicas (múltipla escolha).....	99
Gráfico 8 – Forma de acesso ao estabelecimento agrícola.....	101
Gráfico 9 – Tamanho total do estabelecimento dos entrevistados segundo a etnia.....	103
Gráfico 10 – Conhecimento dos entrevistados referente as políticas públicas produtivas.....	108

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>18</b>
1.1 OBJETIVOS.....	20
1.2 JUSTIFICATIVA.....	21
1.3 REFERENCIAL METODOLÓGICO.....	24
<b>2. REFERENCIAL TEÓRICO.....</b>	<b>28</b>
2.1 A EVOLUÇÃO DA NOÇÃO TEÓRICA DE CAPITAL SOCIAL.....	28
2.1.1 A concepção de “capital social”.....	28
2.1.2 A contribuição de Putnam e as limitações da noção teórica de capital social.....	31
2.1.3 Uma nova abordagem sobre capital social: os seus tipos e dimensões.....	42
2.2 CAPITAL SOCIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS.....	46
2.2.1 O novo institucionalismo: a relação entre os indivíduos e as instituições.....	47
2.2.2 Política Pública e Desenvolvimento Territorial.....	48
<b>3. A QUESTÃO AGRÁRIA NO BRASIL: UM DRAMA HISTÓRICO NÃO RESOLVIDO.....</b>	<b>52</b>
3.1 ORIGEM E GÊNESE DA QUESTÃO AGRÁRIA NO BRASIL.....	52
3.2 O ACESSO À TERRA.....	67
3.3 A VERGONHOSA CONCENTRAÇÃO DA TERRA NO BRASIL.....	68

3.3.1	A realidade de Santa Catarina .....	73
3.4	A DEMANDA POR TERRA.....	75
3.5	AS POLÍTICAS DE ACESSO A TERRA NO BRASIL.....	79
3.5.1	As políticas públicas complementares.....	86
<b>4.</b>	<b>O PROGRAMA NACIONAL DE CRÉDITO FUNDIÁRIO...90</b>	
4.1	AS PRIMEIRAS POLÍTICAS DE CRÉDITO FUNDIÁRIO NO BRASIL.....	91
4.2	O SURGIMENTO E A EVOLUÇÃO DO PNCF.....	99
4.3	O TERRITÓRIO MEIO OESTE CONTESTADO E O PNCF.....	110
<b>5.</b>	<b>APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS DA PESQUISA DE CAMPO.....</b>	<b>120</b>
5.1	OS AGRICULTORES: PERFIL SOCIOECONÔMICO E PERCEPÇÕES.....	124
5.2	O ESTABELECIMENTO AGRÍCOLA: O ACESSO À TERRA.....	136
5.3	AS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	143
5.4	O ACESSO AO CRÉDITO FUNDIÁRIO.....	147
<b>6.</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>159</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>167</b>

## 1. INTRODUÇÃO

Este estudo traz à discussão os dilemas e contradições na acessibilidade às políticas públicas do Estado. Mais especificamente, seu objetivo é investigar quais as causas que tornam inacessível o Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) às famílias que se enquadram nesta política pública, e em que medida o baixo estoque de capital social destas populações influencia nesta arena social. A discussão sobre capital social é recente nas diversas áreas do conhecimento, buscando elementos da economia, das ciências sociais e da administração. Capital social se refere às relações sociais que estão institucionalizadas na forma de normas ou de redes sociais. Relações institucionalizadas porque representam acúmulos de práticas sociais culturalmente incorporadas na história das relações de grupos, comunidades ou classes sociais (PUTNAM, 2000). Talvez, o mais influente trabalho realizado acerca da importância do capital social tenha sido o clássico “Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna”, escrito por Robert Putnam e publicado em 1996. Nessa obra o autor estuda sistematicamente, durante duas décadas, a regionalização do governo na Itália, e entre outras conclusões, o autor deduz que o capital social é o principal fator que influencia o bom desempenho institucional. Além disso, afirma que o capital social é o elemento mais importante para a determinação do nível de riqueza econômica e para a formação de um bom governo. Tais conclusões instigam reflexões acerca da realidade do Estado de Santa Catarina, que apresenta mais de uma década da descentralização do poder estatal em Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDR)<sup>1</sup>, atualmente

---

<sup>1</sup> A descentralização em Santa Catarina deu-se pelo reordenamento governamental, configurado na composição de 36 Secretarias de Desenvolvimento Regional – SDRs e seus respectivos Conselhos de Desenvolvimento Regional – CDRs. Cada uma das primeiras é comandada por um secretário, do *staff* de secretários de Estado, no topo de um organograma constituído, na sequência, por um diretor geral e diretores setoriais, além de funcionários públicos e pessoal de cargos comissionados.

transformadas em agências (ADR)<sup>2</sup>, aliada à política nacional do Programa Territórios da Cidadania (PTC)<sup>3</sup>, a qual deu origem ao Território Meio Oeste Contestado.

O trabalho de Putnam (1996) foi indiscutivelmente fundamental na concepção do conceito de capital social como ferramenta nas estratégias de desenvolvimento. Porém, sua ideia de capital social é por vezes considerada limitada e determinista sob o ponto de vista histórico e cultural, visto que pela concepção teórica de Putnam, praticamente não há possibilidade de criação ou formação de capital social em populações em que ele inexistente, ou é incipiente. Já as formulações teóricas de Woolcock (1998) propõem uma visão multidimensional e dinâmica da noção de capital social, contrariando a visão determinista e estática proposta por Putnam (1996). A noção teórica mais abrangente de Woolcock de capital social sugere mecanismos distintos de investigação a respeito das causas que justificam a formação (ou não) do capital social, o que pode também auxiliar na percepção da influência do estoque de capital social na acessibilidade às políticas públicas.

Apesar da noção teórica sobre capital social ainda estar em construção, esse conceito pode servir como um instrumento teórico importante para se analisar iniciativas de desenvolvimento. Tal argumentação embasa esta investigação, em especial no que se refere à

---

<sup>2</sup> Segundo Oganauskas (2016), as principais mudanças resultaram em diminuir o status dessas agências de primeiro para o segundo escalão do Governo, redução do número de competências, exclusão do poder deliberativo dos CDR e criação do Colegiado Regional de Governo. Apesar de ser muito recente, as evidências apontam que, para além das intenções oficiais, a alteração de status tende a diminuir a importância política das ADR, ao mesmo tempo em que reconhece que o papel das Agências não seria compatível com o primeiro escalão. A diminuição de competências pode ajudar a focalizar as ações das ADR e assim ter algum ganho em eficiência e eficácia. Em julho de 2017 voltam a ocorrer debates entre os parlamentares do estado questionando a continuidade dessa política de descentralização e reacendendo as pressões para a extinção ou redução drástica do número de ADR.

<sup>3</sup> O Programa Territórios da Cidadania, foi lançado pelo Governo Federal em fevereiro de 2008 tendo como base uma Agenda Social que objetiva consolidar uma política garantidora de direitos e reduzir a desigualdade social. O Programa conta com 120 Territórios da Cidadania, que estão distribuídos nas 05 regiões brasileiras. (MDA, 2016)

compreensão do papel e da relação do Estado e das representações sociais civis (sindicatos rurais e lideranças locais) na acessibilidade às políticas públicas. Dessa forma, o problema de pesquisa que norteia a discussão deste trabalho se concentra na relação entre a construção de capital social e o acesso a determinadas políticas públicas, como o PNCF.

O trabalho se apoia num estudo de caso do acesso ao PNCF no território Meio Oeste Contestado (MOC) e para abranger o escopo de atores envolvidos diretamente no processo de acessibilidade ao PNCF procurou-se coletar dados a partir de amostragem intencional da população rural existente no território (famílias que se enquadram no Programa), agentes públicos como os extensionistas da Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina (Epagri) e servidores municipais, bem como lideranças (sindicatos de agricultores familiares). Essa coleta ocorreu em municípios selecionados conforme o número de beneficiários atendidos pelo Programa nos últimos anos, medido pelo volume de contratos realizados. A seleção priorizou os municípios mais contemplados e os que tiveram menor acesso ao PNCF. Para melhor interpretar as situações “capturadas” empiricamente, a análise se reportou, sempre que necessário, ao cruzamento das teorias com o entendimento prático dado pelos atores ao conceito de capital social, tendo como enfoque as relações entre os atores no acesso a política pública.

## 1.1 OBJETIVOS

Analisar as principais dificuldades no acesso ao Programa Nacional de Crédito Fundiário no Território Meio Oeste Contestado, utilizando como ferramenta teórica o capital social.

Para atender ao propósito do objetivo geral, os seguintes objetivos específicos foram criados:

- 1) Descrever e analisar o papel do Estado e dos atores sociais envolvidos na operacionalização do PNCF no MOC;

- 2) Identificar e analisar o perfil dos agricultores desse território que se enquadram no PNCF, destacando os que não são atendidos pela política;
- 3) Compreender os principais motivos do não acesso desses possíveis beneficiários ao PNCF, tendo como base a discussão dos tipos e dimensões de capital social.

## 1.2 JUSTIFICATIVA

Nos dias atuais é cada vez mais relevante saber o que pensam e como se organizam os beneficiários e os potenciais beneficiários de uma política pública, a fim de se lograr maior êxito na sua implementação. Assim, conhecer o pensamento e as perspectivas das pessoas que anseiam por terra sem o envolvimento em conflitos abertos, a exemplo das ocupações de terra, pode significar o caminho para o aprimoramento dos programas governamentais de reordenamento fundiário.

Autores como Veiga (2001) e Abramovay (2001) ressaltam a limitação geográfica que os municípios brasileiros representam para a construção de processos endógenos de desenvolvimento. Baseados principalmente na experiência catarinense, os autores defendem a articulação de municípios (no nível da “microrregião”) para que se estructure a organização, elaboração e planejamento de processos de desenvolvimento territorial. Mas pela legislação brasileira é na esfera municipal que se arquiteta grande parte dos mecanismos de acesso, por parte dos cidadãos, aos serviços públicos essenciais que contribuem para a qualidade de vida das famílias. Portanto, o fortalecimento de processos de desenvolvimento, e das políticas públicas correlacionadas, depende da capacidade de se articular ações conjuntas entre os municípios, para gerar densidade operacional das iniciativas no plano territorial, e da capilaridade que essas ações alcançam dentro das localidades abrangidas, de modo a garantir o pleno acesso aos possíveis beneficiários.

A escolha do Território da Cidadania Meio Oeste Contestado<sup>4</sup> como universo de estudo, se dá em função de sua estruturação como território, se apresentando como um laboratório fértil para diversos olhares investigativos. Com forte identidade marcada por uma guerra pela posse de terras, o território contestado se reinventou a partir de processos de territorialização, desterritorialização, reterritorialização. Abriga, historicamente, relações conflituosas pelo acesso a terra entre as populações caboclas e os imigrantes de origem europeia, perfazendo um arcabouço de experiências que podem trazer novos contornos e referências para as políticas públicas de âmbito territorial.

A opção pelo capital social como principal referencial teórico para nortear a elaboração do trabalho, deve-se ao fato que esse conceito é um relevante fator a ser apreciado nas estratégias de desenvolvimento. Os vários tipos e dimensões do capital social conformam parte importante das estratégias de desenvolvimento e mudança social. A criação e a expansão do capital social, especialmente nas populações marginalizadas socialmente, somente se dará com a instituição de mecanismos que confrontem os ambientes institucionais em que perduram as relações sociais hierarquizadas, verticais, autoritárias ou clientelistas.

A busca da indução do capital social em políticas públicas direcionadas ao combate à pobreza e à marginalização social relaciona-se com a discussão sobre “empowerment” (“empoderamento”), que ocorre atualmente na literatura internacional. Segundo Durston, “o empoderamento no contexto de uma estratégia social é um processo seletivo consciente e intencional que tem como objetivo a igualdade de oportunidades entre os atores sociais” (2000, p. 33). De fato, a

---

<sup>4</sup> O Território da Cidadania é uma estratégia de desenvolvimento regional sustentável e garantia de direitos sociais voltado às regiões do país que mais precisam, com objetivo de levar o desenvolvimento econômico e universalizar os programas básicos de cidadania. Trabalha com base na integração das ações do Governo Federal e dos governos estaduais e municipais, em um plano desenvolvido em cada território, com a participação da sociedade. Em cada território, um Conselho Territorial composto pelas três esferas governamentais e pela sociedade determinará um plano de desenvolvimento e uma agenda pactuada de ações.

concepção de políticas públicas que induzem (ou intencionam construir) capital social também pode ser correlacionada à estratégia de empoderamento de setores sociais. Pois a intenção é criar mecanismos externos que possibilitem que os grupos sociais concretizem o seu próprio processo de empoderamento, autogestionário e sem os tradicionais problemas ligados ao paternalismo.

O meio rural do estado de Santa Catarina possui peculiaridades que tornam as políticas de reordenamento fundiário que não estejam baseadas nas tradicionais ações de criação de assentamentos em áreas contíguas obtidas por desapropriação, uma ação crucial para garantir o acesso à terra e a infraestrutura básica. Por ser um estado praticamente sem espaço para o desbravamento de fronteiras agrícolas, existe, portanto, uma demanda reprimida que pode ser atendida por estratégias como as que fundamentam o PNCF. Essa iniciativa impõe com um dos seus principais desafios o de localizar e viabilizar a inclusão dos potenciais beneficiários.

A ação do Estado com uma nítida intenção “proativa”, por meio das políticas públicas descentralizadas, além da atuação mais inclusiva dos sindicatos rurais e das organizações civis, são vetores que podem permitir a proteção sócio-política e a indução necessária para a formação de capital social.

Acreditamos que como pesquisadores devemos ter o compromisso de estar próximos aos problemas reais da sociedade, tendo como perspectiva a experiência vivenciada pelos atores que a compõem. O estudo das políticas públicas e da agricultura familiar nos aproxima desse cenário, pois a escolha do Laboratório de Estudos da Multifuncionalidade Agrícola e do Território (LEMATE) como promotor desta pesquisa nos possibilitou um arcabouço teórico vasto e nos trouxe a clareza de quão complexa é a pesquisa qualitativa. Porém, esta dificuldade não pode ser um limitante na busca por uma sociedade mais justa. O senso comum e a ciência são expressões da mesma necessidade básica, a necessidade de compreender o mundo, a fim de viver melhor.

### 1.3 REFERENCIAL METODOLÓGICO

A pesquisa caracteriza-se como descritiva, que tem por finalidade registrar, observar e analisar os métodos estudados. Utiliza-se técnicas padronizadas de coleta de dados, entre elas, observação sistemática, entrevistas semiestruturadas e questionário de administração indireta. As pesquisas descritivas, como o próprio termo sugere, têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre variáveis.

A tipologia da pesquisa quanto aos procedimentos classifica-se como bibliográfica e de levantamento ou *survey*. A pesquisa bibliográfica pode ser definida como um dos meios usados para a busca de uma problematização em um projeto de pesquisa, ou seja, é uma pesquisa elaborada através de meios que já foram publicadas, constituída por uma enorme bagagem teórica sendo elas; livros, jornais, revistas, internet e etc., muito útil na elaboração dos trabalhos. Nas palavras de Gil (2002, p.44) “A principal vantagem da pesquisa bibliográfica reside no fato de permitir ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais amplo do que aquela que poderia pesquisar diretamente”.

Outra técnica utilizada foi a análise documental, que possibilitou o melhor conhecimento do público estudado, a quantificação e a obtenção de alguns dados do seu perfil.

De acordo com Ludke e André (1986), a análise documental constitui uma fonte de dados estável e rica, com baixo custo e que complementa as informações e indica novos problemas. Assim, foram analisadas algumas pesquisas recentes de avaliação das políticas de acesso à terra que muito contribuíram para enriquecer o presente trabalho.

A facilidade de acesso aos bancos de dados, arquivos e documentos das organizações envolvidas com o tema da pesquisa permitiu a ampliação do conhecimento do público estudado e a extrapolação de alguns resultados da pesquisa para além do estudo de caso. Essas instituições foram a Empresa de Pesquisa Agropecuária e

Extensão Rural de Santa Catarina S.A. (EPAGRI), a Secretaria de Estado da Agricultura e Desenvolvimento Rural de Santa Catarina (SAR) e a Secretaria de Reordenamento Agrário (SRA), do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Porém, a não realização do censo agropecuário de 2015 trouxe dificuldades na atualização dos dados utilizados na pesquisa.

A entrevista é um recurso metodológico que busca, com base em teorias e pressupostos definidos pelo investigador, recolher respostas a partir da experiência subjetiva de uma fonte, selecionada por deter informações que se deseja conhecer. Corresponde a uma técnica dinâmica e flexível, útil para apreensão de uma realidade e descrição de processos complexos nos quais o entrevistado está ou esteve envolvido, caracterizando-se por uma pseudoconversa realizada a partir de um quadro conceitual previamente caracterizado (DUARTE, 2005).

O roteiro orientador ou “temas-guia” utilizados nesse método de coleta de informações (entrevista semiestruturada) contém as linhas básicas das questões a serem estudadas ou compreendidas. Ele é composto dos temas a serem pesquisados, com algumas perguntas e observações que funcionam como lembretes (Anexos A e B). Embora possa haver uma ordem dos temas, isso pode variar de acordo com o desenvolvimento da entrevista, devido à liberdade dada à fala do entrevistado. Para o registro desses diálogos foi utilizado o gravador, após a devida autorização dos entrevistados. Além disso, o uso do diário de campo constituiu um importante recurso para anotações das percepções do pesquisador e outras informações observadas durante o período de coleta de informações.

Quanto à abordagem da pesquisa, caracteriza-se como qualitativa e quantitativa. A pesquisa qualitativa é representada através de uma descrição onde não há atribuição de números, é formulada através de entrevista semiestruturada, ou seja, os dados exigem maior interpretação tendo assim um contato mais amplo entre o pesquisador e o entrevistado. O método qualitativo será complementado pelo quantitativo, o qual “caracteriza-se pelo emprego da quantificação tanto nas modalidades de coleta de informações, quanto no tratamento delas por meio de técnicas estatísticas, desde as mais simples como

percentual, médias, desvio-padrão, às mais complexas.” (RICHARDSON, 1999, p. 70).

Para responder à pergunta central desta pesquisa foi utilizado, principalmente, o tratamento qualitativo em função do caráter subjetivo das informações a serem colhidas e analisadas, relativamente aos motivos do público pesquisado e a sua percepção a respeito das políticas públicas de acesso à terra.

De acordo com a afirmação de Minayo (2002, p. 21):

A pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares. Ela se preocupa, nas ciências sociais, com um nível de realidade que não pode ser quantificado. Ou seja, ela trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis.

A coleta de informações qualitativas requer a abertura, a flexibilidade, a capacidade de observação e de interação com os atores sociais relacionados ao estudo (MINAYO, 2002). De modo geral o pesquisador busca o entendimento das questões pesquisadas de acordo com a perspectiva desses atores e, posteriormente, faz a própria interpretação. A respeito, Chizzotti (1998) declara que devido ao caráter particular e subjetivo dessa abordagem ela não tem a pretensão de ser representativa quanto ao aspecto distributivo do fenômeno estudado.

Além disso, é preciso alertar para o caráter específico do estudo quanto aos contextos histórico, geográfico, socioeconômico, cultural e político. Em função de referidos contextos, o presente trabalho apresenta limites quanto à generalização da realidade empírica estudada, além de ser, como toda pesquisa, um processo inacabado e permanente.

O olhar do pesquisador, como atividade humana e social, traz consigo a carga de valores, preferências, interesses e princípios que o orientam (LUDKE e ANDRÉ, 1986).

Para auxiliar a análise e a avaliação do problema investigado procurou-se complementar as informações qualitativas com o aporte de alguns recursos baseados no método quantitativo. A caracterização do público estudado necessitou da quantificação de alguns dados objetivos, como por exemplo, a renda, a escolaridade etc. Além disso, foram utilizados dados da análise documental, dados secundários de pesquisas estatísticas e outros aportes, que serão detalhados na próxima seção.

De acordo com Richardson (1999), a utilização desses recursos pode contribuir para melhor delimitar o problema pesquisado, identificar características objetivas e reinterpretar as observações qualitativas na análise da informação.

Utilizou-se um questionário (Anexo C) com questões fechadas para levantamento dos dados socioeconômicos, tais como: composição familiar, atividades econômicas, acesso a bens e serviços, conhecimento de políticas públicas etc. Esses dados permitiram uma melhor avaliação do perfil dos entrevistados.

Com relação ao número de entrevistas e questionários aplicados, foram realizadas e aplicadas até o momento em que o material obtido permitiu uma análise mais ou menos densa das informações relativas aos propósitos da investigação, ou seja, quando houveram recorrências quanto às visões, práticas, padrões, etc. contemplados nas ferramentas de investigação, conforme Duarte (2002). A autora comenta que “enquanto estiverem aparecendo “dados” originais ou pistas que possam indicar novas perspectivas à investigação em curso, as entrevistas precisam continuar sendo feitas” (*op cit.*, p. 144).

Para além desta introdução, este trabalho está composto pelos seguintes capítulos: o primeiro discute a evolução do conceito de capital social e sua interação com as políticas públicas. O segundo traz a questão agrária no Brasil e a sua problemática. O terceiro trata do Programa Nacional de Crédito Fundiário e sua aplicação no Território Meio Oeste Contestado. O quarto capítulo é dedicado aos resultados da pesquisa, tendo como quinto e último capítulo as considerações finais deste trabalho.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 A EVOLUÇÃO DA NOÇÃO TEÓRICA DE CAPITAL SOCIAL

#### 2.1.1 A concepção de “capital social”

Uma das primeiras definições de capital social deriva do início do século passado, da discussão feita pelo supervisor estadual das escolas rurais do Estado de West Virginia, EUA, Lyda Judson Hanifan (SMITH, 2001). Segundo essa definição, “(...) O capital social refere-se a conexões entre indivíduos - redes sociais e normas de reciprocidade e confiança que surgem a partir deles ” (HANIFAN *apud* SMITH, 2001, tradução nossa).

Hanifan detalha sua descrição anterior definindo capital social como:

As substâncias tangíveis que contam na vida da maioria das pessoas: o saber, a boa vontade, companheirismo, solidariedade e as relações sociais entre os indivíduos e as famílias que compõem uma unidade social (...). O indivíduo é impotente socialmente se interagindo entre si (...). Se ele entra em contato com o seu vizinho, e eles com outros vizinhos, haverá uma acumulação de capital social, o que pode ter uma potencialidade social suficiente para a melhoria das condições de vida em toda a comunidade. (HANIFAN *apud* SMITH, 2001, tradução nossa)

Nessa passagem do texto, ele se refere à importância dos centros comunitários para o desenvolvimento das escolas rurais de seu estado. Ironicamente, Robert Putnam aponta o Estado de West Virginia

como sendo o segundo pior em termos de capital social atualmente (PUTNAM, 2001).

Segundo Putnam (1996), o termo “capital social” foi inventado e reinventado diversas vezes ao longo do século XX. Foi utilizado por Jane Jacobs (1961) em relação à vida urbana, por Pièrre Bourdieu (1983) com relação à teoria social, e por Coleman (1988) nas suas discussões sobre o contexto social da Educação. Mais adiante foi adotado, inclusive, pelo Banco Mundial (WORLD BANK, 1999) e pela OCDE (2001), que passaram a sistematizar as informações existentes sobre o tema e a estimular novos estudos, principalmente no que concerne à sua criação, medição e relação com o desenvolvimento econômico e redução da pobreza. A discussão atual sobre o capital social torna-se cada vez mais multidisciplinar, pois recupera e agrega significados e conceitos analíticos dos campos das ciências sociais, da economia, da antropologia e outros. No entanto, tanto as diferentes formas de criação quanto de medição de capital social, continuam carentes de novos estudos e pesquisas, pois ainda não há um arcabouço teórico consolidado a respeito deste tema e de sua aplicabilidade empírica.

Outra vertente que embasa a noção de capital social decorre da ampliação da noção sobre tipos de capital, empreendida primeiramente com o surgimento do termo capital humano. Conforme Woolcock (1998, p.154),

os economistas clássicos identificaram a terra, o trabalho e o capital físico (isto é, recursos que geram renda) como os três fatores básicos que conformam o crescimento econômico. Nos anos 60, economistas neoclássicos como T. W. Schultz e Gary Becker introduziram a noção de capital humano, argumentando que a existência na sociedade de trabalhadores educados, treinados e saudáveis determinava como produtivamente os fatores (...) poderiam ser utilizados.

Mais adiante, autores de diversas disciplinas passaram a defender a existência de um terceiro tipo de capital ao lado dos capitais

físico e humano: o capital social. Neste terceiro tipo de capital estariam incluídos principalmente os atributos culturais de uma população. Estes, por sua vez, seriam decorrentes da capacidade que estas mesmas populações ou sociedades possuem, ao longo de sua história, de estabelecer normas e redes sociais formadas de atributos culturais como a confiança e a reciprocidade.

Para Abramovay (2000a, p. 4-5), a sociedade é formada por um conjunto de indivíduos independentes, pois,

o sistema social consiste na combinação destas ações dos indivíduos independentes. A noção de capital social permite ver que os indivíduos não agem independentemente, assim, as estruturas sociais devem ser vistas como recursos, como um ativo de capital de que os indivíduos podem dispor.

Como o objeto desta investigação é uma política pública, interessa tratar da relação entre o capital social e as políticas públicas. Dessa forma, como as políticas públicas são mecanismos de ação que fazem parte de uma estratégia de Estado, igualmente interessa compreender as interações que são possíveis de existir entre o Estado e o capital social.

A apresentação da síntese do debate, ocorrido na literatura internacional, acerca da evolução sobre a concepção em relação ao capital social será iniciada com a obra de Putnam (1996) - “Comunidade e Democracia: a experiência da Itália Moderna”. A opção por assim iniciar o texto justifica-se no fato desta obra ter sido central nas discussões sobre a importância e o conceito do capital social. As conclusões deste autor, presentes no seu livro supracitado, provocaram inúmeras reflexões, reações e críticas por parte de muitos autores relacionados a esta temática.

### **2.1.2 A contribuição de Putnam e as limitações da noção teórica de capital social**

A partir da década de 1970 a Itália deixou de ser um Estado unitário. Com isso, houve uma reforma administrativa e desta resultou a criação de 20 regiões com capacidade de autogoverno. Para compensar as diferenças regionais o governo central adotou um programa de distribuição de recursos e de aplicação de investimentos diferenciado. Putnam (1996), então, se propõe a entender como se daria o processo de adaptação das novas regiões, bem como, seu desempenho enquanto governos autônomos. Sua pesquisa durou 20 anos (1970-1990), conseguiu analisar diversas cidades tanto do sul, quanto do norte italiano, investigando em contato direto com diversas escalas da sociedade e do governo, juntamente com seus atores. De acordo com o autor,

no início dos anos 90, os novos governos, mal contando duas décadas de existência, gastavam quase um décimo do produto interno bruto italiano. Todos os governos tinham se tornados responsáveis por áreas como assuntos urbanos, agricultura, habitação, hospitais e serviços de saúde, obras públicas, ensino profissionalizante e desenvolvimento econômico. Embora os regionalistas continuassem se queixando das limitações impostas pelas autoridades centrais, todas as novas instituições já dispunham de autoridade suficiente para serem postas à prova. No papel, essas 20 instituições são praticamente idênticas e dispõem virtualmente dos mesmos poderes” (PUTNAM, 1996, p. 22).

Utilizando a mudança institucional como variável independente, o autor procurou observar a influência e as alterações provocadas por

esta sobre o ambiente social e político – nos atores e nas relações sociais - nas diversas regiões italianas. A hipótese, baseada nos estudos dos institucionalistas<sup>5</sup>, estabelece que “(...) as instituições moldam a política. As normas e os procedimentos operacionais típicos que compõem as instituições deixam sua marca nos resultados políticos na medida em que estruturam o comportamento político” (PUTNAM, 1996, p. 23).

As conclusões do autor identificam que o processo de mudança institucional gerou diferenças significativas no comportamento das lideranças políticas regionais. O advento do governo regional transformou a cultura política da elite política regional. Com ajuda de entrevistas com políticos pertencentes aos conselhos regionais e comunitários, realizadas entre 1970 e 1989, foi observado que ocorreu uma grande despolarização ideológica e um aumento de pragmatismo administrativo e político por parte destas lideranças (Ibid).

A diminuição da disputa ideológica foi compatível com o aumento da

tolerância entre as diferentes linhas partidárias. (...) Quando da criação dos governos regionais, havia maior hostilidade entre os conselheiros recém-eleitos dos diferentes partidos do que entre seus respectivos eleitores. Duas décadas depois, essa tendência invertera-se totalmente, e as relações intrapartidárias eram consideravelmente mais abertas e tolerantes entre os políticos regionais do que entre os eleitores (PUTNAM, 1996, p. 44).

Por sua vez, o exercício do ato de governar “regiões” fez com que crescesse, nos novos governantes regionais, as preocupações mais

---

<sup>5</sup> Nome dado a um grupo de economistas dissidentes (heterodoxos) que, durante as últimas décadas do século XIX e início do século XX partilharam a sua oposição a teorias econômicas então em voga. Entre os primeiros economistas institucionalistas devemos mencionar Thorstein Veblen (1857-1929), John R. Commons (1862-1945) e Wesley C. Mitchell (1874-1948).

técnicas e administrativas em detrimento das questões mais partidárias e ideológicas. Segundo ele,

após uma década de governo regional, os líderes regionais haviam se tornado menos teóricos e utópicos e menos preocupados em defender os interesses de certos grupos regionais em detrimento de outros. As questões práticas de cunho administrativo, legislativo e financeiro adquiriram maior relevo (PUTNAM, 1996, p. 49).

A consolidação dos governos regionais permitiu a criação de um ambiente institucional próprio ao nível das regiões. As sucessivas investigações feitas pela equipe de pesquisa revelaram

uma clara tendência ao predomínio das lideranças regionais, cada vez mais independentes das forças externas (mas não imunes a elas). (...) Dentro dos limites da democracia representativa, cada vez mais competia aos líderes da nova instituição conduzir o seu próprio destino. (...) Em consequência dessa ampliação do poder e da [autonomia] regionais, os políticos regionais tornaram-se mais relutantes em seguir a orientação partidária nacional quando ela contrariava interesses regionais (Ibid, p. 53-55).

Para identificar os fatores que explicam o desempenho institucional, Putnam inverte metodologicamente a hipótese, sendo que, nesta segunda parte do seu livro, a mudança institucional passa a ser utilizada como variável dependente. Igualmente à hipótese anterior, o autor apoia-se nas correntes teóricas históricas dos estudos dos institucionalistas e a partir delas elabora três variáveis independentes como sendo possíveis de influenciarem no desempenho institucional: (i) a primeira hipótese diz que a organização, a estrutura e o planejamento interno são os fatores fundamentais no êxito dos bons governos; (ii) a segunda hipótese estabelece que a modernidade socioeconômica (a riqueza econômica) é que determina o desempenho governamental; (iii)

a terceira hipótese diz que as tradições socioculturais dos cidadãos é que definem o grau de desempenho dos governos. Segundo esta hipótese, quanto mais cívicas sejam as populações melhores serão os seus governos (PUTNAM, 1996).

A terceira hipótese explicativa sobre a variação entre os governos regionais, utilizada pelo autor, foi à observação da presença (ou não) de correlação positiva com o grau de civismo presente nas populações destas respectivas regiões italianas. A concepção de civismo por parte de Putnam é centralmente influenciada pela aceção de comunidade cívica contida na obra clássica de Tocqueville (2001). A noção de comunidade cívica em Tocqueville é baseada na

associação entre liberdade e igualdade. É a igualdade o princípio democrático fundamental que vai explicar a democracia. Essa igualdade a que Tocqueville se refere é uma igualdade cultural e política entre as pessoas, não económica, que poderia ser traduzida, (...) como iguais oportunidades de educação e uniforme garantia de direitos. Assim, a democracia estará sempre associada a um processo igualitário que não poderá ser sustado, desenvolvendo-se em diferentes povos conforme suas variações culturais. Porém a variável independente que explica a democracia, isto é, o aspecto-chave de que vai depender a democracia, é a ação política dos cidadãos, como um dos instrumentos de vigilância do povo que asseguram a igualdade. (...) Ao afirmar que a igualdade põe os homens ao lado uns dos outros, sem laço comum a mantê-los, Tocqueville procura logo em seguida mostrar que o problema da igualdade, de tender a transformar-se em individualismo, foi resolvido na América por meio da autonomia do poder local. Como se torna difícil para um cidadão dedicar-se aos negócios públicos na esfera nacional, é na comunidade que os indivíduos aprendem a ocupar-se do bem comum da ação pública. (...) A expressão da ação pública, voltada para o bem comum (...), se dá na criação de associações. (...)

Ao falar da qualidade dos americanos de criar associações de todos os tipos, desde empresas a partidos políticos, associações religiosas, de lazer, Tocqueville tenta mostrar uma correlação entre a presença de associações e organizações civis e a igualdade, numa sociedade democrática. A autonomia do poder local, junto com a existência de associações civis, é que define a comunidade cívica para Tocqueville (FERNANDES, 2000: 90-93).

Os componentes da “comunidade cívica” em Putnam são os elementos socioculturais dos cidadãos de determinados territórios, que buscam a construção de uma sociedade melhor a partir de compromissos baseados em: (i) participação cívica (reconhecimento e busca do bem público), (ii) igualdade política e a solidariedade (confiança e a tolerância) e, (iii) o nível de participação dos cidadãos nas associações que incentivam a cooperação mútua. De acordo com a sua noção sobre comunidade cívica, Putnam conclui que

Há uma notável coincidência entre o desempenho de um governo regional e o grau de participação na vida social e política da região. Nesse sentido, a comunidade cívica é um determinante mais forte que o desenvolvimento econômico. (...) Quanto mais cívica a região, mais eficaz o seu governo (1996, p. 110-12).

O autor identifica que as relações sociais (e políticas) nas regiões menos cívicas são baseadas em maiores níveis de hierarquização, autoritarismo, elitismo e clientelismo. Ele conceitua estas relações sociais como “verticais”. Em contrapartida, estabelece que as relações sociais nas regiões mais cívicas são baseadas em relações sociais mais democráticas, igualitárias e cooperativas, são, portanto, mais “horizontais”. A partir destas observações, o autor indica a presença da comunidade cívica como fator determinante do desempenho institucional.

Para o autor, as tradições cívicas ou o grau de civismo de uma população é determinado pela sua história. Daí deriva a sua compreensão sobre capital social. Segundo ele, o “civismo” dos habitantes de um dado território é resultante e determinado historicamente pelo “estoque” de capital social acumulado por eles e pelos seus antepassados. Assim, nesta acepção, capital social é uma característica de uma dada população que é determinada histórica e culturalmente. Putnam compreende que o capital social se difunde, principalmente, por meio do atributo cultural da confiança social. Esta, por sua vez é emanada principalmente de duas fontes conexas: normas e cadeias de relações sociais. Os mecanismos sociais que propiciam o estabelecimento, das normas e das relações sociais baseadas em atributos culturais como a confiança e a reciprocidade são denominados como “sistemas de participação cívica”.

Os sistemas de participação cívica se traduzem, nas sociedades democráticas, em mecanismos de participação dos cidadãos na escolha e na fiscalização dos seus respectivos governos. Mas também, e principalmente, visto que Putnam é fiel à escola de Tocqueville, é atribuído um papel central e determinante aos diversos tipos de associações civis formadas pela população, como parte fundamental dos sistemas de participação cívica, para a construção do capital social e consequentemente do civismo. De acordo com o autor,

as associações civis que contribuem para a eficácia e a estabilidade do governo democrático, não só por causa dos seus efeitos internos sobre o indivíduo como também pelos seus efeitos externos sobre a sociedade. No âmbito interno, as associações incutem em seus membros hábitos de cooperação, solidariedade, senso de responsabilidade comum para com empreendimentos coletivos, bem como espírito público. No âmbito externo, a articulação e agregação de interesses são intensificadas com uma densa rede de associações secundárias (PUTNAM, 1996, p. 103-4).

Grande parte das controvérsias em relação à obra de Putnam é decorrente da introdução, no seu conceito de capital social, da concepção sobre “subordinação à trajetória” ou “dependência de rota”, derivada principalmente das reflexões de North (1990). Segundo Putnam,

como enfatizaram os “novos institucionalistas”, as instituições – e caberia acrescentar, os contextos sociais que condicionam seu funcionamento – desenvolvem-se ao longo da história, mas não atingem seguramente um único e eficiente equilíbrio. A história nem sempre é eficiente, no sentido de suprimir práticas sociais que impeçam o progresso e incentivem a irracionalidade coletiva. (...) Teóricos da história econômica apelidaram recentemente essa característica dos sistemas sociais de “subordinação à trajetória”: o lugar a que se pode chegar depende do lugar de onde se veio, e simplesmente é impossível chegar a certos lugares a partir de onde se está. A subordinação à trajetória pode produzir diferenças duradouras entre o desempenho de duas sociedades, mesmo quando nelas existem instituições formais, recursos, preços relativos e preferências individuais semelhantes. Isso tem profundas implicações para o desenvolvimento econômico (e político). (...) North assinala que os modelos institucionais tendem a auto reforçar-se, mesmo quando são socialmente ineficientes. Primeiro, quase sempre é mais fácil para um agente individual adaptar-se às regras do jogo vigentes do que modificá-las. Na verdade, tais regras costumam induzir à formação de organizações e grupos interessados em suas imperfeições. Segundo, depois que o desenvolvimento toma determinado rumo, a cultura organizacional, os costumes e os modelos mentais do mundo social reforçam essa trajetória. A cooperação ou a omissão e a exploração tornam-se entranhadas (1996, p. 188-9).

De acordo com esta noção, as distinções entre os tipos de relações sociais existentes em diferentes sociedades são determinadas pelo processo histórico e cultural desenvolvido por cada uma destas sociedades. Nesta concepção de “subordinação à trajetória”, uma sociedade cívica (ou mais cívica) é determinada historicamente pelas relações sociais que formam “equilíbrios sociais estáveis” que estão baseados em cooperação, reciprocidade, confiança e outros atributos culturais favoráveis ao desenvolvimento desta mesma sociedade.

Por outro lado, uma sociedade não-cívica (ou menos cívica) é determinada por relações sociais, que igualmente forma “equilíbrios sociais estáveis”, mas que, neste caso, estão baseados em atributos culturais como a exploração, dependência, clientelismo e outros, que impedem o melhor desenvolvimento destas sociedades. Ou seja, a diferença entre regiões cívicas e não-cívicas não é determinada pela presença ou não de vínculos sociais, mas sim pelo tipo de vínculos sociais que preponderam nestas realidades.

Putnam introduz um caráter determinista a sua concepção sobre capital social, quando a aproxima da noção de “subordinação da trajetória”. Esta compreensão é reiterada quando ele referenda North, ao explicar os motivos que justificam o maior desenvolvimento da América do Norte em relação ao restante do continente americano. Segundo o autor, isto devido o maior estoque de capital social das populações de origem protestante, que colonizaram a parte norte do continente, quando comparadas às populações de origem católica, que colonizaram a parte sul do continente.

Esta concepção histórica e culturalmente determinista sobre o capital social gerou uma série de reações na literatura internacional. Visto que, caso se considere correta tal afirmação,

não haveria saída para qualquer país do terceiro mundo, ou mesmo para qualquer cidade ou região não-cívica em qualquer parte do planeta vir tentar a tornar-se cívica, isto é, obter capital social, caso um governo com forte propósito nesse sentido o desejasse, pois o determinismo histórico-cultural já os havia condenado (FERNANDES, 2000, p. 88).

Estas e outras afirmações de Putnam causaram grande controvérsia na literatura internacional sobre o tema, uma grande quantidade de estudos posteriores procurou debater e responder a estas questões. É por isto que a sua obra têm uma importante contribuição para a evolução da discussão sobre o capital social. Nos anos mais recentes, a construção e a utilização da noção de capital social estão se dando por tantas e diferenciadas matizes teóricas, que se torna difícil apreender o seu significado teórico com precisão, como salienta Woolcock (1998, p. 155-56):

os teóricos da escolha racional (...) consideram o capital social como um recurso informativo emergindo como resultado da interação entre agentes racionais que necessitam se coordenar para alcançar benefícios mútuos. (...) Durkheimianos, contudo, sempre às turras com os utilitaristas, reivindicam que capital social sob a forma de normativos “elementos não-contratuais de contrato” é, de fato, o que torna possível a disposição para a ação, racional ou de outro tipo, moldando não apenas os objetivos que os indivíduos buscam, mas como, se e quando eles procuram alcançá-los. Para os teóricos das redes, capital social são simplesmente os laços sociais não-rationais. Se o capital social pode ser racional, pré-rationais ou mesmo não-rationais, o que capital social não é? Ao final, estes conceitos sugerem que podem ocorrer várias formas ou dimensões de capital social.

Para exemplificar o debate conceitual sobre o tema capital social, pode-se utilizar a definição que consta na obra de Putnam: “ o capital social diz respeito a características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas” (1996, p. 177). Capital social nesta concepção, que não é exclusiva de Putnam, mas sim da grande maioria dos autores que discutem o tema, possui vários significados e funções, como bem assinalou Portes, que é o

principal autor crítico ao marco teórico do capital social (*apud* DURSTON, 2000).

Quando capital social é definido por meio de atributos como redes e normas por um lado e confiança, ações cooperativas ou reciprocidade por outro lado, faz-se a crítica de que esta definição traz duplos “sentidos” ou “significados”. Nesse sentido, questiona-se como o capital social poderia ser, respectivamente, “efeito” ou “causa”, “elemento” ou “função”, “conteúdo” ou “estrutura”.

De outra forma, quando se define capital social enquanto confiança, ações cooperativas ou reciprocidade, está se compreendendo capital social enquanto “recursos morais”. Ou seja, nesta acepção, capital social têm o significado de efeito, como conteúdo ou função das relações sociais.

Teoricamente percebe-se claramente esta distinção de significado entre distintos autores. Assim

enquanto que os neweberianos percebem o capital social como a combinação daqueles laços que, em forma de normas, mantém os indivíduos dentro das grandes organizações (...) ou os mantém conectados entre si ao longo de diferentes domínios institucionais, outros veem no capital social um recurso moral, tal como a “confiança” ou um mecanismo cultural que é utilizado para definir e reforçar os laços sociais dentro de específicos grupos de status (WOOLCOCK, 1998, p. 156).

Dito de outra maneira, esta concepção “ampla” de capital social mescla componentes culturais com práticas sociais concretas. A crítica central, formulada principalmente por Portes a esta concepção de capital social, é a de que o seu significado estará sempre vinculado aos efeitos benéficos gerados. Ou seja, na concepção que expressam Putnam e outros fundadores desta noção, capital social é explicado “simultaneamente como causa e como efeito, pretendendo que sua

existência seja inferida a partir de efeitos positivos previamente postulados” (apud DURSTON, 2000, p. 12).

Além disso, Portes opina que

o que foi escrito sobre capital social é sugestivo, mas vago, que não aporta suficientes elementos novos para considerar-se um marco teórico. O conjunto de processos coberto pelo conceito não é novo e já foi estudado sob outras etiquetas no passado. O termo capital social simplesmente recaptura uma percepção presente desde os mesmos começos da disciplina da sociologia (apud DURSTON, 2000, p. 9).

Não é possível dizer que a conclusão de Portes esteja incorreta e de fato a imprecisão conceitual, ou talvez, a grande miscelânea de significados teóricos do termo capital social ainda não lhe configure a possibilidade de ser considerado um marco teórico. No entanto, este presente estudo partilha da concepção sobre capital social de Durston, segundo a qual a

análise do debate recente, (...) permite propor aqui a existência, dentro das controvérsias e contradições que permeiam esta discussão, de um conjunto de hipóteses que constituem um “paradigma emergente” rico em conceitos, que corresponde a realidades sociais altamente relevantes para o desempenho de programas para promover a participação cívica e superar a pobreza (DURSTON, 2000, p. 9).

O capital social, nesta concepção, está estritamente vinculado com a complexidade social provocada pela modernidade. Isto não quer dizer que antes da “alta” modernidade não existisse capital social, ao contrário, como visto, o próprio termo não deixa de ser uma reinterpretação de abordagens teóricas clássicas. Entretanto, o que se discute é que o termo capital social surge com força no período recente,

porque se torna um instrumento indispensável para a análise das teorias e dos programas de desenvolvimento.

### **2.1.3 Uma nova abordagem sobre capital social: os seus tipos e dimensões**

À luz dessas reflexões, compreende-se que é preciso, então, encontrar uma concepção sobre o capital social que seja executável do ponto de vista prático, que permita identificar em sua noção teórica os potenciais tipos de “capitais sociais” que são derivados do conjunto das relações sociais na sociedade e entre a sociedade e o Estado. Portanto, o capital social “originário” das relações sociais recíprocas que ocorrem entre indivíduos, grupos ou organizações sociais e o capital social que é fruto das relações sociais destes com o Estado. Isto já remete à concepção de que há mais de um tipo de capital social e que estes “tipos” de capital social são correlatos aos “tipos” de relações sociais a que se está referindo.

Abramovay (2001) denomina as relações sociais entre indivíduos de uma mesma posição social (“bonding social capital” ou “laços fortes”) como capital social tipo “cola” e as relações sociais entre grupos sociais distintos (“bridging social capital” ou “laços fracos”) como capital social tipo “ponte”. Durston (1999; 2000), por sua vez, as denomina respectivamente como capital social “comunitário” e “extracomunitário”. O terceiro tipo que designa principalmente as relações sociais entre Estado e sociedade poderia ser designado como “capital social institucional”.

Entre classes e grupos sociais distintos, a presença dos tipos de capital social pode variar. Segundo Monastério (2000b, p. 5),

a literatura que relaciona capital social e redução de pobreza afirma que, especialmente nos países atrasados, os mais desfavorecidos têm acesso a fartos estoques de “bonding social capital”, pouco “bridging” e quase nenhum “linking”. Ou seja, a coesão entre os pobres fornece-lhes apoio mútuo,

mas dificulta a fluidez social em sentido vertical, o governo costuma ser mouco as suas demandas.

Um conceito que possui forte conexão com o de capital social é o de *embeddedness*. Em meados dos anos 1980, a concepção de “*embeddedness*” foi incorporada na discussão sobre o desenvolvimento econômico a partir de uma reelaboração teórica proposta por Granovetter (apud ABU-EL-HAJ, 1999). De acordo com ele, todas as formas de intercâmbio (sejam econômicas ou não) estão “*embedded*” (enraizadas, inseridas, incrustadas ou embebidas) nas relações sociais. Assim, muitas instituições econômicas somente podem ser explicadas pelas relações sociais em que estão inseridas.

A origem do conceito de “*embeddedness*” está diretamente relacionada à noção de capital social. Este conceito revela que o capital social está enraizado ou “embebido” nas relações sociais. Quando existe este enraizamento nas relações sociais também existem precursores culturais, como a confiança, que promovem a “integração” dos indivíduos ou grupos sociais. Tal integração baseia-se em identidades e projetos de vida comuns.

Woolcock foi um dos autores centrais para a incorporação da dimensão do capital social relacionado com o conceito de autonomia. Segundo este autor,

no nível micro, isto significa [tal dimensão] o grau com o qual os membros de uma comunidade também têm de demandar acesso a variados grupos de fora da própria comunidade, no nível macro, implica avaliar o grau com o qual os operadores políticos mais experimentados estão não apenas conectados com líderes chaves, mas estão eles próprios comprometidos por um *ethos* profissional que os leve a negociar e perseguir metas coletivas (WOOLCOCK, 1998, p. 163-64).

É possível observar que, ao passo que os **tipos** de capital social correspondem às relações sociais entre diferentes posições sociais, as **dimensões** do capital social relacionam-se às diferentes funções das

relações sociais. Nesta noção existem tipos e dimensões diferenciadas de capital social, justamente porque os elementos de “infraestrutura”, que neste caso são os tipos de relações sociais, são articulados aos de “conteúdo”, que são as **dimensões** de capital social.

O que pesquisadores como Woolcock buscam ao incorporar tipos e dimensões ao capital social é adensar esse conceito com elementos que possibilitem transformá-lo em um instrumento mais refinado de análise e de elaboração de estudos sobre os processos de desenvolvimento. A dimensão “enraizamento”, por exemplo, reflete a função de “integração” das relações sociais, em outras palavras, identidade, unidade, projeto comum, enquanto que a dimensão “autonomia” reflete a função autonomia, isto é, independência ou não influência de interesses, busca do bem comum e cumprimento correto da função pública.

Portanto, para Woolcock, capital social deve ser entendido como um processo dinâmico e não estático. Como acentuado pelo autor,

se capital social deve reter seu status como um conceito com significação teórica e empírica, deve ser não somente um recurso que auxilie os grupos sociais a superar os dilemas essencialmente estáticos da ação coletiva (por importante que sejam), mas também englobar um espectro de dimensões societárias e oferecer certos atributos-chave que podem ser mobilizados quando requeridos, resolvendo dilemas organizacionais dinâmicos, para os quais o próprio processo da ação coletiva influencia os diversos tipos de relações sociais que ordenam o mesmo sucesso no futuro (1998, p. 168).

O Quadro 1 demonstra o modelo síntese dos tipos e dimensões do capital social nos níveis micro e macro, proposto por Woolcock,:

### Quadro 1 – Tipos e dimensões do capital social

Dimensões	Tipos	
	“Embeddedness” Enraizamento	Autonomia
Nível MACRO	SINERGIA entre as instituições, ações cooperativas e diálogo entre Instituições (aí incluído o Estado) e a sociedade	CREDIBILIDADE E EFICÁCIA INSTITUCIONAL - Integridade, independência, busca do bem público pela burocracia estatal
Nível MICRO	INTEGRAÇÃO - laços fortes intracomunitários, identidade e projetos comuns	CONEXÃO - laços fracos, participação dos indivíduos em redes sociais extracomunitárias. Também inclui o compromisso cívico dos indivíduos

Fonte: adaptado de WOOLCOCK (1998, p. 165)

A visão de Woolcock sobre este adensamento da concepção de capital social não significa que o conceito transforme num marco teórico totalmente definido. Ao contrário, o autor propõe encarar tal noção em sua diversidade de níveis, dimensões e tipos, que resultam de diferentes realidades socioeconômicas, associadas a combinações favoráveis ou desfavoráveis de ações coletivas (NASCIMENTO, 2000).

Em face às explanações incitadas por Woolcock (1998), considera-se que o modelo-síntese proposto pelo autor seja o mais apropriado às investigações que compõem essa dissertação. Primeiramente, o referido modelo de análise ajuda a identificar as várias possibilidades de relações sociais formadoras de capital social, tanto de maneira isolada como também em suas interações. De maneira complementar, ele permite uma avaliação dinâmica do capital social adequada a cada realidade específica. Numa perspectiva normativa, em determinadas realidades, pode ser mais importante incentivar um dos

tipos ou dimensões do capital social do que outros. Assim, é possível também avaliar qual tipo e dimensão do capital social foram, ou deveriam ter sido priorizados na ação social ou na estruturação de uma política pública.

## 2.2 CAPITAL SOCIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS

A busca da indução do capital social em políticas públicas direcionadas ao combate à pobreza e à marginalização social relaciona-se com a discussão sobre “empowerment” (“empoderamento”), que ocorre atualmente na literatura internacional. Segundo Durston (2000, p. 33), “o empoderamento no contexto de uma estratégia social é um processo seletivo consciente e intencional que tem como objetivo a igualdade de oportunidades entre os atores sociais”.

De fato, a concepção de políticas públicas que induzem (ou intencionam construir) capital social também pode ser correlacionada à estratégia de empoderamento de setores sociais. Pois a intenção é criar mecanismos externos que possibilitem que os grupos sociais concretizem o seu próprio processo de empoderamento, auto gestor e sem paternalismos.

O relato das experiências de maior êxito na criação de capital social, introduzidas por Durston (1999) e Tandler (1998), possibilitam que se identifique alguns elementos ou mecanismos destas políticas públicas que permitiram a indução de capital social.

Porém, devemos procurar caminhos para que estas políticas públicas possam ser reinventadas, criando um cenário favorável ao fortalecimento dos setores sociais. E o próximo tópico procura debater alguns conceitos que podem auxiliar neste sentido.

### **2.2.1 O novo institucionalismo: a relação entre os indivíduos e as instituições**

A escola do novo institucionalismo sociológico concentra-se na forma como as instituições influenciam o comportamento não apenas orientando as ações, mas também possibilitando, através de esquemas, categorias e modelos cognitivos a criação de novas possibilidades: “o indivíduo utiliza os modelos institucionais disponíveis ao mesmo tempo em que os confecciona” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 210). Ao integrar esquemas cognitivos, símbolos e modelos morais na definição das instituições, os teóricos do novo institucionalismo sociológico rompem com a “dicotomia conceitual que opõe ‘instituições’ e ‘cultura’, levando-as à interpenetração”(Id., 2003, p. 209).

O institucionalismo histórico, por sua vez, está preocupado em entender as relações assimétricas de poder nas instituições, ou seja, como as instituições repartem o poder entre os atores e grupos sociais e de que forma o caminho percorrido pelas instituições tem influência na configuração atual. O desenvolvimento das instituições, segundo Arend et al. (2012) e Flexor e Leite (2011), pode ter forte correlação com suas configurações passadas evidenciando um processo de “dependência de trajetória” (*path dependence*).

De forma geral, os novos institucionalistas defendem a importância das instituições para diminuir as incertezas e, ao fornecer uma estrutura com modelos cognitivos ou morais para interpretação ou ação, possibilitam maior interação entre os atores, contribuindo para melhor organização da vida social e política (ROCHA, 2004), ou seja, num ambiente cultural mais amplo tanto as organizações podem adotar formas e práticas institucionais particulares, como os indivíduos podem empreender as ações dotadas de significado social (Hall e Taylor, 2003).

Essa corrente teórica procura entender, principalmente, como as instituições afetam o comportamento dos indivíduos porque é por intermédio destes que as instituições influenciam as situações políticas. O indivíduo, para Hall e Taylor (2003, p. 198), é concebido como “uma entidade profundamente envolvida num mundo de instituições composto

de símbolos, de cenários e de protocolos que fornecem filtros de interpretação, aplicáveis à situação ou a si próprio, a partir das quais se define uma linha de ação”. Neste sentido, o processo decisório sobre políticas públicas será motivado por novas ideias e interesses e os decisores vão agir e se organizar de acordo com as regras e as práticas socialmente construídas (SOUZA, 2006).

Considerando, portanto, que tanto as instituições moldam a política como a política molda as instituições ao longo do tempo, Mahoney e Thelen (2010), defendem que as institucionalidades existentes num determinado território podem, ao mesmo tempo, orientar e constringer as ações dos atores, criar resistências às mudanças e influenciar os resultados das políticas públicas. São as instituições, segundo Abramovay (2003, p.2), que possibilitam ações cooperativas “capazes de enriquecer o tecido social de uma certa localidade”, entendidas como capital social, capazes de levar ao desenvolvimento territorial.

Tendo em conta a importância da confiança, normas e valores, instituições que contribuem na formação do capital social nos territórios e facilitam as ações cooperativas, utilizou-se também esse enfoque para explorar e conhecer as formas de participação da sociedade civil e do poder público na operacionalização e implantação da política de crédito fundiário.

Para Fukuyama (2002), o capital social deve ser considerado um ponto de referência na formulação de políticas públicas, cabendo ao Estado empreender ações para fomentá-lo e fortalece-lo. Se o novo institucionalismo pode demonstrar como as instituições emergem e se transformam, e o capital social explicar como se dá a participação dos atores nesse processo, é importante ainda entender como o tema chega à agenda pública.

## **2.2.2 Política Pública e Desenvolvimento Territorial**

No contexto federativo brasileiro, as políticas públicas passaram a buscar crescentemente, nas últimas décadas, uma abordagem territorial

que surge como uma inovação institucional promissora e passa a ser adotada de forma crescente como possibilidade de resposta aos desafios que resultam da desproporção entre as demandas sociais, econômicas e políticas e a capacidade de resposta do Estado (DUNCAN, 2010; ARAÚJO, 2011; KARAM, 2012).

As políticas territoriais partiram da percepção dos limites e dificuldades que grande parte dos municípios brasileiros apresentava para planejar e operacionalizar as ações de desenvolvimento, demonstrando a necessidade de se promover articulações intermunicipais que pudessem resolver as limitações locais e potencializar a utilização dos recursos (ABRAMOVAY, 2000; VEIGA, 1999; 2001, CAZELLA ET AL., 2005).

A política territorial, na visão de Berdegué et al. (2012), possibilita ao território expressar todo o seu potencial e identificar suas próprias dimensões do bem-estar. O território, na visão de alguns autores, ultrapassa a noção de um simples recorte geográfico, pois representa a maneira como se produz no seu interior a interação social.

Neste sentido, o território seria o resultado de uma construção social, pois os laços sociais não estão dissociados da própria formação territorial (Abramovay, 2006; Cazella et al., 2009; Haesbaert, 2006). Segundo Santos (2008 d, p. 96), “o território é o chão mais a população, isto é, uma identidade, o fato e o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence” e, para Berdegué et al. (2012), é um espaço com identidade socialmente construída onde os processos sociais, econômicos, culturais e históricos dão forma e sentido ao território.

Abramovay (2003, p. 7), considera o território “uma trama de relações com raízes históricas, configurações políticas e identidades que desempenham um papel ainda pouco conhecido no próprio desenvolvimento econômico”. Conceitualmente, para Pecqueur (2001), o território se relaciona ao sentimento de pertencimento, a conhecimentos tácitos, força e proximidade dos atores em um determinado espaço.

No território, entendido como o meio pelo qual espaço e sociedade estão inter-relacionados (SILVA, 2012), os atores sociais têm papel fundamental não só no sentido de contribuir para transformar o

ambiente em que vivem, mas também para se afirmarem como sujeitos (BRANDENBURG, 2010). Assim, o território passa a ser visto como “um espaço socialmente construído, dinâmico e mutável, compreendendo de forma interligadas as áreas rurais e urbanas e sendo caracterizado por um sentimento de pertencimento e identidade sociocultural” (DELGADO e LEITE, 2013, p. 132), onde a tentativa de articulação das políticas públicas busca superar o caráter fragmentado das ações governamentais. Este foi o enfoque de território adotado neste estudo.

Em termos amplos, as relações entre sociedade e Estado podem ser entendidas a partir de dois critérios: (a) uma relação de soma zero, na qual onde ganha a sociedade perde o Estado ou vice-versa e que poderia se chamar de “ganha-perde” e (b) uma relação de soma positiva, em que as duas partes ganham, configurando um círculo virtuoso, que poderia se chamar “ganha-ganha”. O primeiro enfatiza a ideia de confronto e o segundo de cooperação ou, em palavras de Evans (1996), “sinergia entre estado e sociedade”.

As relações de sinergia podem ser estudadas a partir da distinção entre a sinergia baseada nas ações complementares entre governo e cidadãos e a sinergia baseada em laços que cruzam a divisória entre o público e o privado, isto é, em compromisso – *embeddedness* – (EVANS, 1996)<sup>6</sup>.

O raciocínio de Evans parece estar atrelado às conclusões tradicionalistas da pesquisa de Putnam para o caso italiano. Segundo este, o capital social acumulado ao longo dos séculos foi o ingrediente importante para criar o “círculo virtuoso” no qual o compromisso cívico nutre o bom governo, e o bom governo fortalece o compromisso cívico. Porém, Evans levanta a questão de saber se na maior parte do Terceiro Mundo o capital social é um insumo escasso que impede a possibilidade

---

<sup>6</sup> Consideramos que a forma como Evans emprega o substantivo inglês *embeddedness* não tem uma tradução direta ao português ou ao espanhol, pois pretende designar de forma simultânea dois elementos: (a) o fato de que alguns projetos de desenvolvimento estão ancorados em relações estreitas em que tornam parte tanto agentes públicos quanto organizações comunitárias, e (b) a iniciativa consciente e deliberada para que o anterior aconteça.

da sinergia ou se as normas e as redes que caracterizam as sociedades do Terceiro Mundo constituem o solo fértil para a construção de projetos de desenvolvimento que ativem a fronteira entre o público e o privado. A sua resposta é sugestiva: “os limites parecem ser traçados menos pela densidade inicial da confiança e os laços no nível micro e mais pelas dificuldades envolvidas no levantamento da escala desde o nível micro para gerar solidariedade e ação social numa escala que seja política e economicamente eficaz” (EVANS, 1996, p.1124). Nesta perspectiva, a chave da sinergia consiste em veicular os laços sociais e sua força de arranque nas lealdades locais por meio de formas organizativas duradouras. Os casos estudados por Evans constataam a importância do micro nível de capital social na construção de sinergia. Trata-se de um recurso que está, ao menos de forma latente, disponível para a maioria das comunidades do Terceiro Mundo.

O conceito de capital social e sua relação com as políticas públicas não se findam neste capítulo, e requer uma discussão maior no que concerne sua utilização como ferramenta no empoderamento dos setores sociais e na visibilidade de populações marginalizadas. Todavia, os autores trazidos para este trabalho foram importantes à discussão da problemática encontrada no Território Meio Oeste Contestado.

Além deste referencial teórico, o próximo capítulo traz a “evolução” da questão agrária brasileira e os caminhos que trouxeram o acesso a terra se tornar cada vez mais inóspito às famílias rurais.

### **3. A QUESTÃO AGRÁRIA NO BRASIL: UM DRAMA HISTÓRICO NÃO RESOLVIDO**

O tema da questão agrária pode ser interpretado como a junção do conjunto de problemas relacionados, principalmente, à propriedade e luta pela terra, aos conflitos agrários, à produção agropecuária e extrativista, às políticas públicas voltadas para o campo, aos modelos de desenvolvimento e seus padrões tecnológicos, à dinâmica populacional e à relação rural-urbana. Como destacam Sampaio e Garcia Filho (2004), essa questão envolve as relações econômicas, sociais, culturais e políticas no meio rural.

A partir da década de 1990, outras questões aparecem associadas ao tema, tais, como as ambientais, de gênero, de geração e de segurança alimentar. Essa gama de problemas que se relacionam anuncia a complexidade do tema e a dificuldade de sua solução. Nesse sentido, o presente capítulo visa contextualizar a questão agrária dentro essa trama de relações, tendo em conta os objetivos desta pesquisa.

#### **3.1 ORIGEM E GÊNESE DA QUESTÃO AGRÁRIA NO BRASIL**

Para bem compreender a questão agrária brasileira faz-se necessário rever sua formação histórica, cujo processo tem início durante a época da colonização, em que foi instituído o regime de capitânicas hereditárias e o sistema de sesmarias. Sob esses sistemas foram organizadas as concessões de grandes extensões de terras brasileiras para alguns privilegiados indicados pela Coroa Portuguesa. Esse regime de concessão e uso da terra no Brasil, que resultou no

surgimento do latifúndio<sup>7</sup>, deu início a um dos primeiros problemas sociais no país: a luta pela terra e contra o cativoiro. Primeiramente foram os povos indígenas que lutaram por seus territórios e contra a escravidão e, posteriormente, os escravos negros que constituíram os quilombos, local de resistência e luta pela liberdade. Essas etnias, discriminadas e oprimidas durante séculos, lutaram e ainda lutam por seus direitos e pelo reconhecimento de suas terras.

A sociedade brasileira perdeu as poucas oportunidades históricas que teve para solucionar a questão agrária (MARTINS, 2000). Assim, em meados do século XIX, com a pressão internacional pela libertação dos escravos, iniciou-se a discussão sobre a apropriação e uso da terra no Brasil, que culminou com a edição da Lei de Terras do Império (Lei 601, de 1850). Nessa lei, cuja essência ainda continua em vigor, o acesso à propriedade da terra só era possível por meio da compra, extinguindo o regime de posses<sup>8</sup> e beneficiando os donos do capital.

Como afirma Martins (2003a), com o advento dessa lei estabeleceu-se o “cativoiro da terra”. Por um lado, reforçou os latifúndios e por outro ampliou uma grande massa de trabalhadores livres e ao mesmo tempo excluídos do acesso à terra (escravos livres, mestiços, trabalhadores e imigrantes descapitalizados). Permaneceu, assim, a separação entre os trabalhadores e os meios de produção, favorecendo a consolidação da grande propriedade rural voltada, principalmente, às atividades focadas na exportação de produtos

---

<sup>7</sup> Segundo o dicionário Aurélio (1999), latifúndio é a “grande propriedade rural, especialmente a que tem grande proporção de terras não cultivadas e é explorada com técnicas de baixa produtividade”.

<sup>8</sup> As pequenas posses eram admitidas às margens das grandes propriedades como fonte de mão-de-obra e de produção de alimentos para o mercado interno, desde a época colonial. Segundo afirma Buainain e Pires (2003, p. 3): “À medida que se expandia a monocultura de cana, a pequena exploração movia-se em busca de novas terras dentro dos vastos domínios da grande fazenda. Consolidou-se, portanto, ainda no período colonial, não apenas a concentração fundiária, mas também a relação latifúndio e minifúndio que marcaria, tanto a estrutura fundiária como a dinâmica agrária brasileira”. De acordo com o Estatuto da Terra, minifúndio é a propriedade ou posse de terra com dimensões insuficientes para a rentabilidade ou para o auto sustento do conjunto familiar (colocar a referência correta).

primários obtidos pela extração dos recursos naturais e pelos cultivos de alto interesse comercial, além do padrão tecnológico e de desenvolvimento ditados externamente.

No século XIX aconteceram três episódios dos mais significativos na história do país: A Declaração da Independência, a Libertação dos Escravos com a Lei Áurea e a Proclamação da República. Esses fatos provocaram mudanças políticas e no regime jurídico no País, mas não foram capazes de reverter as desigualdades sociais iniciadas no Brasil Colônia. Ao contrário de outros países, como os Estados Unidos, a libertação dos escravos no Brasil não foi seguida de um processo de “indenização” social ou de distribuição de terras, para que os libertos que viviam no campo pudessem reconstruir suas vidas e garantir o sustento de suas famílias.

Durante a Primeira República ou República Velha (1889-1930), as oligarquias agrárias, compostas por grandes proprietários de terra, detinham o poder político-ideológico e econômico. Esse domínio não permitiu grandes alterações na estrutura fundiária, pois precisava de mão-de-obra livre para o trabalho na lavoura. Com o fim da oferta de mão de obra escrava, a opção foi facilitar a entrada no país de imigrantes europeus e asiáticos, principalmente de japoneses, porém os impedindo ao acesso à terra, a não ser pela compra.

Ao contrário, o final daquele século e o início do novo foram marcados pelos mais violentos confrontos por terra na história do país. Consistiram nas lutas de caráter messiânico<sup>9</sup>, como as guerras de Canudos (1896-1897), na Bahia, e a do Contestado (1912-1916), na fronteira entre o Paraná e Santa Catarina. Ambos os conflitos eram formados por trabalhadores rurais e pequenos posseiros, os quais foram brutalmente massacrados pelas forças do Exército Nacional, polícias dos estados e civis arregimentados para esse fim.

Como afirma Marés (2003, p. 104):

---

<sup>9</sup> Os movimentos messiânicos são aqueles que adotam um líder religioso o qual guia seus adeptos em direção à salvação, ou seja, o Messias.

Os dois movimentos se parecem muito e são os maiores de um conjunto de outros que representam a reação contra a ofensiva da nascente república de desocupar terras de camponeses para integrá-las no sistema jurídico proprietário em nome da elite política e econômica.

A Revolução de 1930 derrubou do governo as oligarquias agrárias e promoveu avanços na legislação trabalhista urbana. Nesse período o movimento “tenentista”, iniciado em 1922 e constituído por jovens oficiais do exército, trouxe ao debate a reforma agrária<sup>10</sup>, cujas propostas foram derrotadas na Constituinte de 1934, demonstrando que apesar das mudanças geradas nos detentores do poder central, a força política dos grandes proprietários se mantinha ativa. Ou seja, em que pese a emergência de um Estado forte, preocupado em regulamentar as relações de trabalho e incentivar o desenvolvimento das indústrias, a estrutura agrária baseada no latifúndio não foi alterada. Ao contrário, as relações de trabalho no campo foram mantidas “no âmbito da tradição e os trabalhadores rurais como uma espécie de categoria residual da sociedade brasileira” (MARTINS, 2003c, p. 169).

Fruto desse ambiente, em que diversas revoltas sociais foram sufocadas e os dirigentes que assumiam o poder federal não estavam interessados em alterar a estrutura fundiária herdada desde o domínio português, até meados do século XX, os debates sobre a questão agrária se restringiram a limitados círculos intelectuais e os partidos de esquerda. As iniciativas para solução dos problemas agrários foram tímidas, como foi o caso da “Marcha para o Oeste”<sup>11</sup> e a criação dos cinturões verdes ao redor das grandes metrópoles. Os conflitos por terra

---

<sup>10</sup> A reforma agrária, nesse caso, estava também ligada à questão da democratização dos processos eleitorais, que por sua vez se relacionava ao controle político dos eleitores pelos grandes proprietários.

<sup>11</sup> Iniciativas para implementação de projetos de colonização nas áreas de fronteiras durante o Estado Novo (1930-1945).

apresentaram-se de forma isolada e localizada e não resultaram em uma política de reforma agrária (MEDEIROS, 2003).

No final dos anos 1950 e início dos anos 1960, dentro de um contexto interno de relativas liberdades democráticas, a questão agrária começa a ser discutida com maior ênfase no país. Uma das correntes de pensamento colocava o latifúndio improdutivo como o principal obstáculo ao desenvolvimento do Brasil. Essa posição era defendida pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), formada por economistas e planejadores, tais como Celso Furtado. Assim, com o apoio de outros setores da sociedade, como o Partido Comunista Brasileiro e a Igreja Católica, surgiram no campo os primeiros movimentos sociais organizados, como as Ligas Camponesas<sup>12</sup> e os Sindicatos de Trabalhadores Rurais. Com a pressão dessas forças sociais, a reforma agrária foi colocada na pauta política do país como solução para os problemas agrários existentes.

No contexto internacional imperava a ideologia da Guerra Fria. Aumentava a pressão por parte dos Estados Unidos da América, para que os países latino-americanos realizassem uma melhor distribuição da terra, como forma de arrefecer os ânimos revolucionários e evitar o crescimento dos adeptos do Comunismo no continente, levou o Governo Militar (1964-1984) a tomar algumas medidas nesse sentido. Assim, durante esse período o Brasil passou a dispor do aparato jurídico-institucional necessário à realização da reforma agrária. Foi editado o “Estatuto da Terra” (Lei nº 4.504, de 30/11/1964), a primeira e mais completa lei sobre reforma agrária do Brasil, que possibilitava a desapropriação por interesse social como forma de acabar com as tensões sociais no campo. Criaram-se também os órgãos responsáveis pela execução da política agrária: o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA) e o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA), responsáveis pela política fundiária e pelo desenvolvimento

---

<sup>12</sup> Movimento social de luta pela terra que surgiu em 1955 no Nordeste brasileiro, com o apoio do Partido Comunista Brasileiro e suas dissidências. Embora circunscrito ao Nordeste teve grande significado social e político para toda a classe de trabalhadores rurais brasileira, ganhando destaque na década de 50 e início dos anos 60. Nesta época adotaram como lema a “reforma agrária na lei ou na marra” (Medeiros, 2003).

agrário nas áreas reformadas, respectivamente. Em 1970, esses dois órgãos foram extintos e deram origem ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

No entanto, num ambiente de ditadura essas condições pouco significaram em termos de medidas concretas em direção às demandas dos trabalhadores rurais por terra. O programa implantado foi muito mais o da colonização oficial em áreas de fronteira. Essa ação foi utilizada como “válvula de escape” para abrandar as tensões no Nordeste e Centro-Sul do país. Ela resultou em inúmeros projetos de instalação de famílias sulistas em terras do governo federal, existentes na Amazônia Legal. A medida, pelo discurso oficial, visava também à integração dessa região à economia brasileira. Durante os governos militares pós-1964 foram instaladas 131,8 mil famílias nos programas oficiais de colonização, uma média de 6,6 mil famílias por ano (INCRA, 2000). Como afirma Medeiros (2003, p. 25), nesse período, “raras foram as desapropriações realizadas”.

O processo de modernização tecnológica da agropecuária, intensificado nesse período, deixou a reforma agrária em segundo plano e privilegiou o apoio às grandes propriedades com créditos subsidiados e incentivos fiscais (DELGADO, 1985 apud MEDEIROS, 2003). Esse processo consistiu no uso intensivo da mecanização, dos insumos químicos e das variedades melhoradas, sendo, por isso, poupador de mão-de-obra e socialmente excludente.

A conjugação dos fortes interesses das oligarquias rurais e da burguesia industrial, com a intervenção direta do Estado, resultou em uma estratégia de modernização conservadora da agricultura<sup>13</sup>. Essa aliança forjada entre o capital e o latifúndio, com aval do governo central, corroborou para que o apoio aos latifundiários fosse baseado em critérios políticos e não necessariamente econômicos ou técnicos (MARTINS, 2003b; WANDERLEY, 2003).

---

<sup>13</sup> A expressão foi cunhada posteriormente para caracterizar esse processo que modernizou as forças produtivas, mas manteve praticamente inalteradas as relações sociais que sustentavam a grande propriedade e as empresas rurais no Brasil.

As transformações daí resultantes podem ser assim evidenciadas: por um lado aumentou-se o nível de produção e de produtividade na agricultura, mas por outro elevou a concentração da terra e da renda e provocou o maior êxodo rural da história do país. De acordo com Gasques e Conceição (2000), o índice de Gini<sup>14</sup> para a distribuição da terra passou de 0,839 na década de 1960 para 0,857 na década de 1980, agravando os problemas de uma estrutura fundiária já fortemente concentrada. Do mesmo modo, Hoffmann (2004) assevera que a concentração de renda da população economicamente ativa (PEA) no meio rural aumentou significativamente no mesmo período.

A expansão acelerada da empresa capitalista na agropecuária forçou aproximadamente 30 milhões de pessoas a migrarem do campo para as cidades nesse período (MARTINE; GARCIA, 1987). Como consequência desse processo houve o inchaço das cidades, o crescimento das favelas, o aumento da violência urbana e no campo, o aparecimento de grande contingente de trabalhadores temporários, também conhecidos como “boias-frias”<sup>15</sup>, e o crescimento dos problemas ambientais causados pela intensificação da exploração agrícola.

Em função dos problemas agrários decorrentes desse modelo de desenvolvimento, houve “lutas esparsas por terra” em todo o país e reações favoráveis de alguns setores da sociedade, mesmo sob o regime autoritário militar. Nesse sentido vale ressaltar o papel da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) que canalizou as reivindicações dos sindicatos a ela filiados, favoráveis aos direitos trabalhistas e à reforma agrária pela via desapropriatória. Contudo, foi a participação da Igreja Católica, com a criação da Comissão Pastoral da Terra (CPT), em 1975, que começou a dar apoio e consistência à

---

<sup>14</sup> O índice de Gini mede o grau de concentração na distribuição de uma determinada riqueza ou renda. Varia de “zero” a “um”, quanto mais próximo a um, maior a concentração.

<sup>15</sup> Bóia-fria significa refeição fria. Os trabalhadores avulsos são recolhidos pela manhã para o trabalho no campo e levam consigo uma marmita para alimentação durante o dia, comendo-a geralmente fria, daí resultou o nome.

organização dos trabalhadores rurais na luta pela terra, para viver e produzir (MEDEIROS, 2003).

No início da década de 1980 surgem novos movimentos sociais que, como afirma Medeiros (1989, p. 211), “[...] trouxeram à luz grupos sociais diferenciados, portadores de reivindicações distintas, mas que tinham algo em comum: o questionamento do lugar que lhes fora imposto no interior da sociedade”. Entre esses movimentos destacam-se o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), fundado em 1984 após diversas manifestações e processos de luta pela terra que nasceram no final da década de 1970. Merece destaque também as manifestações dos atingidos por barragens, que desde 1979 agregava famílias expulsas de suas terras devido à implantação de usinas hidrelétricas e resultou na criação do Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), em 1989. Ressalte-se, ainda, a resistência dos seringueiros, especialmente do estado do Acre, que lutavam contra o desmatamento e o domínio das suas terras pelos pecuaristas. Em 1985, esse movimento tornou-se mais expressivo com a criação do Conselho Nacional dos Seringueiros (MEDEIROS, 2003).

Todas essas manifestações sociais, somadas ao movimento sindical e o envolvimento de outras entidades, como a Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), a Comissão Pastoral da Terra (CPT), o Partido dos Trabalhadores (PT) e de inúmeras organizações não governamentais (ONG), recolocaram a reforma agrária na pauta política do país. Ainda na década de 1980, os movimentos sociais intensificaram as ocupações de terras e a criação de acampamentos, os quais foram transformados em estratégias de luta, consolidando-se uma nova identidade política, os “Sem Terra”<sup>16</sup> (MEDEIROS, 2001). Além das ocupações e acampamentos, outras estratégias são incorporadas às ações dos movimentos sociais e dos sindicatos de trabalhadores rurais que também passam a aderi-las, tais como: marchas, romarias, bloqueio de estradas, ocupação de prédios públicos, vigília, saques etc. Essas

---

<sup>16</sup> Nesta dissertação será usado o termo “Sem Terra”, que segundo Caldart (2000) refere-se ao sujeito constituído na luta pela terra e organizado pelos movimentos sociais. As letras maiúsculas indicam a condição de nome próprio.

manifestações deram visibilidade social e política às lutas por terra e aos Sem Terra.

Após a abertura política, com a posse do governo Sarney, em 1985, foi elaborado o primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária (I PNRA), com 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, 6,4% do previsto (INCRA, 2000). Tal fato foi consequência direta das pressões contrárias exercidas pelas forças políticas dos grandes proprietários de terra, que passaram a congregar-se em torno da União Democrática Ruralista (UDR) e da “bancada ruralista”, um conjunto de parlamentares que defendia os interesses dos grandes proprietários de terra e das empresas agropecuárias<sup>17</sup>. Nessa época, além de levantar a bandeira da livre iniciativa e da propriedade privada como estratégia para o desenvolvimento econômico e social do país, o que lhe dava respaldo junto aos empresários do setor industrial e financeiro, muitas vezes a UDR recorreu aos métodos tradicionais de repressão e de violência para conter a luta dos trabalhadores rurais (MEDEIROS, 1989). Em 1988, essas reações contribuíram para a frustração não só do PNRA, mas, também de grande parte das propostas favoráveis à reforma agrária apresentadas na Assembleia Nacional Constituinte. Esses fatos demonstravam, mais uma vez, a superioridade política das elites agrárias no controle das decisões do Estado em relação à questão agrária.

O resultado dessa disputa política foi que na nova Constituição Federal (CF/88) foram aprovados apenas três artigos relacionados ao tema da desapropriação de imóveis rurais para fins de reforma agrária, cuja matéria ficou para posterior regulamentação em lei ordinária<sup>18</sup>. Esse processo de regulamentação durou cinco anos, período no qual o

---

<sup>17</sup> Durante a Constituinte de 1988 a bancada ruralista agiu fortemente na defesa dos interesses da UDR e de outras organizações com fortes vínculos com o patronato do campo, tais como a Sociedade Rural Brasileira (SRB), a Confederação Nacional de Agricultura (CNA) e a Organização das Cooperativas do Brasil (OCB).

<sup>18</sup> O livro “Buraco Negro”, de Gomes da Silva (1989), detalha bem esse episódio da história brasileira.

Incrá ficou sem os instrumentos jurídicos para realizar a reforma agrária. Além disso, um dos incisos aprovados (inciso II, artigo 185, CF/88) torna insuscetível de desapropriação a “propriedade produtiva”, ou seja, toda área rural que cumpra os níveis mínimos de produtividade e de produção determinados nas leis e normas a serem determinadas após a regulamentação prevista na CF. Em termos práticos, enquanto não houvesse a referida regulamentação a medida constitucional limitava a desapropriação da grande propriedade apenas aos casos de descumprimento da legislação trabalhista, ambiental e que favoreça o bem-estar dos que nela vivem<sup>19</sup>.

Nesse sentido Medeiros (2003, p. 40) analisa:

A nova legislação tornou insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária as pequenas e médias propriedades rurais, bem como a propriedade produtiva. Com essas restrições, inviabilizou desapropriações, até que fosse regulamentado o tema por meio de uma legislação própria, o que só foi feito cinco anos mais tarde.

Vale ressaltar, no entanto, que os princípios de cumprimento da função social da grande propriedade, previstos no Estatuto da Terra, foram mantidos integralmente no texto constitucional. A função social que condiciona a propriedade da terra à sua utilização, relativizando o conceito da propriedade absoluta e inquestionável, foi uma das poucas ideias defendidas e aprovadas na CF/88, cujo teor ainda continua em vigor, sendo regulada atualmente pela Lei nº 8.629/93<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> A polêmica gerada por essa aparente antinomia foi superada por um parecer jurídico do MDA em conjunto com a Advocacia Geral da União. Esse parecer evidencia que o descumprimento das cláusulas trabalhistas e ambientais permite a desapropriação dos imóveis independente da produção econômica dos mesmos. Para maiores esclarecimentos ver Pinto Junior e Farias (2005).

<sup>20</sup> A Lei nº. 8.629/93 regula a desapropriação por interesse social, que condiciona o imóvel rural ao cumprimento da sua função social. Ou seja, com aproveitamento racional e adequado, utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente,

O governo Collor (1990-1992), por seu turno, não cumpriu a promessa, feita durante a campanha presidencial, de assentar 500 mil famílias. No seu mandato apenas 38,4 mil famílias foram atendidas (INCRA, 2000). Entre algumas medidas propostas pelo governo Collor destaca-se a tentativa de institucionalização das “bolsas de arrendamento e parceria”, como alternativa de acesso à terra. Tratava-se do aluguel de terras para os trabalhadores rurais com o aval do Estado (MEDEIROS, 2002). Outro destaque foi a edição do Decreto nº 433, de 24 de janeiro de 1992, que dispõe sobre a aquisição de imóveis rurais para fins de reforma agrária, por compra e venda. Ambas as ações sinalizam a introdução de mecanismos de mercado para mediação do acesso à terra, em detrimento da utilização da desapropriação por interesse social.

O governo Itamar Franco (1992-1994) elaborou um programa emergencial para o assentamento de 80 mil famílias, mas que acabou atendendo 21,7 mil (INCRA, 2000). Porém, a retomada das ações para a implantação de novos projetos de assentamentos, embora tenha sido também lenta, foi mais promissora do que no governo anterior. Foi editada a Lei Agrária (Lei nº. 8.629, de 25.02.1993) que regulamenta os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, permitindo novamente ao INCRA efetuar a desapropriação de terras por interesse social.

Logo a seguir foi editada a Lei do Rito Processual ou do Rito Sumário (Lei Complementar nº. 76, de 06.07.1993), que dispõe sobre os procedimentos judiciais da desapropriação dos imóveis rurais passíveis de serem incorporados à reforma agrária. A partir de então estavam restabelecidos os instrumentos jurídicos, sem os quais o Poder Judiciário ficou impossibilitado de realizar as desapropriações após a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Nos dois mandatos do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), de 1995 a 1998 e de 1999 a 2002, a luta pela terra e os conflitos agrários se intensificaram, dando maior visibilidade nacional e

internacional aos problemas fundiários do país. Houve um aumento significativo das ocupações de terra e da proliferação dos acampamentos de Sem Terra, organizados principalmente pelo MST e em alguns casos pelos sindicatos ligados à Contag. Entre 1995 a 1998, segundo o Incra o número de ocupações de terras cresceu de 145 para 446, enquanto que o total de famílias acampadas passou de 30 mil para 66 mil (INCRA, 2002).

Dois acontecimentos relacionados à questão agrária marcaram o governo FHC: os massacres de Corumbiara/RO e de Eldorado de Carajás/PA. No primeiro, ocorrido em agosto de 1995, sucederam diversas mortes em uma operação de despejo realizada à noite e, portanto, de forma ilegal (MEDEIROS, 2003). No segundo, em abril de 1996, 17 trabalhadores sem terra foram mortos pela Polícia Militar do estado do Pará, quando participavam de um bloqueio de estrada em uma manifestação política. Esses fatos geraram uma forte onda em todo o país de protestos contra a impunidade e em favor da luta social por reforma agrária. Frente a esses acontecimentos o governo federal tomou algumas medidas para diminuir as tensões existentes, entre as quais a criação do Gabinete do Ministro Extraordinário de Política Fundiária – esse órgão foi mais tarde transformado no Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e recentemente extinto pelo governo Temer.

Em função da pressão exercida pelos movimentos sociais e diversos setores da sociedade, outros avanços e conquistas institucionais foram obtidos na área da reforma agrária e de apoio à agricultura familiar. Um dos resultados imediatos foi o aumento do número de assentamentos. Durante os dois mandatos do governo FHC, um total de 524,4 mil famílias foram assentadas no país. Ou seja, a média de 65,5 mil famílias assentadas por ano alcançada nesse período resultou numa taxa muito superior à obtida nos governos anteriores (BRASIL, 2003a)<sup>21</sup>. Esse aumento do número de desapropriações de terra e de

---

<sup>21</sup> Embora exista polêmica com relação ao número de famílias atendidas, é fato que esse foi o período no qual houve o maior número de desapropriações e assentamentos na história do Incra (MEDEIROS, 2003).

projetos de assentamentos rurais, por sua vez, produziu múltiplos efeitos no plano nacional e principalmente local<sup>22</sup>. Como consequência houve o fortalecimento das demandas das famílias assentadas e a consolidação de uma nova categoria social: a dos “Assentados”<sup>23</sup> (MEDEIROS, 2001).

Outro fato importante acontecido nessa época foi a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), em 1995, resultado de intensa negociação entre a Contag/CUT e o governo federal. Referido programa consistiu na primeira política agrícola diferenciada em favor de amplos segmentos da produção familiar brasileira, proporcionando, mesmo de forma incipiente, crédito produtivo, infraestrutura à produção e capacitação aos agricultores familiares (MATTEI, 2001).

Por outro lado, Veiga (2000, p. 177), baseado nos dados censitários do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), estima que 1992 e 1995 de 40 a 50 mil famílias saíram anualmente da atividade agrícola no país. Supondo que a desistência da atividade agrícola continue acontecendo, o autor afirma que a ação de assentamentos no primeiro governo FHC é praticamente uma compensação pelo volume de evasão dos pequenos agricultores. Esse mesmo entendimento é compartilhado por Abramovay (1998) e Fernandes (2001a, 2004). Além disso, outras deficiências ocorreram durante o governo FHC, principalmente na área de assistência técnica e de infraestrutura nos projetos de assentamento. Esse panorama manteve um alto nível de tensões sociais no campo, apesar do número relativamente alto de famílias atendidas pela reforma agrária.

---

<sup>22</sup> Para aprofundamento desse tema consultar “Impactos dos assentamentos: um estudo sobre o meio rural brasileiro” de Leite et al. (2004). Esta obra contempla um importante e intenso trabalho de pesquisa realizado, recentemente, em todo o Brasil, na qual se analisam os impactos econômicos, políticos e sociais gerados pelos projetos de assentamentos rurais da reforma agrária e cujos resultados qualificam a experiência.

<sup>23</sup> O termo “Assentado” refere-se àquelas famílias ou pessoas que obtêm o acesso à terra por meio da política pública de reforma agrária tradicional. Também é usada a primeira letra em maiúsculo indicando a condição de nome próprio, em consonância com o mesmo princípio adotado para o termo “Sem Terra” utilizado por Caldart (2000).

No primeiro ano do governo Lula foi elaborado um novo Plano Nacional de Reforma Agrária (II PNRA), que tinha como principal meta efetuar o assentamento de 400 mil famílias em quatro anos. Passados os dois primeiros anos desse governo, percebe-se que tais metas se tornam mais distantes de serem alcançadas, embora haja um apoio à outras demandas oriundas da agricultura familiar. São os casos da definição e ampliação da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), que se destina aos pequenos agricultores, e da melhoria e ampliação do Pronaf.

Em relação ao acesso à terra os dados empíricos apontam para uma lentidão na condução do processo, o que pode ser evidenciado pelo revigoramento dos acampamentos e das ocupações de terra e pelo não cumprimento das metas de assentamentos nos dois primeiros anos de governo. Segundo os dados da Ouvidoria Agrária Nacional do MDA, no período entre 2002 e 2005 foram constatados os seguintes dados de conflitos no campo: o número de acampamentos passou de 457 para 2,2 mil; o número de famílias acampadas aumentou de 51,9 mil para 222,7 mil, e as ocupações de terra passaram de 103 para 221 (BRASIL, 2005a; 2005b).

Como revelam os dados do Incra constantes no Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (SIPRA), em 2003 foram assentadas 19,3 mil famílias em novos assentamentos para uma previsão de 30 mil, alcançando 64,3% do número estipulado no II PNRA para o ano. Já em 2004 foram beneficiadas 81,2 mil famílias, ou seja, 70,6% da meta. Em 2006, o governo federal divulgou relatório anunciando a superação da meta prevista para 2005, com o assentamento de 127,5 mil famílias (INCRA, 2006).

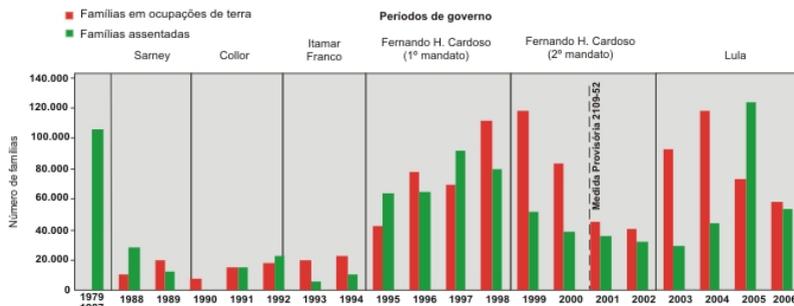
No entanto, a mesma polêmica ocorrida na gestão FHC, a respeito do número de famílias assentadas, se repete no governo petista. A discussão se baseia no cômputo dos reassentamentos em projetos antigos, dos assentamentos feitos pelos governos estaduais e das áreas de regularização de posses (FERNANDES, 2004; FREI BETO, 2005; OLIVEIRA, 2006).

Percebe-se que no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso houve um aumento significativo de famílias em ocupações e de

famílias assentadas (gráfico 1). As ocupações atingiram o seu máximo em 1999 (897 ocupações e 118.620 famílias em ocupações), ano em que FHC assumiu seu segundo mandato. Com o aumento constante do número de ocupações, no início do seu segundo mandato, FHC publicou a Medida Provisória 2.027-38, de 4 de maio de 2000, que criminalizava a luta pela terra. A criminalização ficou mais evidente na MP 2.109-52 de 24 de maio de 2001, que substituiu a anterior. Os textos dessas medidas provisórias preveem o impedimento, por dois anos, da vistoria de imóveis rurais onde tenham sido realizadas ocupações de terra e também exclui os trabalhadores que participam de ocupações de terra dos programas de reforma agrária. Após essas duas ações as ocupações diminuíram drasticamente e o número de famílias assentadas acompanhou esta queda. A análise conjunta desses fatos com a evolução das ocupações e dos assentamentos demonstra que na época a reforma agrária avançava como resultado da pressão gerada pelas ocupações de terra.

Com a eleição do presidente Lula em 2003 houve o crescimento das ocupações e conseqüentemente dos assentamentos. Isso possivelmente ocorreu pela minimização da aplicação da criminalização prevista em Lei e pela esperança de que os movimentos socioterritoriais depositavam no Presidente Lula para a realização de uma reforma agrária mais ampla, o que não ocorreu. Os dados de famílias assentadas revelam que em termos quantitativos não há grandes diferenças entre os governos de FHC e de Lula, pois durante os oito anos de governo de Fernando Henrique Cardoso foram assentadas 457.668 famílias e no primeiro mandato de Lula foram assentadas 252.019. O total de famílias assentadas no primeiro mandato de Lula contempla 63% das 400 mil famílias previstas no II PNRA para o período.

**Gráfico 1: Famílias em ocupação de terras e assentadas no Brasil de 1979 a 2006.**



Fonte: Adaptado Girardi (2010).

O fato é que o Brasil chegou ao século XXI sem resolver os principais problemas de sua questão agrária. Entre eles destacam-se as concentrações de terra e de renda, que provocam a exclusão social de milhares de famílias que têm sede por terra e por uma vida digna no campo. Como afirma Martins (2000), a complexidade desses problemas e, principalmente, a ausência de um consenso político a respeito das possíveis soluções para a questão agrária brasileira indicam que não há solução de curto prazo para essa questão.

### 3.2 O ACESSO À TERRA

Um dos principais problemas da questão agrária no país, que requer uma solução urgente, é o acesso à terra. De acordo com Buainain e Pires (2003, p. 36) o acesso à terra “é um dos fatores estruturais que respondem pela desigualdade social e pobreza rural e urbana que caracteriza o país”.

Existem diversas formas de acesso à terra e que podem ser operacionalizadas de acordo com as condições disponíveis aos demandantes e sua disposição em nela permanecer. Essas alternativas incluem a compra direta, a doação, o sistema de herança e o recurso do usucapião, uma medida jurídica de custo relativamente alto que não é acessível ou atende uma parcela mínima de famílias ou pessoas pobres

do campo <sup>24</sup>. Essas alternativas passam também por soluções temporárias, tais como: o arrendamento, as diversas formas de parcerias, a condição de morador e o sistema de posse sem título da terra. Todas essas situações não permitem uma segurança quanto à permanência na terra por um período relativamente longo, que gerem certa estabilidade aos beneficiários<sup>25</sup>. Segundo Brumer (1993), no Brasil, o arrendamento e as parcerias são instrumentos de curta duração, apresentam condições raramente aplicadas e com poucas garantias. Ou seja, nesses casos, não existe muitas regras de proteção ao usuário quando solicitada a devolução da terra pelo seu titular. Por isso nesses casos é usado também o termo “estatuto precário” da terra.

Há, ainda, o acesso à terra por meio de políticas públicas, cujo processo mais conhecido é comumente denominado de reforma agrária, que será tratada mais adiante.

### 3.3 A VERGONHOSA CONCENTRAÇÃO DA TERRA NO BRASIL

Como foi visto na seção anterior, de uma maneira geral os trabalhadores rurais foram privados do acesso à terra, principalmente com o advento da Lei de Terras e com o processo de modernização conservadora da agricultura. Independentemente da fonte de dados utilizada é possível identificar que, ao longo do tempo, não houve qualquer tendência significativa de redução da desigualdade na distribuição da posse da terra no país (BANCO MUNDIAL, 2001;

---

<sup>24</sup> Usucapião da terra é uma forma legal de aquisição de uma propriedade rural pela posse pacífica e ininterrupta por um período mínimo de cinco anos.

<sup>25</sup> O arrendamento é uma forma de aluguel de terras, no qual é feito um contrato escrito ou verbal para o pagamento de uma quantia em dinheiro ou valor correspondente em produtos agropecuários, também conhecida como “renda” da terra. As parcerias são diversas formas de contratos em que não se negociam valores em dinheiro, mas uma percentagem sobre a colheita, cuja contrapartida é o trabalho do parceiro. Quando esta percentagem é de 50% da produção ou da renda obtida, também se usa o termo “meação” e ao trabalhador rural se dá o nome de “meeiro”. O morador é aquele que mora de favor na terra alheia, pode ser um parente ou não. Eventualmente presta serviços na propriedade.

SPAROVEK, 2003). Essa constatação demonstra que as intervenções por parte do governo federal, nesse aspecto, não têm alterado a estrutura fundiária brasileira.

Outro problema relacionado a política agrária no país refere-se à fragilidade das informações quanto a estrutura fundiária do País. Esses dados, em especial daqueles fornecidos pelo Incra, possuem uma dimensão política importante, e que merece atenção especial. O sistema de cadastro do Incra é abastecido com dados de natureza declaratória, não havendo conferências com informações dos cartórios de registro de imóveis, o que indica a debilidade do sistema. A declaração de uma área superior ou inferior à área real do imóvel pode ter como objetivo interesses escusos, tais como: sonegação de impostos, omissão de terras improdutivas, facilidade de acesso ao crédito rural oficial e a grilagem de terras. Por isso, deve-se considerar possíveis desvios nos registros existentes, principalmente no tamanho da área dos imóveis rurais. Esses possíveis desvios não tornam os dados do Incra inúteis, pois, essas práticas ilegais, por mais numerosas que possam ser, não se aplicam à maioria dos detentores. Os dados obtidos pelo IBGE também não estão isentos desses desvios, porém, em virtude de sua finalidade censitária, acredita-se que haja menos interesse dos produtores em fornecer informações falsas.

Normalmente, a análise da estrutura fundiária de uma região ou de um país tem como ponto de partida o cálculo do índice de Gini. Somente os dados dos imóveis rurais, em especial das propriedades, podem fornecer informações sobre a real concentração de terra. Esses dados indicam quem detém a terra e por isso pode extrair a renda da terra. Utilizar os dados dos censos agropecuários do IBGE, que empregam o conceito de estabelecimentos agropecuários, para se calcular o índice de Gini, seria como desconsiderar o pagamento da renda pré-capitalista da terra, condição à qual são submetidos os produtores que não são proprietários.

Mesmo empregando os dados do Incra, deve-se reconhecer que a concentração da terra no Brasil deve estar subestimada, pois vários proprietários possuem mais de um imóvel rural. Desta forma, o critério mais adequado para o cálculo do índice de Gini para a estrutura fundiária seria adotar como unidade básica o proprietário e a área total

da qual é detentor, não importando a contiguidade ou localização dos imóveis. Isso, contudo, não é possível, devido ao formato de divulgação dos dados do Incra, de forma que se considera os dados do número total de imóveis e da área total dos imóveis de cada classe de área. Em 2003, o índice de Gini para o Brasil era 0,816, o que indica grande concentração, já que quanto mais próximo de 1, maior é o grau de concentração da terra. A evolução entre 1992 e 2003, de apenas -0,010, confirma que as políticas de reforma agrária não tocaram na concentração geral da estrutura fundiária brasileira.

A tabela 1 apresenta os dados do índice de Gini para os estados e o Distrito Federal. Em 2003, todas as unidades da federação apresentavam índice de Gini superior a 0,566. Rondônia, Amapá, Roraima e Santa Catarina eram os estados com os menores valores do índice. Em oposição, Amazonas, Distrito Federal, Pará e Bahia eram as unidades da federação (UF) onde a estrutura fundiária era mais concentrada. Na análise da evolução 1992-2003, Roraima e Amapá apresentaram diminuição considerável no índice (respectivamente -0,273 e -0,258). Isso pode ter ocorrido pelo parcelamento de glebas por projetos de colonização particulares, venda de terras públicas e instalação de assentamentos. Tocantins foi a segunda UF com maior crescimento do índice de Gini, ficando atrás somente do Distrito Federal.

**Tabela 1: Evolução do Índice de Gini para distribuição de terras no Brasil de 1992, 1998 e 2003.**

UF	GINI 1992	GINI 1998	GINI 2003	Evolução 1992-2003
Acre	0,883	0,865	0,785	-0,098
Alagoas	0,783	0,783	0,784	0,001
Amapá	0,842	0,775	0,585	-0,258
Amazonas	0,935	0,927	0,837	-0,098
Bahia	0,802	0,826	0,807	0,004
Ceará	0,684	0,695	0,691	0,007
Espírito Santo	0,615	0,632	0,626	0,012
Goiás	0,717	0,720	0,720	0,002
Maranhão	0,740	0,759	0,719	-0,021
Minas Gerais	0,745	0,754	0,741	-0,004
Mato Grosso do Sul	0,807	0,806	0,805	-0,001
Mato Grosso	0,813	0,803	0,763	-0,050
Pará	0,888	0,885	0,823	-0,065
Paraíba	0,753	0,758	0,755	0,002
Pernambuco	0,757	0,756	0,742	-0,015
Piauí	0,743	0,767	0,755	0,012
Paraná	0,693	0,702	0,677	-0,016
Rio de Janeiro	0,728	0,742	0,738	0,010
Rio Grande do Norte	0,739	0,759	0,752	0,013
Rondônia	0,631	0,631	0,567	-0,065
Roraima	0,870	0,789	0,597	-0,273
Rio Grande do Sul	0,713	0,718	0,693	-0,021
Santa Catarina	0,625	0,632	0,607	-0,018
Sergipe	0,788	0,788	0,773	-0,014
São Paulo	0,750	0,754	0,744	-0,006
Tocantins	0,661	0,685	0,678	0,017
Distrito Federal	0,781	0,804	0,827	0,046
BRASIL	0,826	0,838	0,816	-0,010

Fonte: Girardi (2010).

A Tabela 1 possibilita uma visão geral da concentração fundiária, porém não indica as regiões mais críticas onde os movimentos socioterritoriais e o Estado precisam atuar para alterar o seu desenvolvimento. Em rigor, não é possível fazer comparações precisas a

respeito da evolução da estrutura fundiária considerando o período destacado. Mesmo assim, é possível visualizar que, na maioria das regiões, não houve grandes alterações na concentração da terra.

Nesse sentido, um relatório do Banco Mundial a respeito do combate à pobreza no Brasil, de dezembro de 2001, aponta que “a estrutura agrária brasileira permaneceu em grande parte inalterada durante os últimos 25 anos, nos quais grandes propriedades têm coexistido com um número muito maior de pequenas propriedades agrícolas” (BANCO MUNDIAL, 2001, p. 46).

Segundo as escalas de concentração fundiária, o índice de Gini no Brasil apresenta uma “concentração muito forte”. De um modo geral, observa-se que 73,7% dos imóveis cadastrados no Incra (mais de 3 milhões de imóveis) possuem abaixo de 50 ha e ocupam apenas 12,0% da área total cadastrada, enquanto que 3,5% dos imóveis maiores que 500 ha (144 mil imóveis) ocupam 56,1% da área cadastrada. Outro fato observado é a forte presença de minifúndios<sup>26</sup>, que pode ser evidenciado pelo estrato de área abaixo de 10 ha, correspondendo a 31,6% do total de imóveis.

Algumas áreas onde se desenvolveram processos de colonização baseados em pequenas propriedades familiares, com imigrantes europeus, constituem-se em raras exceções no território brasileiro. Entre essas áreas destacam-se regiões do Espírito Santo, do Paraná, de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul (HOFFMANN, 2004, p. 10). Cabe ressaltar também a existência de algumas áreas com elevada concentração de projetos de assentamentos e alta densidade de famílias assentadas por unidade territorial, denominadas de “manchas” na pesquisa de Leite et al. (2004). Essas manchas são típicas áreas

---

<sup>26</sup> Segundo o Estatuto da Terra (em seu Artigo 4º, inciso IV) caracteriza o *minifúndio* como sendo todo o imóvel rural de área e possibilidades inferiores às da propriedade familiar, ou seja, o minifúndio é o imóvel rural de área inferior à unidade econômica básica para determinada região e tipo de exploração. É caracterizado por ser um imóvel rural de área extremamente pequena que não possibilita a manutenção de uma propriedade familiar, possui, pois, dimensão inferior ao necessário para o desenvolvimento social e econômico do proprietário e de sua família.

reformadas onde a concentração da terra foi corrigida pelo processo de reforma agrária.

Em síntese, pode-se concluir que no Brasil entre 1992 e 2003 o território da agricultura familiar ocupou 36.510.186,6 ha e o território do latifúndio e agronegócio ocupou uma área duas vezes maior (71.942.393,5 ha). Enquanto a evolução 1992-2003 na agricultura familiar perfaz uma área média de 30 ha, a evolução no latifúndio e agronegócio tem área média de 753 ha por imóvel rural. Isso indica, mais uma vez, a disparidade entre esses dois territórios e que a concentração da terra se mantém intocada, apesar do acréscimo de mais de 108 milhões de hectares na estrutura fundiária brasileira.

### **3.3.1 A realidade de Santa Catarina**

Historicamente, o processo de ocupação das terras de Santa Catarina é marcado pela chegada da população de origem europeia, principalmente italiana e alemã, que se instalou em pequenas unidades chamadas de “colônias”<sup>27</sup> para ali produzir e viver empregando a mão-de-obra familiar (TESTA et al., 1996). Mesmo assim, o Estado de Santa Catarina foi classificado com uma “concentração forte” de terra até 1999, passando a “muito forte” em 2001, o que revela que o estado também apresenta graves problemas na sua malha fundiária. Não encontramos na pesquisa explicações para este aumento de concentração no estado.

O estudo da questão agrária em Santa Catarina aponta problemas que são evidenciados, entre outros fatores, pelo elevado êxodo rural, pelos conflitos sociais existentes no campo, pela presença dos acampamentos de Sem Terra e pela excessiva fragmentação da pequena propriedade (TESTA et al., 1996). Os dados censitários

---

<sup>27</sup> O termo aqui utilizado refere-se ao lote de terra, geralmente de 24,2 ha, vendido pelas empresas colonizadoras particulares aos imigrantes. No entanto, pode designar também toda a área colonizada, incluindo o núcleo populacional que se forma durante o processo de colonização.

apresentados na Tabela 2 demonstram que em 2006 o percentual de áreas inferior a 10 ha (5,5%) em Santa Catarina é bem maior do que aquele encontrado no país (1,8%). Do mesmo modo, evidenciam um maior número de propriedades abaixo de 50 ha, que correspondem a 88% do total de imóveis e ocupam uma área correspondente a 40,6% da área cadastrada. Enquanto isso, apenas 0,6% dos imóveis (1,2 mil) possui área maior do que 500 ha e perfazem 26,5% da área cadastrada, sendo esta, proporcionalmente, bem menor do que aquela encontrada no país como um todo (56,1%).

**Tabela 2: Estrutura fundiária de Santa Catarina (2006).**

Grupos de área total	Santa Catarina			
	Estabelecimentos Agropecuários			
	Unidades	% Unidades	Área	% Área
Até menos de 5 há	34.696	17,9	86.156	1,4
De 5 a menos de 10 ha	34.698	17,9	248.025	4,1
De 10 a menos de 20 ha	56.412	29,1	787.256	13,0
De 20 a menos de 50 ha	45.310	23,4	1.339.355	22,1
De 50 a menos de 100 ha	10.723	5,5	715.747	11,8
De 100 a menos de 200 ha	4.116	2,1	552.488	9,1
De 200 a menos de 500 ha	2.391	1,2	728.010	12,0
De 500 a menos de 1000 ha	745	0,4	503.060	8,3
De 1000 ha e mais	455	0,2	1.102.410	18,2
Produtor sem área	4.122	2,1	0	0,0
<b>Total</b>	<b>193.668</b>	<b>100</b>	<b>6.062.506</b>	<b>100</b>

Fonte: IBGE – Censo agropecuário (2006).

Os dados da Tabela 2 evidenciam a excessiva fragmentação das terras do estado de Santa Catarina. As áreas abaixo de 10 ha evidenciam uma estrutura mini fundiária no estado, em função do excessivo parcelamento das propriedades (SILVA et al., 2003). Muitas vezes essas áreas ocupam os terrenos mais declivosos e pedregosos, o que dificulta seu uso para fins agrícolas.

O grau de concentração da terra também é bastante diferenciado entre as diversas regiões do estado. A mesorregião Oeste catarinense, na qual se situam os municípios alvo do presente estudo, é tradicionalmente estruturada pela agricultura familiar e apresenta índice de Gini da ordem de 0,481 (concentração média), uma das menores do estado. Nas últimas décadas essa região vem apresentando um acentuado êxodo rural, que não é acompanhado pela respectiva absorção dessa população pelos setores econômicos urbanos, fenômeno que se repete na maior parte do país, porém em menor intensidade (SILVA et al., 2003).

Silva et al. (2003, p. 7), que pesquisaram a respeito do êxodo rural no Oeste catarinense, afirmam que especialmente na referida região “a consequência desse processo tem sido o aumento do contingente populacional econômica e socialmente marginalizado, acompanhado do acirramento dos conflitos por terra”. Os autores apontam diversos fatores que contribuem para esse êxodo, entre os quais se destacam: a estrutura agrária mini fundiária; o esgotamento da fronteira agrícola; a alta densidade demográfica rural; e o agravamento do quadro de crise econômica na agricultura. Mesmo com as dificuldades do setor agrícola apontadas pelos autores anteriormente mencionados, esses problemas têm gerado grande demanda por terra na região.

### 3.4 A DEMANDA POR TERRA

A demanda por terra no Brasil foi estudada por diversos autores, entre os quais merece destaque o trabalho de Bergamasco et al. (2000), que fizeram um estudo prospectivo e os cenários possíveis para a reforma agrária. As autoras combinaram os dados disponíveis nas estatísticas censitárias do IBGE de 1970 a 1996 para construir o que chamaram de Índice de Aspiração por Terra (IAT). Elas partiram do

princípio de que nem todos os potenciais demandantes por terra almejam uma propriedade rural e/ou querem permanecer no campo<sup>28</sup>. Ao contrário, muitos preferem um emprego estável, por exemplo, como constataram na pesquisa de campo realizada em assentamentos e acampamentos de cinco estados de diferentes regiões brasileiras. De acordo com essas autoras, “esse índice [IAT] foi utilizado como fator de adequação para estimar o total dos demandantes de terra, representando a aspiração da população em se tornar agricultora” (BERGAMASCO et al., 2000, p.3).

Com os dados da demanda potencial e a aplicação do IAT foi possível fazer as projeções dos demandantes por terra nos anos de 2000, 2003 e 2005 como será mostrado na Tabela 3, a seguir.

**Tabela 3: Projeções do número de demandantes por terra no Brasil, Região Sul e Santa Catarina (2000, 2003 e 2005).**

Unidade Geográfica	2000	2003	2005
Brasil	2.459.181	2.214.688	2.065.351
Região Sul	287.772	245.565	221.052
Santa Catarina	32.927	26.766	23.313

Fonte: Adaptado de Bergamasco et al. (2000, p. 47).

Segundo Bergamasco et al. (2000, p. 60), o número decrescente de demandantes por terra ao longo do tempo é explicado pela “desruralização (recentemente em menor ritmo) do campo brasileiro, evidenciada pelos decréscimos da população rural, exceto em São Paulo, Amazonas e Pará”. Em outras palavras, o êxodo rural continua retirando

---

<sup>28</sup> Os potenciais demandantes de terra são todas as famílias de arrendatários, parceiros, trabalhadores rurais assalariados e filhos de agricultores que formam um contingente de excluídos da propriedade da terra. Essas pessoas ou famílias, geralmente, são estimadas de acordo com as estatísticas censitárias do IBGE.

anualmente uma parte da população do campo que deseja terra, conforme apontaram também Silva et al. (2003).

Os resultados da pesquisa de campo de Bergamasco et al. (2003) mostraram ainda que a permanência de muitos pais e filhos na agricultura, de maneira geral, se dá pela falta de opção de emprego nas cidades, pela falta de estudos e pelo forte apelo familiar. Esse fato é relativizado pelas autoras citadas em razão da conjuntura recessiva do país à época da pesquisa, em 1998. Mencionaram ainda a deficiência da pesquisa em relação a uma parte significativa de demandantes de terra, moradores das periferias das cidades, haja vista a dificuldade de mensuração.

Em outro ponto do trabalho Bergamasco et al. (2003) comentam que existem inúmeras famílias residindo nas periferias das cidades que, ao tomarem conhecimento da possibilidade de obter terra, passam a engrossar as fileiras dos movimentos sociais de luta pela terra. Esse fato também é observado por Paulilo (1998), Furtado (2001) e Medeiros (2002). A respeito, Furtado (2001) aponta um movimento migratório pouco comum na história da humanidade, que é o movimento cidade-campo. As causas desse movimento têm sido a intensificação da luta pela reforma agrária, o conseqüente aumento dos assentamentos rurais e a dificuldade de emprego nas cidades. Provavelmente esse público é constituído de ex-trabalhadores rurais que se deslocaram para as cidades em busca de emprego e não foram absorvidos pelo mercado de trabalho urbano (BERGAMASCO et al, 2000; SILVA et al, 2003).

Os demais estudos a respeito da demanda por terra no país, em geral, apresentam valores superiores ao mostrado na tabela anterior e variam de acordo com a metodologia e a fonte de dados utilizadas. Del Grossi et al. (2001) apresentam um resumo dos principais estudos dessa demanda por terra no Brasil. Nesse resumo constam os autores e as instituições que projetaram os demandantes de terra, apontando a base metodológica para a estimativa e os resultados de cada uma das propostas. Observa-se uma variação de 2,3 a 7,1 milhões de demandantes entre a menor e a maior estimativa em nível nacional, evidenciando a enorme variação em função dos critérios empregados.

Na mesorregião Oeste de Santa Catarina, de acordo com o trabalho de Silva et al. (2003), existem 32,2 mil famílias carentes de terra, residentes no meio rural. Tais famílias foram computadas entre proprietários de minifúndios, arrendatários, parceiros, trabalhadores rurais e filhos de pequenos proprietários.

Além dessa demanda estimada por meio de dados secundários pode-se identificar uma demanda explícita, isto é, aquela manifestada diretamente pelos interessados por terra. Essa demanda está apresentada na Tabela 4 e foi contabilizada da seguinte forma: famílias mobilizadas em acampamentos; inscrições de candidatos ao programa de reforma agrária do Incra, realizadas pelos correios<sup>29</sup> e; inscrições de famílias no Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), constantes no Sistema de Qualificação de Demanda (SQD) do MDA.

**Tabela 4: Demanda explícita por terra no Brasil e em Santa Catarina (2002 a 2005).**

Critério de identificação da demanda	Brasil	Santa Catarina
	(Nº demandantes)	(Nº demandantes)
Acampamentos de Sem Terra – 2005	222.691 <sup>2</sup>	1.212 <sup>1</sup>
Inscrições nos Correios/INCRA – 2002	776.526 <sup>3</sup>	10.507 <sup>1</sup>
Inscrições no PNCF/MDA – 2005	74.339 <sup>4</sup>	3.312 <sup>4</sup>

<sup>1</sup> Plano Regional de Reforma Agrária – INCRA/SC (INCRA, 2004b); <sup>2</sup> Relação de acampamentos OAN/MDA (BRASIL, 2005b); <sup>3</sup> Relatório de Gestão/INCRA - Balanço final (INCRA, 2002); <sup>4</sup> Fonte: dados PNCF/MDA – Situação em 12/12/2005 (BRASIL, 2005c)

Comparando os dados das Tabelas 3 e 4, nota-se que em 2005 as famílias mobilizadas em acampamentos representavam em torno de

<sup>29</sup> Programa de inscrições para o acesso à terra promovido pelo INCRA em convênio com a Companhia Brasileira de Correios e Telégrafos, nos anos de 2000 e 2001 (INCRA, 2004b).

10% da demanda potencial por terra no país e apenas 3,7% no estado de Santa Catarina. Mesmo com o chamamento para fazer a inscrição nos Correios, com a promessa de receber um pedaço de terra sem a necessidade de mobilização em acampamentos e ocupações de terra, o número de possíveis demandantes que lá compareceu foi de menos da metade da prevista na estimativa das referidas autoras. Outra observação importante é que o número de inscrições no PNCF é 2,7 vezes superior à quantidade de famílias acampadas no estado de Santa Catarina, enquanto que no país, aquele número corresponde a 33% das famílias acampadas. Esses números demonstram que em comparação ao restante do país no estado catarinense há uma maior procura pelo crédito fundiário como estratégia de obtenção de terras.

### 3.5 AS POLÍTICAS DE ACESSO A TERRA NO BRASIL

Para Bergamasco et al. (2000, p. 2), o Estado, representado por seus órgãos federais e estaduais específicos,

[...] é o responsável pela elaboração de políticas públicas tanto no âmbito da negociação e desapropriação das terras, como na definição das regras para o acesso e a manutenção dos trabalhadores na terra. No entanto, historicamente o Estado brasileiro, marcado por um padrão de desenvolvimento excludente, não tem colocado a política agrária como meta prioritária, no contexto de suas políticas públicas.

A reforma agrária é uma tentativa de solução dos problemas fundiários conduzida pelo Estado, podendo ser apresentada de diversas formas e com distintos significados, segundo a corrente política com ela identificada. Assim, a reforma agrária pode ser considerada como: política de desenvolvimento econômico, contenção do êxodo rural, caminho para o combate à pobreza rural, inserção de pequenos agricultores no mercado, distribuição massiva de terras, geradora de novos postos de trabalho, política compensatória, garantidora de segurança alimentar, formadora de um mercado consumidor no meio

rural, mecanismo de democratização dos meios de produção e redistribuição de renda. Para Medeiros (2003), pode-se afirmar que, além de se considerar um pouco de cada um dos aspectos mencionados, a reforma agrária é também um caminho para devolver a dignidade e a cidadania aos excluídos do acesso à terra.

A reforma agrária é necessidade historicamente defendida para a resolução dos problemas agrários no Brasil. Nesta análise da luta pela terra toma-se o período de 1988 até 2006, quando ela foi intensificada. Nos sucessivos governos deste período, as ações de reforma agrária no Brasil têm sido baseadas principalmente nas políticas de criação de assentamentos rurais e de concessão de crédito aos camponeses. Parte-se do princípio de que uma reforma agrária completa no Brasil deve, simultaneamente, reformar a estrutura fundiária do país, possibilitar o acesso dos camponeses à terra e fornecer-lhes condições básicas de vida e produção. Neste sentido, o II Plano Nacional de Reforma Agrária avançou ao apresentar uma compreensão ampliada de reforma agrária. Porém a execução do plano apresentou uma reforma conservadora da estrutura fundiária pela via de criação de assentamentos rurais. Considera-se que no período analisado (1988-2006) houve uma reforma agrária conservadora, pois, a forma como é conduzida a política de assentamentos conserva a estrutura das regiões de ocupação consolidada, isto é, Centro-sul e Nordeste, de forma que o cumprimento dos princípios constitucionais é muito restrito. A partir desta premissa, o objetivo nesta seção é compreender a quanto reformadora é a política de assentamentos rurais que fundamenta esta reforma agrária.

Como afirma Fernandes (1999), a reforma agrária é uma das principais políticas a ser construída no século XXI. No entanto, o mesmo autor (2001a, 2004) considera que não existe uma reforma agrária no Brasil, pelo fato de não existir alteração na sua estrutura fundiária, apesar de todos os esforços empreendidos. Seja pela permanência na concentração da terra ao longo do processo histórico do país, seja pela grande demanda reprimida por terra ou pelo êxodo rural que continua ocorrendo em quase todo o país. Fernandes (2004) denomina de política de assentamentos rurais aquilo que as pessoas comumente chamam de reforma agrária.

Apesar dessa posição, o trabalho de Leite et al. (2004), citado anteriormente, demonstra que há no Brasil verdadeiras áreas reformadas, que se constituem em concentrações de projetos de assentamentos (manchas de assentamentos) em diversas regiões brasileiras. Essas áreas, além da divisão e distribuição das terras, promoveram a melhoria da qualidade de vida e a cidadania dos que nela passaram a viver.

No presente estudo, a política de assentamentos realizada pelo Incra, na qual se utiliza, principalmente, o mecanismo da desapropriação para aquisição de terras, será denominada de reforma agrária tradicional. Esse termo também é utilizado por Medeiros (2003) com o mesmo propósito.

A desapropriação por interesse social é autorizada por decreto do Presidente da República, após vistoria técnica do Incra que constate o descumprimento da função social do imóvel. Após a avaliação do imóvel e decorrido o prazo legal de contestação administrativa, o Incra procede ao ajuizamento da ação de desapropriação. Nesse ato é feito o depósito judicial do valor do imóvel, uma parte correspondente à terra nua, em Títulos da Dívida Agrária (TDA) e outra parte, referente às benfeitorias, em dinheiro. Após a imissão de posse no imóvel o Incra executa as demais ações administrativas para viabilizar o assentamento das famílias, tais como a demarcação das parcelas, a liberação dos créditos instalação etc. (BRASIL, 1998).

Existe ainda o mecanismo de aquisição de imóveis rurais, realizada pelo Incra, para fins de reforma agrária, por meio da compra e venda. Esse mecanismo é regulado pelo Decreto nº 433, de 24 de janeiro de 1992. No entanto, parte do pagamento do imóvel é realizada em TDA, o que dificulta as negociações dos imóveis ao preço de mercado, tendo em vista o longo prazo de resgate desses títulos (2 a 20 anos).

Como o objetivo deste trabalho não foi centrado no modelo de reforma agrária (tradicional), também não há razão para aprofundamentos nesse tema. As considerações apresentadas a seguir visam dar mais clareza ao contexto do acesso à terra, no estado de Santa Catarina, e ao local da pesquisa de campo.

Entre outras dificuldades, a obtenção de recursos fundiários é um dos maiores empecilhos para o melhor desempenho da política de assentamento do Incra. Isso ocorre na maioria dos estados do Sul e Sudeste do país, e principalmente no estado de Santa Catarina.

No governo Fernando Henrique Cardoso a oposição falava em falta de vontade política para realizar os assentamentos (CAMARGO, 2003; PEREIRA, 2004). Já no governo Lula, teoricamente, não se pode mais falar o mesmo pelos seguintes motivos: os movimentos sociais encontram maior abertura para participar das decisões e planejamento do programa de reforma agrária do governo; os recursos para vistorias e fiscalização do cumprimento da função social estão disponíveis no Incra, mesmo com os cortes havidos no orçamento e; essas vistorias foram intensificadas nesse governo, inclusive com contratações de novos técnicos. Mesmo assim, as metas de assentamentos não foram cumpridas nesses estados, em especial no estado de Santa Catarina<sup>30</sup>.

Uma explicação para o fato pode estar relacionada à dificuldade em conseguir imóveis rurais passíveis de desapropriação. Essa afirmação pode ser evidenciada pelo baixo número de imóveis identificados nos últimos anos para fins de desapropriação, quando comparado ao número de vistorias rurais que buscam identificá-los. Das 54 vistorias efetuadas, apenas 4 (7,4%) foram selecionadas para iniciar o processo de desapropriação. Mesmo assim, esses processos nem sempre chegam aos resultados finais da imissão de posse pelo Incra. Sampaio (2004) cita um resultado semelhante no estado do Paraná. Na avaliação do autor, de 148 vistorias realizadas, apenas 8 (5,4%) apresentaram como resultado a improdutividade dos imóveis inspecionados, isto é, foram resultantes do descumprimento da função social da propriedade.

---

<sup>30</sup> A meta anual de assentamentos do governo Lula para o estado de Santa Catarina foi de 600 famílias. Em 2003 foram assentadas 103 famílias, no ano de 2004, 125 novas famílias e em 2005, 402 famílias. No entanto, dessas 402 famílias assentadas em Santa Catarina no ano de 2005, apenas 68 foram incluídas em novos projetos de assentamentos, as demais são famílias reassentadas em lotes vagos nos projetos antigos (INCRA, 2006). Geralmente, esse processo de reassentamento consiste em uma regularização das famílias que entraram no projeto por meio da transferência de lotes. Para maiores detalhes acerca do assunto, consultar Oliveira (2006).

Com efeito, os imóveis classificados como improdutivos (passíveis de desapropriação) vão ficando cada vez mais raros nas regiões mencionadas anteriormente. Com o aumento do valor da terra, a maioria dos grandes proprietários tende a otimizar a utilização de seus imóveis, principalmente nas glebas de melhor fertilidade. Nesse sentido, Buainain e Silveira (2003) afirmam que normalmente as áreas desapropriadas estão situadas em terras de baixa qualidade, distantes dos mercados, inseridas em regiões deprimidas economicamente, com deficiência de infraestrutura e acesso. Como alternativa para superar essas dificuldades os autores apontam os mecanismos de aquisição de terras pela via legal do mercado, ou seja, via o crédito fundiário.

Em grande medida, para não alterar a estrutura fundiária das regiões de ocupação consolidada e desenvolver a política de assentamentos com ainda menos recursos, a região da fronteira agropecuária tem sido utilizada para assentar as famílias em assentamentos não reformadores. Um dos argumentos para não reformar outras regiões do país é o preço das terras. A aquisição de terras pode ser menos onerosa na região de fronteira, entretanto, se o assentamento das famílias nessas regiões fosse realizado de forma adequada para garantir boa qualidade de vida às famílias, provavelmente exigiria ainda mais recursos do que os necessários para obter terras em outras regiões do país. Isso por que a fronteira agropecuária é caracterizada pela baixa densidade de infraestrutura, precariedade de serviços básicos e mercado consumidor rarefeito. Nesta região os assentamentos são precariamente instalados, o que faz com que a estratégia de gastar menos com a reforma agrária na fronteira agropecuária funcione, já que o interesse é o número de famílias assentadas e não a qualidade de vida dessas famílias. A expropriação da terra ao invés da desapropriação poderia ser uma alternativa para possibilitar uma reforma mais ampla, porém isso não é previsto na lei, salvo em áreas onde ocorra trabalho escravo e cultivo de drogas ilegais. Assim, a não reforma de áreas de ocupação consolidada é uma decisão política para conservar a elite agrária, principalmente no centro-sul e Nordeste, e reservar as terras para a territorialização do agronegócio. Isso possibilita a esta elite ainda mais riqueza e poder, a exemplo do que vem ocorrendo em São Paulo com a cana-de-açúcar. Esta opção política é sem dúvida a principal causa da reforma agrária conservadora.

Por outro lado, Sampaio (2004) cita a proposta do II Plano Nacional de Reforma Agrária, que mostrou a necessidade de atualização dos índices de produtividade utilizados pelo Incra para classificar os imóveis quanto ao grau de utilização e de eficiência da exploração. Esses índices levam em consideração a produtividade agropecuária e estão baseados em dados da década de 1970, portanto, defasados quanto aos avanços tecnológicos empregados no setor. Sempre que se fala em atualizar esses índices há uma forte reação por parte da bancada ruralista e dos demais representantes dos grandes proprietários e empresários rurais, que impedem a sua efetivação. Enquanto isso, a política de assentamentos pela forma tradicional nas regiões mais dinâmicas, mesmo havendo a pressão dos movimentos sociais, carece de melhor desempenho. Esse fator faz com que as famílias fiquem por longo tempo em acampamentos aguardando o assentamento definitivo<sup>31</sup> o que gera desestímulo para outras que desejam o acesso à terra por essa via.

Para essas pessoas mais pobres e socialmente excluídas o processo de reforma agrária tradicional parece ser uma proposta mais atraente do que o crédito fundiário, pelos seguintes motivos: a) supõe-se que a terra é gratuita<sup>32</sup>; b) os créditos de instalação apresentam valores significativos para uma família pobre<sup>33</sup>; c) esses créditos também não

---

<sup>31</sup> Herédia et al. (2004) afirmam que a duração média entre a ocupação dos imóveis e a implantação oficial dos assentamentos em Santa Catarina é de dois anos e meio.

<sup>32</sup> Legalmente o valor da terra e dos créditos é reembolsável ao Tesouro Nacional, com prazo de até 20 anos para pagar. Desde o início da década de 1990, o Incra não emite cobrança do valor da terra e dos créditos instalação. No caso do Assentado voluntariamente recolher as prestações anuais referentes a esse débito, são então realizados os respectivos cálculos e recolhido o montante apurado junto aos bancos oficiais. Na prática, entretanto, isso dificilmente ocorre. No governo Lula não foi emitido título definitivo nas áreas de assentamento, somente um documento de concessão de uso. Portanto, a cobrança do valor da terra não está sendo executada.

<sup>33</sup> Atualmente o crédito inicial ou de instalação fornecido ao assentado é de R\$ 11.600,00, sendo R\$ 2.400,00 na modalidade “Apoio inicial I” a título de aquisição de itens de primeira necessidade e instalação no projeto de assentamento; R\$ 2.800,00 na modalidade “Apoio Inicial II” a título de aquisição de bens duráveis de uso doméstico e equipamentos produtivos; e R\$ 6.400,00 na modalidade “Fomento” para projetos produtivos, promoção da segurança alimentar e nutricional, além de estimular a geração de trabalho e renda. (INCRA, 2016).

estão sendo ressarcidos aos cofres públicos, pelos mesmos motivos do item “a”; d) atualmente existe a garantia de assistência técnica gratuita.

A propósito, o presente trabalho não pretende entrar no mérito da viabilidade ou não dos assentamentos rurais implantados pelo Incra. Sobre tal aspecto destacam-se os estudos realizados por Bittencourt et al. (1998) e Leite et al. (2004).

Outro caminho possível para o acesso à terra por meio de políticas públicas que subsidiam a compra das áreas produtivas. No Brasil, o instrumento mais conhecido nesse sentido é o Programa Nacional Crédito Fundiário, gerido pelo governo federal e que se destina a financiar, em longo prazo, terras e projetos para trabalhadores rurais sem terra, filhos de agricultores e agricultores familiares com terra insuficiente para seu sustento (BRASIL, 1998). A forma de acesso aos programas de crédito fundiário podem ser individual ou coletiva, dependendo das normas específicas de Programa, e de regra, baseiam-se na negociação direta da terra entre os interessados compradores e vendedores. Esse mecanismo é também conhecido como “reforma agrária conduzida pelo mercado” ou simplesmente “reforma agrária de mercado”. Ao longo deste trabalho essas políticas serão detalhadas e analisadas mais pontualmente.

As principais políticas públicas de acesso à terra implementadas nas últimas décadas, atenderam 687,4 mil famílias no Brasil e 7,9 mil famílias em Santa Catarina. Das famílias atendidas no estado, 2,2 mil (28,4%) foram pelo sistema da reforma agrária tradicional e 5,7 mil (71,6%) pelas políticas de crédito fundiário, no período compreendido entre 2003 e 2015. No Brasil esse percentual é de 88% de famílias assentadas pela reforma agrária tradicional e 12% atendidas pelo crédito fundiário.

**Tabela 5 – Número de famílias assentadas pelo INCRA de 2003 a 2010 e PNCF entre 2003 e 2011.**

UF	Número de famílias beneficiadas			
	INCRA	PNCF	TOTAL	%PNCF/Total
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
Brasil	602.314	85.110	687.424	12,0

Fonte: Adaptado GOMES (2013).

Além do PNCF, outras políticas que propiciaram o acesso à terra em Santa Catarina. No período de 1983 a 2005, o Fundo de Terras, mesmo sendo uma política pouco alardeada, atendeu 2.590 famílias no estado. Esse número representa quase a metade das famílias atendidas pela reforma agrária tradicional, no mesmo período. Já o Banco da Terra, em um período de 4 anos, assentou 4.578 famílias no estado, quantia esta, próxima da atendida pela reforma agrária tradicional durante 22 anos (EPAGRI, 2010).

O objetivo da exposição desses números não é tecer comparações entre os programas, mas demonstrar a presença majoritária do crédito fundiário no estado de Santa Catarina nos últimos anos, em relação ao programa de reforma agrária tradicional.

O PNCF integra o II PNRA como um instrumento complementar à desapropriação. No entanto, percebe-se que a demanda explícita (Tabela 4) e as metas realizadas nos últimos anos indicam uma maior disponibilidade do mecanismo do crédito fundiário como solução para o acesso à terra no estado de Santa Catarina.

### **3.5.1 As políticas públicas complementares**

Iniciativas governamentais que visam a distribuição de terras ou facilitar a sua aquisição via mecanismos de incentivo financeiro, como é o caso do crédito fundiário, não são suficientes para garantir o êxito das políticas públicas de acesso à terra. Em rigor, a eficácia desses instrumentos é proporcionada por um conjunto amplo de fatores, entre

os quais podem ser destacados os seguintes: a educação formal e a capacitação profissional dos beneficiários; o apoio à produção e à comercialização, principalmente, na área da assistência técnica e do crédito agrícola; o nível de organização social dos agricultores e; a busca de propostas sustentáveis de produção e de criação de atividades não-agrícolas.

Além disso, é preciso ressaltar algumas temáticas correlatas, cujas abordagens são importantes na execução da reforma agrária de maneira geral e, em especial, na aplicação do crédito fundiário. Uma desses temas é o “ordenamento fundiário”, que assume diferentes nomenclaturas, significados e conceitos de acordo com os autores e os países de origem.

Para Neumann (2003, p. 61): “o reordenamento fundiário é fundamentalmente um processo de realocação da unidade de produção e dos usos da terra”. No Brasil, o termo foi utilizado inicialmente pelo estudo da FAO/Incra (1994), no qual era proposto o “ordenamento agrário” como uma ação complementar à reforma agrária tradicional. Essa proposição visava, principalmente, transferir as propriedades colocadas à venda, por diversos motivos, para os filhos de agricultores e agricultores com terras em quantidade insuficiente ao seu sustento. Desse modo, se evitaria que as terras passassem às mãos de comerciantes, grandes proprietários e profissionais liberais.

Para a operacionalização dessa proposta o estudo da FAO/Incra (1994) sugeriu a criação das Sociedades de Ordenamento Fundiário (SOF), para funcionar como um consórcio intermunicipal com a participação efetiva de organizações da sociedade civil. Essas sociedades teriam o “direito de preempção”, isto é, sempre que um imóvel rural localizado em sua zona de ação fosse colocado à venda a SOF teria a preferência na compra. No entanto, até a realização desta pesquisa, o direito de preempção ainda não foi alvo de medida legislativa e, por consequência, não se tornou aplicável na prática. Essa medida poderia ser um instrumento de controle do preço das terras, aspecto considerado um dos gargalos na aplicação do crédito fundiário no estado de Santa Catarina, como será analisado no decorrer deste trabalho.

Os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) que atualmente aprovam as propostas de crédito fundiário, chegou a ser considerado para ocupar o papel da SOF, pois contam com a participação da sociedade civil organizada, no caso, a representação dos agricultores familiares. Porém, além das dificuldades jurídicas e operacionais de se atribuir tal papel aos CMDRS, Neumann (2003, p. 297) sugere uma ação mais abrangente nessa questão, de modo que:

sejam implementadas políticas públicas mais amplas, de realocação das unidades produtivas (reordenamento fundiário), as quais, ao mesmo tempo em que corrijam os problemas relacionados à fragmentação e ao formato dos lotes, reorganizem o espaço rural, otimizando suas várias funções.

Nesse sentido, o autor cita o debate contemporâneo nos países ocidentais, que aponta para a vinculação do reordenamento fundiário como instrumento de transformação do espaço rural com vistas ao desenvolvimento sustentável. A associação entre essas políticas públicas foi motivada, principalmente, pelas demandas ambientais da sociedade nas últimas décadas, pois o mesmo modelo de modernização da agricultura, “que deslocou populações do campo para a cidade, também produziu o desmatamento, a degradação da terra e dos recursos naturais, a ameaça à biodiversidade e aos recursos hídricos, tornando inseparáveis a questão agrária e a questão ambiental” (MEDEIROS, 2003, p. 94).

Assim, o objetivo a ser alcançado deve conter não só as variáveis socioeconômicas, mas também a preservação dos recursos naturais, de modo que as gerações futuras também possam usufruí-los. O envolvimento dos atores sociais ligados à agricultura familiar e à luta pela reforma agrária são também ações imprescindíveis na formulação e implementação dessas políticas públicas. Esse processo é o que se chama de desenvolvimento ascendente, ancorado nas forças vivas de cada região ou território.

O crédito fundiário pode ser uma importante ferramenta de reordenamento fundiário que, por sua vez, deve estar inserido em uma

política maior de desenvolvimento que contemple as questões socioeconômicas e ambientais.

#### **4. O PROGRAMA NACIONAL DE CRÉDITO FUNDIÁRIO**

A denominação genérica de crédito fundiário abrange todas as políticas públicas que promovem o acesso à propriedade da terra por meio do financiamento de longo prazo, com subsídios variáveis de acordo com o instrumento empregado.

O financiamento de terras a pequenos agricultores não é uma modalidade recente de acesso à propriedade rural nos países capitalistas. Há referências esparsas ao uso desse instrumento, como comentou Abramovay ao abordar o desenvolvimento da agricultura dinamarquesa. O autor menciona que nesse país, em 1788, foi criado “um banco público de crédito, concedendo empréstimos a longo prazo e com baixas taxas de juros para os agricultores comprarem terras” (ABRAMOVAY, 1992, p. 193).

Bruno (1994), analisando o desenvolvimento histórico da produção agrícola familiar, especialmente na Europa e no Canadá, da mesma forma, cita a experiência inglesa do final do século XIX. Esse autor afirma que após a abertura dos mercados internacionais para importação de alimentos mais baratos “os grandes proprietários de terras também compreenderam bastante rápido que seria mais rentável converter o valor de suas terras em dinheiro para investi-lo na propriedade urbana, na indústria e no comércio”. Como os pequenos agricultores independentes, apesar de ávidos por terra, não tinham dinheiro para comprá-las, recorreu-se ao Estado para que criasse o crédito que possibilitaria a sua aquisição e, ao mesmo tempo, a satisfação dos interesses capitalistas dos grandes proprietários (BRUNO, 1994, p. 57).

Não se trata de fazer aqui um histórico completo a respeito do crédito fundiário, mas ilustrar sua presença no campo desde o início do desenvolvimento do capitalismo, assim como os distintos interesses que marcaram essa modalidade de financiamento. No caso da Dinamarca, o financiamento obtido foi decorrente de uma conquista dos camponeses dinamarqueses, em face da sua forte organização. Enquanto isso, na Inglaterra o crédito foi derivado do interesse dos grandes proprietários

em investir um capital (imobilizado) em outros setores mais dinâmicos da economia. Em ambos os casos houve uma intervenção do Estado, que recorreu ao sistema de mercado para regular o atendimento da demanda dos agricultores não-proprietários da terra.

De acordo com Reydon e Plata (1996), as condições iniciais para formação de um mercado de terras no Brasil ocorreram com a edição da Lei de Terras de 1850. No entanto, a consolidação desse mercado apenas aconteceu com o fim do regime escravocrata, seguido da formação dos mercados de trabalho, da produção e do crédito agrícola.

#### 4.1 AS PRIMEIRAS POLÍTICAS DE CRÉDITO FUNDIÁRIO NO BRASIL

Uma das primeiras referências ao crédito fundiário no Brasil encontrada nesta pesquisa refere-se àquela prevista no Estatuto da Terra. Essa lei, em seu artigo 81, previa um empréstimo ao trabalhador rural no valor correspondente ao valor do salário mínimo anual da região, para aquisição de terra destinada ao trabalho seu e de sua família. Esse empréstimo seria financiado pelo Fundo Nacional de Reforma Agrária, com prazo de 20 anos para pagamento acrescido de juros de 6% ao ano. De acordo com o parágrafo único do mesmo artigo, poderiam acumular o empréstimo dois ou mais trabalhadores rurais que optassem pela aquisição de propriedade com área superior àquela estabelecida pelo Estatuto da Terra, por unidade familiar, sob a administração comum ou em forma de cooperativa (BRASIL, 1985). No entanto, essa modalidade de crédito fundiário, como outras medidas instituídas pela referida lei, não foi colocada em prática e também não foi encontrada qualquer explicação para o fato.

A partir da década de 1980, a prática de se recorrer ao mercado para obtenção de recursos fundiários foi utilizada por alguns governos estaduais, como os do Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Paraná, São Paulo, entre outros (MEDEIROS, 2002). Nesses estados foram utilizados recursos públicos para compra de terras, as quais eram financiadas com reembolso no longo prazo e distribuídas às famílias

carentes por terra. O objetivo principal desses governos era atender a demanda por terra e amenizar os conflitos sociais que se intensificavam nessa época. No entanto, em função dos altos custos da terra, da compra à vista em moeda corrente e da recessão econômica da época, esse instrumento não se caracterizou como um programa amplo e efetivo de acesso à terra.

Durante a elaboração do I PNRA, em 1985, e na Assembleia Nacional Constituinte, em 1988, observou-se fortes pressões políticas de setores conservadores visando inserir a compra e venda de terras como mecanismos que substituíssem os procedimentos de desapropriação por interesse social. Essas forças, representadas principalmente pela bancada ruralista, propuseram, inclusive, um anteprojeto substitutivo, a título de reforma agrária, que apresentava em seu artigo 5º, alínea c, uma proposição para criação do crédito fundiário como instrumento de política fundiária (GOMES DA SILVA, 1989). No entanto, tais esforços não se traduziram em medidas concretas que pudessem efetivar alguma política pública nesse sentido.

Para muitos autores, a experiência pioneira que deu origem à política pública de crédito fundiário no Brasil<sup>34</sup> foi a implantação do projeto piloto São José, no Ceará, em fevereiro de 1997. Nessa experiência, prevista pelo Fundo Rotativo de Terras do Ceará, criado no ano anterior, foi utilizado o crédito fundiário para a aquisição de imóveis rurais por trabalhadores rurais sem terra e proprietários com pouca terra, desde que estivessem agrupados em associações. Além do financiamento da terra estava previsto o financiamento a fundo perdido para investimentos de infraestrutura produtiva e/ou social.

O projeto São José já acumulava experiências no combate à pobreza rural com apoio do Banco Mundial e incorporou o acesso à terra com a meta de assentar 800 famílias no prazo de um ano. De acordo com Brandão (2000), foram atendidas 694 famílias (85% da meta) até dezembro de 1997, quando se esgotaram os recursos previstos.

---

<sup>34</sup> Entre esses autores podem ser citados Brandão (2000), Reydon e Plata (2000), Pereira (2004), Nunes et al. (2005).

A causa apontada pelo autor para o não cumprimento integral das metas foi a elevação dos custos da terra em relação ao valor planejado.

No plano federal, diretrizes semelhantes começaram a ser formuladas no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), como forma de propor uma política de assentamentos rurais que não tivesse como fatores determinantes as ações desapropriatórias (SAUER; PEREIRA, 2006; RAMOS FILHO, 2008). A ideia era operacionalizar essas ações por meio de linhas de financiamento, de maneira com que os lotes fossem pagos posteriormente pelos agricultores beneficiados.

Antes da conclusão dessa experiência no estado do Ceará, o Governo Federal e o Banco Mundial firmaram um acordo de empréstimo de modo a estender a modalidade de financiamento de terras para outros estados brasileiros. Esse novo projeto piloto de Reforma Agrária e Alívio da Pobreza, mais conhecido como Programa Cédula da Terra (PCT), abrangeu quatro estados do Nordeste brasileiro (Ceará, Maranhão, Pernambuco e Bahia) e mais o Norte de Minas Gerais, cujas regiões acumulam forte concentração de pobreza rural e urbana. O projeto começou a funcionar em 1998 com uma execução descentralizada sob a responsabilidade dos estados e permitiu a instalação de mais de 15 mil famílias até a sua conclusão em dezembro de 2002. No entanto, os recursos do Banco Mundial não podiam ser usados para a compra da terra, sendo, pois, utilizados nos itens de infraestrutura básica e comunitária como, por exemplo, cercas, galpões, centro comunitário etc. sendo aplicados a fundo perdido. As verbas para compra da terra foram aportadas pela União e estados, como contrapartida obrigatória ao referido empréstimo.

Diversos autores, tais como Medeiros (2002, 2003), Pereira (2004) e Sauer e Pereira (2006), citam a forte pressão exercida pelos conflitos agrários e ocupações de terra como sendo uma das causas que levaram o governo federal a criar o PCT em parceria com o Banco Mundial. Com a criação desse mecanismo se pretendia aliviar as tensões no campo e abrir alternativas para o atendimento às crescentes demandas por terra, sem, no entanto, precisar lançar mão do mecanismo da desapropriação. Para uma melhor compreensão desse programa, além dos autores citados anteriormente, existe uma variedade de outros estudos desenvolvidos por Navarro (1998), Xavier (1999), Vegro e

Garcia Filho (1999), Buainain et al. (1999, 2002, 2003), Brandão (2000), Reydon e Plata (2000), entre outros.

Pereira (2004) faz uma importante abordagem do debate internacional e também do caso brasileiro a respeito do modelo de reforma agrária de mercado. Analisa as proposições do Banco Mundial, as disputas político-ideológicas e as principais posições internacionais sobre a aplicabilidade desse modelo de “reforma agrária”, a partir dos resultados preliminares no Brasil. Essas políticas foram implementadas na década de 1990 em países como África do Sul, Colômbia, Filipinas e El Salvador com o apoio do Banco Mundial, órgão que formulou inúmeras críticas aos modelos “tradicionais” de reforma agrária conduzidos pelo Estado via os mecanismos de desapropriação.

Segundo Medeiros (2002, p. 71), na avaliação do Banco Mundial,

essas reformas [tradicionais] eram consideradas coercitivas, dirigidas, centralizadas e portadoras de um aspecto confiscatório, na medida em que as terras eram muitas vezes pagas abaixo dos preços de mercado e parte em dinheiro, parte em títulos públicos.

Por outro lado, a reforma agrária de mercado era considerada um processo descentralizado e voluntário, por isso mais rápido, já que inexistia a contenda judicial e a burocracia inerente àquela conduzida pelo Estado. Nesse sentido, havia economia com os custos judiciais e a descentralização do processo de assentamentos rurais que, ao proporcionar um enxugamento da máquina burocrática, acabava por tornar o processo menos oneroso. Além disso, previa-se intensificar o processo de distribuição de terras como forma de prevenir possíveis aumentos de conflitos sociais no campo.

Em resumo, em meados dos anos 1990 o Estado brasileiro, influenciado pela política de “reforma agrária de mercado” instituída pelo Banco Mundial desde a década de 1970, começa a ter uma participação mais efetiva no mercado fundiário. Após um projeto piloto desenvolvido no Ceará em 1996, o governo elaborou o Projeto Cédula

da Terra (PCT), atuando em cinco estados (Ceará, Bahia, Maranhão, Pernambuco e Minas Gerais), com o objetivo de beneficiar agricultores sem terra e famílias que possuíssem terras insuficientes para a sua reprodução social.

A lógica de implantação do PCT baseava-se na negociação direta dos beneficiários com os proprietários interessados em vender suas terras. Estes beneficiários se organizavam em associações, que, por sua vez, tinham por competência indicar as terras a serem adquiridas, negociar o preço, elaborar as propostas de financiamento com a orientação das unidades técnicas estaduais (UTE) vinculadas às secretarias estaduais de agricultura.

Em 1999 teve início uma nova ação do governo federal visando expandir o modelo operacional do PCT para o âmbito nacional. Tratava-se do Programa Banco da Terra (PBT), instituído pela Lei complementar nº 93, de 04 de fevereiro de 1998. O PBT teve vida curta, pois funcionou somente até 2003. No entanto, chegou a beneficiar mais de 34,5 mil famílias e liberar aproximadamente R\$ 732 milhões para aquisição de terras em todas as regiões do país. Seus principais resultados podem ser conferidos pela Tabela 6.

**Tabela 6: Operações do Programa Banco da Terra – Brasil e por região (1998-2003).**

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

Fonte: SRA/MDA.

Além do grande volume de aplicação dos recursos na região Sul, chama a atenção a grande quantidade de contratos em relação às famílias beneficiadas. Esse fato evidencia que a grande maioria dos contratos foi formalizada individualmente. Em Santa Catarina, as propostas individuais correspondem à quase totalidade dos contratos efetivados.

Quanto à aplicação do crédito do Banco da Terra em Santa Catarina, os principais números são os seguintes:



**Tabela 7: Número de projetos do Banco da Terra, número de famílias, área e valores contratados no estado de Santa Catarina no período de 1999 a 2003.**

Dados	1.999	2.000	2.001	2.002	2.003	Total Global
Nº de projetos	1	763	1.991	1.326	441	4.522
Nº de famílias	1	778	2.032	1.326	441	4.578
Área (ha)	20	12.931	35.175	21.300	7.092	76.518
Valor da terra R\$1.000,00	38,00	19.726,20	57.005,50	38.198,30	13.099,10	128.067,10
Infra-estrutura R\$1.000,00	-	876,60	1.614,60	219,40	374,00	3.084,60
Total contratado R\$1.000,00	38,00	20.602,80	58.620,10	38.417,70	13.473,10	131.151,70

Fonte: Brasil (2004b).

Pode-se inferir que no estado de Santa Catarina, o valor médio financiado foi de R\$ 28.648,25 por família beneficiada enquanto que esse mesmo valor médio para a região Nordeste do país foi de R\$ 13.104,77. O preço da terra é a principal justificativa para explicar a diferença entre os tetos financiados nessa região e no estado de Santa Catarina.

#### 4.2 O SURGIMENTO E A EVOLUÇÃO DO PNCF

A partir de 2003, o PBT foi substituído pelo PNCF, idealizado pela Secretaria de Reordenamento Agrário (SRA), do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), com o objetivo de viabilizar a compra da terra pelo (a) agricultor (a) e recursos para a implantação de infraestrutura básica e produtiva. O Programa, que funciona até os dias de hoje, é financiado com recursos do Fundo de Terras e Reforma Agrária do Governo Federal, complementado por recursos do subprograma de Combate à Pobreza Rural.

Pode-se constatar pela Tabela que em Santa Catarina nos últimos anos o PNCF aparece como principal ferramenta de acesso à terra. Relacionando os números de famílias beneficiadas pelo PNCF e pela reforma agrária tradicional efetuada pelo Incra, observa-se que a política de crédito fundiário foi representativa apenas em alguns estados, com destaque para o Rio Grande do Sul e Santa Catarina, onde ele atendeu 73,4% e 71,6% das famílias beneficiadas, respectivamente. Estes números são expressivos também quando comparados ao conjunto dos estados, pois no Brasil o PNCF apresentou apenas 12% do número de famílias assentadas no período.

**Tabela 8: Número de famílias assentadas pelo Incra (2003-2010) e pelo PNCF (2003 - 2011)\*.**

UF	Número de famílias beneficiadas			
	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	8.567	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	12,0

Fonte: Adaptado GOMES (2013). \* Estados que não aderiram ao PNCF.

**A operacionalização do PNCF segue a mesma lógica adotada no PCT, com categorias de financiamento diferenciadas, visando atender desde produtores em situação de pobreza, jovens,**

**agricultores familiares e até agricultores mais consolidados. O Programa conta com a colaboração direta de governos estaduais na ação das unidades técnicas estaduais (UTE), de conselhos municipais e estaduais e com movimentos sindicais rurais e outras entidades da sociedade civil, com o intuito de perpetuar uma operação descentralizada do programa. Em casos excepcionais, essa execução pode ser feita de forma direta, pelo governo federal. Conforme**

**a**

Tabela , o limite de crédito é de R\$ 80.000,00 por beneficiário e as taxas anuais de juros variam conforme a linha de crédito e o estado da federação. Além disso, o Programa prevê o prazo de pagamento de até vinte anos, com carência de três anos.

**Tabela 9 – Linhas de crédito do PNCF.**

Linhas de Crédito	Taxa Juros (%/ano)	Renda Anual (R\$) beneficiário	Patrimônio (R\$)	Experiência agricultura	Forma de acesso	Recursos Infraestrutura básica e produtiva
Combate à Pobreza Rural-CPR (CAD – Único)	0,5	Até 9 mil	Até 15 mil	5 anos	Coletivo Individual	Não reembolsável Reembolsável
Nossa Primeira Terra-NPT	1,0	Até 15 mil	Até 30 mil	5 anos	Individual	Reembolsável
Consolidação da Agricultura Familiar-CAF	2,0	Até 15 mil	Até 30 mil	5 anos	Individual	Reembolsável
Limite de crédito			R\$ 80 mil por beneficiário			
Prazo de financiamento			até 20 anos com 3 anos de carência			

Fonte: SRA/MDA (2015).

No período entre 2013 e 2017, o PNCF viabilizou um investimento na ordem de 140 milhões de reais em todo o Brasil, sendo o CPR responsável por 68% dos recursos destinados a estes subprogramas, seguido pelo CAF com 23% e o NPT com 9%. Em Santa Catarina o CAF e o NPT são as principais linhas acessadas pelos agricultores com 50% e 47% respectivamente. Apesar de não ser um subprograma prioritário em nosso estado, o CPR contou com 6 contratos e 3% dos recursos (Tabela 10).



**Tabela 10: Contratos realizados no Brasil referente ao PNCF nos subprogramas de Combate a Pobreza Rural (CPR), Consolidação da Agricultura Familiar (CAF) e Nossa Primeira Terra (NPT) no período de janeiro de 2013 a julho de 2017.**

UF	CPR		CAF		NPT		PNFC	
	Nº contratos	Vir. Invest.	Nº contratos	Vir. Invest.	Nº contratos	Vir. Invest.	Total Contratos	Total Investimento
MS	242	17.323.380,21	152	8.580.221,26	-	-	394	25.903.601,47
MG	335	20.607.661,52	11	824.510,00	-	-	346	21.432.171,52
RO	373	15.521.726,06	30	1.368.122,12	8	496.522,12	411	17.386.370,30
PR	10	679.400,00	125	7.881.671,70	52	4.084.990,00	187	12.646.061,70
SC	6	350.000,00	89	6.106.730,00	82	5.684.500,00	177	12.141.230,00
ES	134	6.670.307,07	34	2.522.314,68	4	231.060,00	172	9.423.681,75
PI	502	6.560.010,68	16	287.246,00	-	-	518	6.847.256,68
PB	195	5.706.258,48	4	135.000,00	-	-	199	5.841.258,48
SE	87	5.318.717,07	-	-	-	-	87	5.318.717,07
CE	340	5.008.957,50	-	-	-	-	340	5.008.957,50
RS	-	-	55	3.172.397,00	28	1.674.800,00	83	4.847.197,00
RN	108	3.668.342,25	-	-	-	-	108	3.668.342,25
PE	99	2.930.085,13	-	-	-	-	99	2.930.085,13
MA	43	2.368.712,23	-	-	-	-	43	2.368.712,23
SP	-	-	27	1.741.000,00	7	437.500,00	34	2.178.500,00
BA	18	1.012.946,37	2	57.500,00	-	-	20	1.070.446,37
AL	27	540.805,76	1	32.657,96	-	-	28	573.463,72
GO	-	-	-	-	-	-	-	-
RJ	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>2.519</b>	<b>94.267.310,33</b>	<b>546</b>	<b>32.709.370,72</b>	<b>181</b>	<b>12.609.372,12</b>	<b>3.246</b>	<b>139.586.053,17</b>

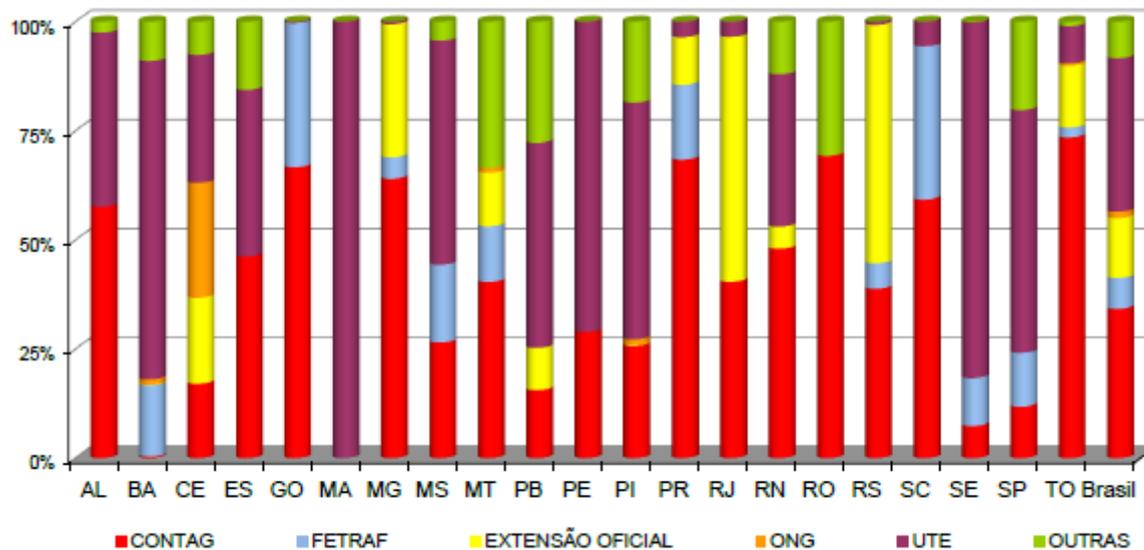
Fonte: Banco Central do Brasil (2017).

A operacionalização descentralizada do Programa faz com que a participação das entidades representativas seja mais efetiva no processo decisório. Entretanto, ainda se questiona o fato das populações rurais em situação de pobreza, que se enquadram no Programa, estarem representadas pelos movimentos sindicais rurais nesses processos. Os “baixos estoques” de capital social extracomunitário e institucional, defendido por EVANS (apud ABU-EL-HAJ, 1999) e DURSTON (1999; 2000) seriam a causa dessa falta de representatividade? No estudo “Governança da terra e sustentabilidade” realizado pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), por meio do Laboratório de Estudos da Multifuncionalidade Agrícola e do Território (Lemate), em parceria com a SRA/MDA e pesquisadores de cinco países (Brasil, Argentina, Uruguai, México e França), concluiu-se que é fundamental a participação do movimento sindical de trabalhadores e trabalhadoras rurais e da agricultura familiar para ampliar o diálogo, devendo, portanto, tornar as entidades da rede de apoio mais presentes e mais atuantes na articulação com as Unidades Técnicas Estaduais, bancos e cartórios, e principalmente, junto aos beneficiários, realizando a mobilização, qualificação da demanda e a capacitação inicial. Ou seja, apoiando os trabalhadores rurais durante todo o processo de contratação e de implantação do projeto.

O

Gráfico 2 mostra que os sindicatos exercem papel importante na viabilização do PNCF em Santa Catarina, tendo a Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares (CONTAG) e a Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar (FETRAF) como entidades protagonistas no processo de acessibilidade ao programa.

**Gráfico 2: Participação das organizações no acesso ao PNCF – Contratações (2002 – 2015).**



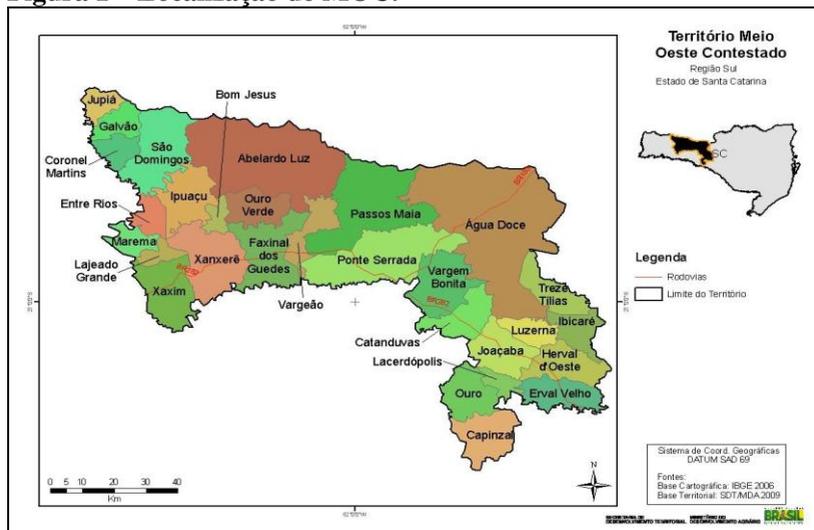
Fonte: MDS (2016).

Diante de uma política pública que propõe uma participação ativa das representações sociais, o capital social torna-se um poderoso instrumento de elucidação das relações existentes nesse processo de acessibilidade. Seriam as conclusões de PUTNAM (1996), referente a subordinação de trajetória, um possível retrato do que acontece no Território Meio Oeste Contestado? O baixo estoque de capital social seria um limitante da acessibilidade das populações rurais ao PNCF? Qual o papel dos sindicatos rurais no processo de seleção das famílias beneficiárias? Seria possível “aumentar o estoque” de capital social por meio desta política pública, tendo os sindicatos rurais e as entidades civis organizadas como protagonistas? No intuito de buscar respostas a estes questionamentos, a parte empírica desta pesquisa foi exercida por meio de um estudo de caso no território Meio Oeste Contestado (MOC), discutido a seguir.

#### 4.3 O TERRITÓRIO MEIO OESTE CONTESTADO E O PNCF

Localizado na mesorregião oeste do Estado de Santa Catarina (Figura 1), o MOC é composto por 29 municípios que compreendem uma área total de 8.255 km<sup>2</sup> 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. 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).

**Figura 1 – Localização do MOC.**



Fonte: SISTEMAS DE INFORMAÇÕES TERRITORIAIS (2009).

Historicamente, o Meio Oeste Contestado, região onde se insere o Território da Cidadania do Meio Oeste Contestado – recorte espacial desta pesquisa – é marcada por conflitos políticos e sociais, de origem agrária. O nome “Contestado” é resultado da disputa de terras pelos estados do Paraná e Santa Catarina, logo após o seu desmembramento da então Província de São Paulo.

A grande região compreendida entre o Oeste de Santa Catarina e do Paraná esteve durante muito tempo em disputa, primeiramente com o Reino de Espanha, depois com a República Argentina (MDA, 2006). A implantação da República no final do século XIX atingiu diretamente a população rural, deflagrando movimentos de luta pela posse de terras como a Guerra do Contestado (MARTINS, 1981). Essa guerra aconteceu exatamente durante estes momentos instáveis de fixação de limites entre os estados de Santa Catarina e do Paraná.

A situação de conflito foi agravada quando o território contestado foi cortado pela Estrada de Ferro São Paulo-Rio Grande (Figura 2), que pertencia *Brazil Railway Company*, uma companhia

americana que chegou a controlar 47% das ferrovias brasileiras. Foram utilizados mais de dez mil operários na sua construção (1908-1910), trazidos de várias partes do país. Após o término dos trabalhos, a maioria desses trabalhadores ficou abandonada na região, e envolvendo-se posteriormente na Guerra do Contestado, que perdurou de 1912 a 1916 (ESPIG, 2005).

**Figura 2 – Área de litígio do contestado**



Fonte: Mascarenhas (2015)

A *Brazil Raliway* criou a *Southern Brazil Lumber and Colonization Company* com o objetivo de colonizar as terras laterais da ferrovia e de outras áreas de seu interesse. Segundo Queiroz (1966, p. 75), “via-se flutuar por toda a parte a bandeira estrelada dos Estados Unidos”. Estima-se que em quatro décadas de atividades da Lumber no país desapareceram cerca de quinze milhões de araucárias das florestas brasileiras (FAVARIN, 2009).

Mas além desta, empresas de outros países dedicavam-se à especulação de terras na região. Elas agiam com a anuência dos governos dos estados de Santa Catarina e do Paraná, que facilitavam o acesso a grandes superfícies do território às empresas estrangeiras,

expulsando os brasileiros que aí viviam. A ocupação imperialista, acompanhada de uma progressiva e crescente desnacionalização, contrastava com a fome, a miséria, a ignorância e a superstição existentes no território (SOARES, 1931; TORRES, 1914; QUEIROZ, 1966).

A expulsão dos posseiros feita pela *Brazil Railway* e o privilégio dado aos estrangeiros na escolha das terras evidenciaram o clima de tensão social existente na região. Além disso, a exploração industrial da madeira, feita pelas empresas estrangeiras, causou sérios prejuízos para a colheita da erva-mate e a subsistência de muitas famílias que ali viviam (MACHADO, 2004). Monteiro (1974) afirma ainda que o impacto da penetração de novas relações capitalistas aumentou a diferenciação entre as classes sociais e levou à emergência de um novo tipo de violência, com a ruptura da ordem social.

“A propriedade da terra é fonte não desprezível de poder político. (...) Ela permanece (e continuamente se renova) como importante fonte de acumulação e como garantia de exploração e poder”, diz Regina Bruno (2009, p. 214). Para Queiroz (1966), no Contestado, as massas camponesas manifestaram a clara consciência da necessidade de garantir o seu “direito de terras”. Para Favarin (2009, p. 3) há, ainda hoje, “uma identificação econômica, social e cultural, e também na organização política do Estado, nas suas diversas instâncias neste território regional”. Viveram neste território cerca de vinte mil fanáticos, seis mil dos quais morreram no decorrer dos quatro anos que durou a Guerra Santa.

Segundo Machado (2004, p. 41), “os vazios demográficos deixados como resultado do conflito, principalmente em virtude da violência em sua fase final, foram preenchidos por pequenos agricultores de origem europeia”, muitos dos quais vieram para trabalhar na construção da estrada de Ferro e aí permaneceram após o seu término.

O histórico de ocupação da zona que hoje constitui o Território Meio Oeste Contestado pode ser dividido sinteticamente em três

momentos: o primeiro está relacionado à ocupação por indígenas, especialmente da etnia Kaingang; o segundo à presença de caboclos<sup>35</sup>, que praticavam uma agricultura de subsistência e extrativista na região; e o terceiro, que ocorre no início do século XX, à colonização por imigrantes ou descendentes de imigrantes europeus (PTDRS, 2006; TECCHIO, 2012). Sabe-se que o incentivo dado pelo governo brasileiro à instalação de imigrantes ocorreu fundamentalmente com o intuito de evitar que outros países, em especial a Argentina, se apropriassem da região.

Atualmente, a estrutura fundiária do Território indica que 27,8% dos seus estabelecimentos agropecuários possuem áreas menores de 10 ha, enquanto que 59,4% possuem áreas entre 10 e 50 ha. Estes últimos formam a parcela prioritária das políticas de apoio à agricultura familiar (IBGE, 2006; TECCHIO, 2012). Aproximadamente 90% dos estabelecimentos rurais são de agricultores familiares com até 50 ha. Os dados do IBGE (2006) apontam que 7,71% dos estabelecimentos são geridos por agricultores não proprietários, ou seja, por arrendatários, parceiros, ocupantes e produtores sem área. Dessas categorias, os ocupantes correspondem a um universo de 800 estabelecimentos agropecuários. Segundo Tecchio (2012), a condição de ocupantes ou posseiros de terras está presente na maior parte do Território e representa uma parcela da população rural sem acesso à documentação das áreas. Tecchio (2012) mostra ainda que ocupantes, posseiros, arrendatários e parceiros vivem basicamente em minifúndios, ou seja, unidades agropecuárias com áreas insuficientes para manter a subsistência do grupo familiar. Assim, essas famílias buscam alternativas de renda em trabalhos sazonais ou como empregados de empresas prestadoras de serviços agropecuários terceirizados.

Por outro lado, é possível constatar que o Território apresenta um elevado dinamismo socioeconômico, com a presença de agroindústrias, que obtêm matéria prima advinda da agricultura familiar. Não obstante, perdura na região uma quantidade significativa de

---

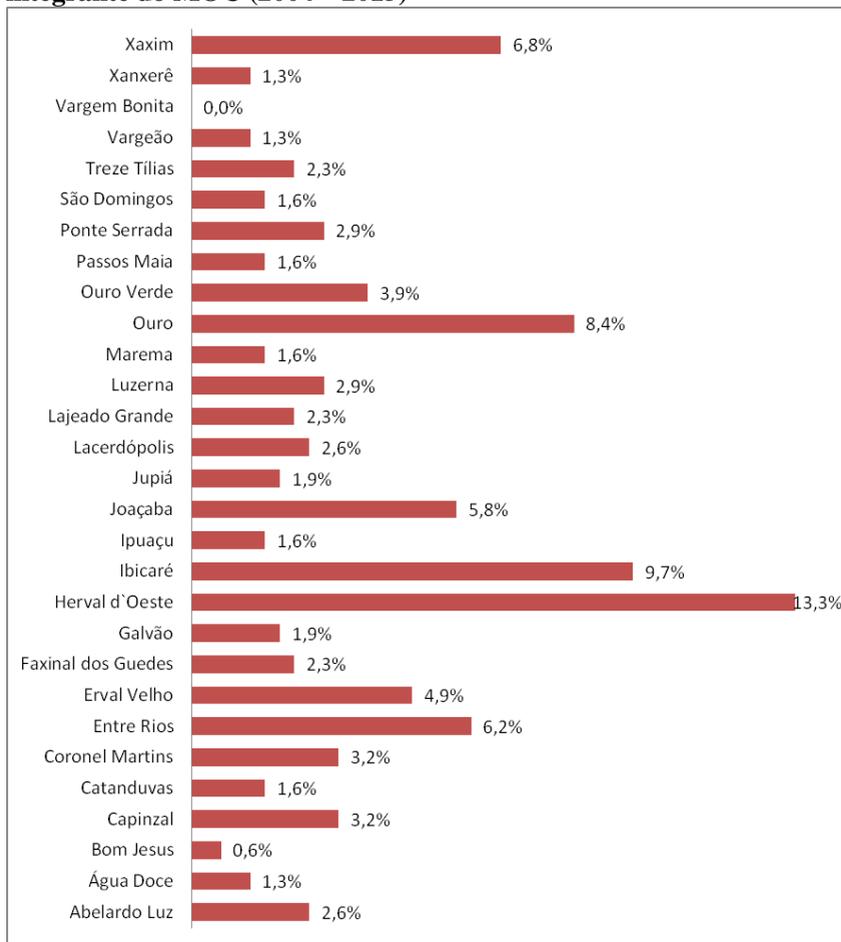
<sup>35</sup> Segundo Cazella e Alves (2004), o vocábulo caboclo designa, de forma genérica, uma etnia fruto do cruzamento entre brancos e índios.

famílias rurais pobres que não se integram às cadeias produtivas agropecuárias (TECCHIO, 2012).

O MOC caracteriza-se, portanto, como um território em que há grande concentração de terras, mesmo tendo quantidades expressivas de agricultores familiares, entre os quais se encontram aqueles sem acesso à terra, indígenas e assentados da reforma agrária (TECCHIO, 2012), além de agricultores com problemas de regularização fundiária.

Ao se analisar o desempenho do PNCF neste território verifica-se que há uma disparidade entre os municípios no acesso ao Programa. No período de 2004 a 2014, apenas sete municípios, Entre Rios, Erval Velho, Herval d'Oeste, Ibicaré, Joaçaba, Ouro e Xaxim, representaram aproximadamente 55% dos beneficiários. Enquanto municípios como Água Doce, Bom Jesus, Vargeão e Vargem Bonita representaram somente 3% dos contratos (ver, o Gráfico 3).

**Gráfico 3: Percentual de beneficiários do PNCF, por município integrante do MOC (2004 – 2015)\***

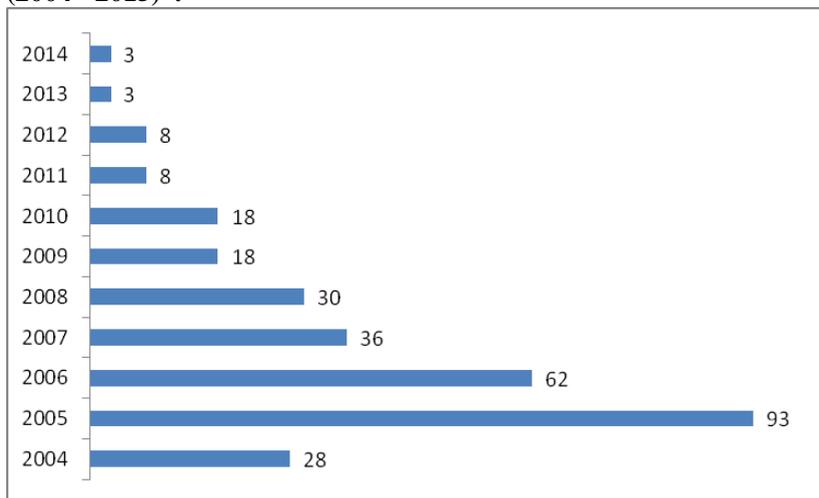


Fonte: Elaborado pelo autor. \*Dados atualizados em 31/03/2015 (SECRETARIA DE AGRICULTURA DE SANTA CATARINA, 2016).

Outro dado importante quanto à operacionalização do PNCF é o contínuo decréscimo do número de contratos firmados dentro do Território MOC. No ano de 2005 obteve-se o ápice do Programa, com

93 beneficiários, e desde então houve uma queda vertiginosa, chegando a apenas 3 contratos em 2014, conforme demonstra o Gráfico 4.

**Gráfico 4: Evolução no número de contratos do PNCF no MOC (2004 - 2015)\*.**



Fonte: Elaborado pelo autor. \*Dados atualizados em 31/03/2015.

Uma das possíveis causas para esse decréscimo pode ser a valorização das terras agrícolas devido ao aumento do preço dos grãos (soja e milho) neste mesmo período. A tabela 11 mostra o levantamento realizado pela Epagri em 2016 do preço das terras em Santa Catarina de 2015 a 2016 nos municípios pesquisados. Estes valores representam a principal base utilizada pelos extensionistas da empresa para a elaboração de projetos. Ela deixa mais evidente o quadro crescente de valorização das terras na região.

**Tabela 11: Preço em reais da terra nua para uso agrícola em Santa Catarina (2015 - 2016)**

<b>Município</b>	<b>Classe / qualidade das terras com fins produtivos</b>	<b>2015</b>			<b>2016</b>		
		Preço mínimo (R\$)	Preço habitual (R\$)	Preço máximo (R\$)	Preço mínimo (R\$)	Preço habitual (R\$)	Preço máximo (R\$)
Abelardo Luz	Primeira	40.000	50.000	60.000	40.000	50.000	60.000
Abelardo Luz	Segunda	nd	Nd	nd	30.000	37.500	45.000
Bom Jesus	Primeira	nd	Nd	nd	52.065	57.851	65.454
Bom Jesus	Segunda	nd	Nd	nd	24.173	26.859	32.727
Entre Rios	Primeira	19.000	22.000	27.000	28.000	33.000	40.000
Entre Rios	Segunda	16.000	18.000	21.000	23.000	30.000	35.000
Faxinal dos Guedes	Primeira	35.000	45.000	62.500	35.000	50.000	80.000
Faxinal dos Guedes	Segunda	25.000	30.000	37.000	25.000	32.000	40.000
São Domingos	Primeira	32.000	39.000	56.000	50.000	60.000	75.000
São Domingos	Segunda	15.000	20.000	35.000	15.000	20.500	35.500
Vargeão	Primeira	26.000	30.000	40.000	30.000	35.000	50.000
Vargeão	Segunda	14.000	23.000	28.000	15.000	25.000	30.000
Xanxerê	Primeira	34.000	45.500	58.000	34.000	45.500	61.000
Xanxerê	Segunda	25.000	34.000	46.000	25.000	34.000	48.000

Fonte: Adaptado Epagri-Cepa (2017).

O presente estudo traz à discussão a influência do capital social das populações rurais na acessibilidade às políticas públicas do Estado. Mais especificamente, seu objetivo é investigar quais as causas que tornam inacessível o Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) às famílias que se enquadram nesta política pública, e em que medida o estoque de capital social destas populações influencia nesta acessibilidade.

A literatura internacional tem indicado que as populações marginalizadas de países em desenvolvimento, como o Brasil, possuem “grandes estoques” de capital social comunitário e “baixos estoques” dos tipos extracomunitário e institucional. É por isto que vários autores, como Evans (*apud* ABU-EL-HAJ, 1999) e Durston (1999; 2000), apontam que na América Latina, as “ditaduras políticas” foram muito mais determinantes para limitar os processos de desenvolvimento destes países do que a suposta falta de capital social comunitário, como defende a concepção de Putnam.

Esta argumentação é o que motiva esta investigação, em especial no que se refere à compreensão do papel e da relação do Estado e das representações sociais civis (sindicatos rurais e lideranças locais) na acessibilidade às políticas públicas. Dessa forma, um caminho para se responder o problema central de pesquisa que norteia a discussão deste trabalho – isto é, qual as relações entre o capital social e o acesso a determinadas políticas públicas, como o PNCF? – passa pela defesa, feita por alguns autores, de que o Estado também deve assumir uma postura “proativa”, que contribua, efetivamente, com a formação do capital social, além de seu tradicional papel coercitivo e regulador.

## **5. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS DA PESQUISA DE CAMPO**

O trabalho se apoia num estudo de caso do acesso ao PNCF, realizado no território MOC, onde para a escolha da área de estudo (municípios) foram realizados levantamentos prévios de dados e opiniões junto às instituições envolvidas no processo de acesso ao PNCF de modo geral. Dentre essas, destacam-se principalmente a Epagri e a Secretaria do Estado da Agricultura e da Pesca de Santa Catarina (SAR). Sendo assim, a pesquisa se concentrou nos municípios de Bom Jesus, Entre Rios, Ipuauçu, Ouro e Xanxerê.

Para a definição dos referidos municípios, mais do que o seu nível de representatividade, buscamos algumas condições necessárias para a realização da pesquisa. Dentre essas condições foi considerada a presença dos seguintes fatores: a) número de famílias beneficiadas pelo Fundo de Terras do estado de Santa Catarina e pelo programa Banco da Terra; b) número de famílias beneficiadas pelo atual Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF); c) número de demandantes do PNCF; d) número de famílias que se enquadram no PNCF e permanecem excluídas do acesso à propriedade da terra, sendo que não estão mobilizadas em acampamentos e ocupações de terra.

A presença das famílias beneficiadas com o Fundo de Terras e com o Banco da Terra, apesar de já terem o acesso à propriedade da terra, justifica-se uma vez que podem emitir importantes opiniões a respeito das respectivas políticas públicas. Muitos desses agricultores têm filhos que são potenciais demandantes de terra, o que reforça a importância de suas opiniões. O mesmo pode-se dizer das famílias inscritas no PNCF. Todas essas famílias foram levantadas junto à SAR que disponibilizou as informações existentes em seus arquivos para consulta.

O público alvo desta pesquisa baseia-se na amostragem intencional da população rural (famílias beneficiárias e que se enquadram no PNCF), agentes públicos (extensionistas da Empresa de

Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina-Epagri e agentes municipais envolvidos com a operacionalização do PNCF) e lideranças (Sindicatos de Agricultores Familiares), permitindo analisar todos os grupos de atores envolvidos diretamente no processo de acessibilidade do crédito fundiário na região.

O público escolhido foi o mais heterogêneo possível, com o objetivo de atingir as diferentes condições sociais e econômicas. Richardson (1999) recomenda, para uma pesquisa que utiliza a entrevista em profundidade, o número máximo de 20 entrevistas. Isso devido ao grande volume de informações e ao longo período de tempo exigido para a análise. No caso do público alvo da presente pesquisa foram realizadas 27 entrevistas com a população rural, número considerado suficiente, quando também se constatou a repetição dos conteúdos obtidos nos depoimentos, evidenciando a escassez de novas opiniões.

Foram realizadas, também, entrevistas com extensionistas, dirigentes governamentais, e lideranças sindicais envolvidos com a questão do acesso à terra e apoio ao público estudado. Essas entrevistas foram realizadas no sentido de analisar a percepção destes atores quanto a acessibilidade ao programa, auxiliando no conhecimento do público estudado e das políticas públicas envolvidas neste trabalho. Neste seguimento foram realizadas 9 entrevistas, totalizando 36 entrevistas durante o trabalho de campo propriamente dito, o qual será descrito no próximo capítulo.

Na primeira etapa do trabalho de campo foram feitos o reconhecimento dos municípios e os primeiros contatos com as lideranças e técnicos locais ligados aos agricultores familiares e trabalhadores rurais. Nesse sentido, contataram-se inicialmente técnicos da Epagri e sindicatos locais, os quais deram apoio efetivo na indicação dos futuros entrevistados e as informações necessárias para a localização destes. Além disso, forneceram informações sobre o município e sobre os programas de acesso à terra e da agricultura familiar de maneira geral. Vale ressaltar que sem o apoio dessas duas entidades a pesquisa dificilmente teria sido realizada, pois as informações e indicações fornecidas abriram o caminho para se chegar à maioria dos entrevistados.

Minayo (2002) chama a atenção para os cuidados relativos à “entrada no trabalho de campo”. Uma das primeiras providências é a aproximação com as pessoas envolvidas com a área de estudo, principalmente aquelas que têm um vínculo com os sujeitos a serem entrevistados. A opção pelo Sindicato e a Epagri ocorreu porque ambas as organizações mantêm um bom nível de comunicação e atuação com os trabalhadores rurais, sendo que essa impressão foi confirmada pela reação e declaração dos entrevistados. Ao apresentar o plano de estudo e os objetivos da pesquisa também houve receptividade por parte dos entrevistados, estabelecendo, de início, um clima de confiança e respeito com as pessoas contatadas.

Na primeira fase do trabalho de campo foram realizadas 8 entrevistas para testar a aplicação do roteiro orientador e verificar possíveis ajustes nos temas propostos. Desse modo, houve oportunidade de aperfeiçoamento do “roteiro-guia” a ser aplicado nas entrevistas, em função da experiência prévia adquirida pelo pesquisador com o tema e com o público alvo.

Na segunda etapa do trabalho de campo foram realizadas as 36 entrevistas com o público estudado, com os técnicos e lideranças locais e com as populações rurais relacionadas ao programa de crédito fundiário. De maneira geral as entrevistas contemplaram um pré-agendamento, no qual eram expostos os objetivos da entrevista e o melhor horário, dia e local para sua realização. No início das conversas, notava-se um pouco de distanciamento dos sujeitos pesquisados em relação ao pesquisador (um elemento estranho na comunidade), fator que era amenizado quando o pesquisador identificava a instituição que representa, a Universidade Federal de Santa Catarina, o nome do técnico da Epagri e/ou do representante do Sindicato.

Além disso, notou-se que havia uma intercomunicação entre as pessoas contatadas de diferentes comunidades ou “linhas”<sup>36</sup>, como são chamadas no município. Essa troca de comunicação foi observada

---

<sup>36</sup> As chamadas “linhas” são denominações das diversas comunidades rurais no município; são sinônimos de “travessões”, estradas que no processo de colonização ligavam o interior das colônias à sede da vila ou povoado (THOMÉ, 1993).

quando algumas pessoas procuradas pela primeira vez já demonstravam o conhecimento da presença e do objetivo do pesquisador no município, com exceção daqueles sujeitos mais isolados ou distantes do centro urbano.

Observou-se também certo entusiasmo por parte de alguns entrevistados, quando eram valorizadas as suas opiniões ou eram ouvidos em suas reclamações e reivindicações. O mesmo aconteceu ao saberem que estavam contribuindo com um trabalho que seria escrito e publicado. Mas, em alguns ocorreram situações opostas, em que os entrevistados davam respostas curtas, não estabeleciam um diálogo aberto e pareciam estar constrangidos para responder às perguntas, principalmente às relacionadas a renda, mesmo sendo estimulados a exporem suas opiniões livremente e lhes ser garantido o sigilo das informações prestadas.

As entrevistas foram realizadas, em sua maioria, nas residências das famílias pesquisadas, com exceção de duas que se realizaram no escritório da Epagri. Sempre que possível foi entrevistado o casal, embora um dos cônjuges, frequentemente o homem, é que falava em nome da família. Houve quatro casos nos quais as mulheres foram as candidatas ao crédito fundiário e também a pessoa que falou em nome da família. Em um desses casos, os homens tinham o nome impedido para contrair o crédito perante o sistema financeiro, razão pela qual a verba foi concedida à mulher.

Além do pedido de autorização para gravar as entrevistas houve um compromisso por parte do pesquisador de manter o anonimato do entrevistado. Nesse sentido, toda vez que se necessitar de alguma referência aos sujeitos entrevistados no decorrer deste trabalho será utilizado o número da entrevista precedido da letra “E” maiúscula (significando entrevista). Posterior a letra “E” e o número da entrevista, segue a sua condição atual quanto entrevistado (agricultor (a), extensionista e agente público) e a sua idade.

O registro e referências às falas dos depoentes seguem a maneira pela qual eles se expressaram, sendo introduzidas pequenas correções na concordância e regência verbais, apenas para favorecer a compreensão dos relatos.

Em algumas organizações não foi possível realizar entrevistas com nenhum de seus membros durante o trabalho de campo. Isso se deveu a alguns desencontros, dificuldade de agendamento das entrevistas e o curto período de tempo dos trabalhos de campo. Foram os casos do Sindicato Rural (sindicato patronal com representação no CMDRS) e da Secretaria de Desenvolvimento Regional do Estado de Santa Catarina (órgão que coordena as ações do governo do estado na região e com representação no CMDRS).

A principal ferramenta utilizada para tabulação dos dados quantitativos coletados foi o programa *Sphynx*<sup>®</sup>, disponibilizado pelo Lemate para o auxílio às pesquisas realizadas pelo laboratório.

## 5.1 OS AGRICULTORES: PERFIL SOCIOECONÔMICO E PERCEPÇÕES

Neste tópico, discute-se os dados coletados a campo, especificamente no que se refere ao perfil dos agricultores familiares entrevistados. Inicialmente, com apoio de gráficos, são apresentadas características das 27 famílias arguidas, considerando sua origem étnica, idade, escolaridade, composição familiar, renda e participação em organizações socioeconômicas da região. Para reforçar essa análise das famílias, eventualmente, se recorreu às 9 entrevistas efetuadas pelo pesquisador com os técnicos e agentes públicos, como também aos dados obtidos na análise documental e outros estudos e levantamentos já realizados na região estudada por outros pesquisadores.

Para efeito do presente trabalho considerou-se como família o grupo doméstico que vive sob o mesmo teto ou depende diretamente do casal em torno do qual se agrupam. Eventualmente, os membros dessas famílias participam dos trabalhos domésticos e dividem ou auxiliam nas despesas do estabelecimento. Na composição familiar não foram encontrados casos de pessoas sem vínculo de parentesco agregadas ao núcleo familiar.

A entrevista foi conduzida para que o responsável pelo estabelecimento agrícola respondesse aos questionamentos. Neste contexto, 85,2% dos entrevistados são do sexo masculino e 14,8% do

sexo feminino. Ressalta-se, que geralmente, todos os membros do grupo familiar contribuem para a manutenção e a reprodução da família, mas o homem permanece como a figura central no controle, total ou parcial, do uso dos recursos gerados no estabelecimento. Observou-se que tal situação se aplica mesmo com relação aos recursos obtidos de forma compartilhada, ou seja, com a participação direta dos outros membros do grupo familiar. Portanto, compreende-se que existem relações desiguais de poder no interior das famílias e que estas devem ser consideradas na elaboração de ações voltadas à agricultura familiar, sobretudo, daquelas orientadas à criação de alternativas para permanência de jovens e mulheres no meio rural<sup>37</sup>.

Quanto a etnia, em outro estudo, Bloemer (2000) constatou que no Território há a presença de dois modos distintos de vida de agricultores, sendo o primeiro representado pelos caboclos e o segundo pelos colonos. Para a autora, historicamente ocorreram diferentes maneiras de acesso à terra, uma vez que os caboclos, que ocuparam as áreas rurais antes dos colonos o fizeram na condição de posseiros. Já os colonos imigrantes foram instalados enquanto proprietários das terras. Fruto dessa situação, os caboclos foram colocados em desvantagem, pois passaram a ser tratados como intrusos nas terras que há muito ocupavam, visto que a legalidade da propriedade jurídica da terra deu a legitimidade à fixação dos colonos. Esta marginalização dos agricultores de origem cabocla inibe até mesmo sua auto identificação, fazendo com que parte deles prefiram identificar-se como brasileiros.

A pesquisa conseguiu abranger estes dois públicos (caboclos e colonos), tendo 33,3% de brasileiros/caboclos e 66,7% de alemães, italianos e poloneses (colonos). Ao decorrer do trabalho torna-se evidente que estas diferentes origens podem influenciar no acesso à terra, as políticas públicas, e a inserção destas famílias nas organizações sociais.

---

<sup>37</sup> Conforme o Censo Agropecuário (2006), em todo o estado de Santa Catarina, são apenas 13 mil mulheres à frente de estabelecimentos de agricultura familiar.

A saída de jovens filhos de agricultores familiares do meio rural em direção às cidades vem se intensificando nos últimos anos. Mais do que constatar essa tendência, entender as razões desse processo é um desafio para estudiosos do mundo inteiro. Mesmo aqueles jovens que desejam seguir a profissão dos pais encontram dificuldades em vários sentidos para permanecer no meio rural, que limitam suas escolhas, impelindo-os a buscar alternativas profissionais fora do meio rural e da agricultura.

O PNCF como política pública, pode ser uma ferramenta para a manutenção dos jovens rurais na atividade agrícola, dando maiores oportunidades para esse público ter acesso à terra. Em função disto, procurou-se contemplar esse público na amostragem inerente a pesquisa, onde 37% dos entrevistados possuem até 25 anos e apenas 7,4% têm acima de 55 anos.

Dentre os jovens entrevistados, todos demonstraram o desejo de permanecer na propriedade com sucessor. A perspectiva de futuro para os filhos e filhas de agricultores não se resume a continuar exercendo a mesma profissão dos pais. Este padrão moral, constatado por Abramovay et al. (1998), parece não se reproduzir entre os filhos das gerações mais recentes. A educação é um fator decisivo no horizonte profissional de qualquer jovem: na agricultura familiar, entretanto, a regra constatada em vários estudos da América Latina (DURSTON, 1996) é que fica no campo o filho que menos estudou. Segundo Silvestro et al. (2001), a geração com maiores possibilidades de assumir, no futuro, a direção das unidades familiares de produção – os filhos que permanecem na propriedade paterna e que já saíram da escola – tem formação educacional tão precária que confirma a assertiva segundo a qual ou se estuda, ou se fica no campo. Porém, este cenário muda quando se trata de um estabelecimento agrícola de famílias consolidadas, onde a condição financeira favorável permite que os filhos possam buscar maior escolaridade.

Pode-se constatar estas situações na fala de jovens rurais entrevistados: (...) a gente sempre viveu fazendo as coisas junto com o pai. Desde pequeno é isso que a gente faz. Na cidade a gente não tem chance porque tem muita gente estudada (...) se dessem mais condições para o agricultor tinha mais jovem no campo. (E7 – Não beneficiário, 22

anos); (...) atualmente precisamos ter maior conhecimento e tecnologia no campo porque a mão de obra está cada vez mais escassa. Tive a oportunidade de sair para estudar e trazer esse conhecimento para a propriedade. (E21 – Beneficiário, 28 anos).

Os jovens rurais já não identificam na profissão de agricultor a escolha natural para realizar seus projetos de vida, como acontecia há algum tempo. Isto é mais evidente entre os adolescentes de 13 a 18 anos, principalmente entre as moças que, em sua maioria, têm aspirações de construir seu futuro profissional fora da agricultura, o que na maioria dos casos significa sair do meio rural. Os filhos de agricultores na faixa de idade acima dos 25 anos são os candidatos naturais à sucessão no estabelecimento do pai. Estes encontram em seu baixo nível de escolaridade os limites para o pleno exercício de atividades agrícolas e não agrícolas no meio rural. É fundamental uma política educacional rural, que resgate o atraso escolar desses jovens, preparando-os e formando uma nova geração de agricultores capazes de enfrentar os futuros desafios da agricultura familiar.

Quanto ao estado civil dos entrevistados, 55,6% são casados, sendo que dos 12 respondentes solteiros, 10 deles são jovens com até 25 anos. As famílias que possuem filhos em idade de estudos ou vida ativa, 33,3% dos filhos auxiliam no estabelecimento agrícola, e em torno de 60% não têm filhos, ou eles não auxiliam da propriedade.

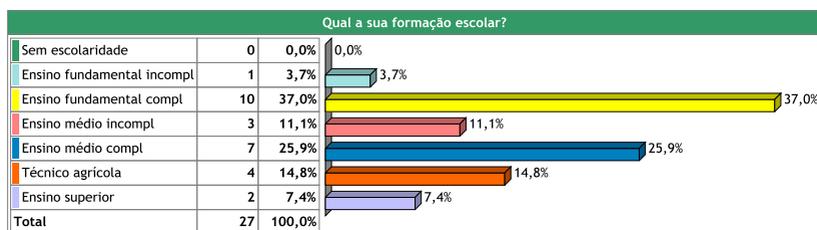
Todos os entrevistados reclamaram que não tem muito apoio do Estado, sendo que os únicos benefícios recebidos por quatro famílias é a aposentadoria rural e o programa Bolsa família.

A educação ainda é um gargalo que precisa ser enfrentado no meio rural. Como argumenta Renk (2000), desde jovens os agricultores são socializados para ser colono. Na palavra dos próprios agricultores, “só sabem fazer isso” (trabalhar na roça) ou na expressão de um jovem agricultor “a gente foi no rastro do pai”. Se no passado as vítimas eram aqueles que deveriam partir, parece que hoje são os que devem permanecer.

Atualmente, as novas gerações têm um maior acesso à escola, e começam a mudar o estigma de que “colono aprende fazendo”. Do universo pesquisado apenas 3,7% não completaram o ensino

fundamental. Por sua vez, 25,9% tem ensino médio completo, 14,8% tem formação técnica e 7,4% ensino superior, conforme gráfico 5.

**Gráfico 5: Escolaridade dos entrevistados.**



Fonte: Elaborado pelo autor.

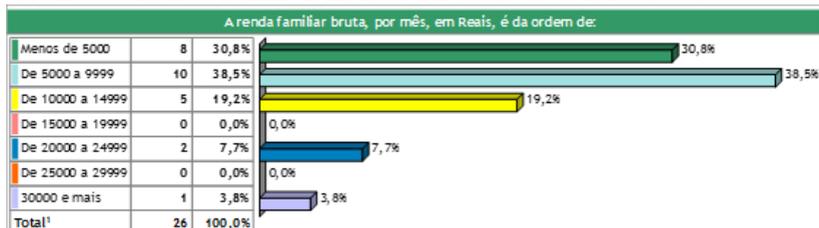
A questão do baixo nível educacional também é percebida por todos os entrevistados como um limitador da ocupação do agricultor no meio urbano. Essa dificuldade é colocada por um dos entrevistados que reclama da falta de apoio para a educação dos filhos.

Em rigor, os pequenos agricultores nem sempre têm um cálculo preciso dos custos de produção e das quantidades vendidas, pois é costumeira a ausência de registros contábeis ao longo das safras. Além disso, existe a possibilidade de ocorrerem safras atípicas, seja em virtude da conjuntura de mercado ou de variações climáticas. É possível, também, haver ruídos na interpretação dos critérios adotados entre os informantes e o pesquisador. Assim, os resultados apresentados são passíveis de falhas, embora retratem a opinião do público entrevistado.

Os rendimentos familiares considerados, por sua vez, foram aqueles oriundos das atividades agropecuárias e de outras rendas e ajudas financeiras recebidas pelo conjunto familiar. Essas outras fontes de renda encontradas foram a venda da força de trabalho, os empregos não agrícolas e as ajudas oriundas das políticas públicas, tais como: bolsa-família, aposentadorias e pensões. As atividades consideradas de subsistência não foram contabilizadas nos rendimentos devido à dificuldade de cálculo, sendo computada apenas a produção comercializada.

A renda familiar foi um dos questionamentos realizados na pesquisa de campo em função deste ser um quesito para o enquadramento no PNCF. Até a conclusão da presente pesquisa, o limite para enquadramento ao programa era de 30 mil reais de faturamento bruto por ano, valor este muito aquém da renda declarada pela maioria dos entrevistados (Gráfico 6). Dentre os respondentes, 69,2% possuem a renda bruta acima de 5 mil reais mensais, perfazendo um valor duas vezes maior que o teto do Programa. Uma das razões para esta disparidade é a atividade exercida pelas famílias visitadas, que na sua maioria exerce a atividade leiteira em função do tamanho reduzido e do relevo declivoso dos seus estabelecimentos, visto que pequenos rebanhos são capazes de promover uma renda de subsistência às famílias. Outro fato que auxilia na permanência no campo e na manutenção das famílias é a pluriatividade exercida por seus membros fora do estabelecimento. Schneider (2001) caracteriza a pluriatividade na agricultura familiar quando a fonte de renda vai além da agricultura, diversificando-a, pois os membros da mesma exercem várias atividades, inclusive em tempo parcial. Continuando com Schneider (2003), ele analisa a agricultura familiar junto ao papel da pluriatividade, primeiramente ao esclarecer sobre as várias formas que a agricultura familiar apresenta, pode ser baseada no trabalho familiar não-agrícola ou com a participação de trabalho assalariado, mas é imprescindível que a mão de obra familiar seja familiar.

Nos casos pesquisados, 40,7% dos grupos familiares possuem membros que exercem atividade remunerada fora do estabelecimento. Esta renda, segundo os entrevistados, auxilia principalmente na permanência dos jovens no campo.

**Gráfico 6: Renda familiar mensal em reais dos entrevistados.**

<sup>1</sup>Uma das famílias entrevistadas não respondeu a questão. Fonte: Elaborado pelo autor.

Constata-se que apesar do gráfico acima apresentar que a maioria do público tem uma renda superior ao máximo estipulado para o enquadramento no PNCF, existe um contingente dentro do público alvo do programa. Dos 8 grupos familiares que declararam renda mensal menor que 5 mil reais, sabe-se que 6 faturam menos de 30 mil reais por ano. Todas essas famílias se declararam caboclos/brasileiros.

Apesar deste público ter os requisitos de enquadramento para acessar a política pública de crédito fundiário pelo PNCF, os agentes públicos responsáveis pela operacionalização do programa consideraram um grupo de risco, sem capacidade de pagamento do financiamento nas condições atuais do programa. Segundo dois dos entrevistados,

“aqui a gente dá preferência aos filhos de agricultores que já tem uma atividade consolidada e precisa aumentar a área para aumentar o rebanho. Eles têm capacidade de assumir um PNCF... não adianta a gente fazer todo o processo, juntar toda a documentação se no conselho eles não vão aprovar ... Esse público é da reforma agrária.”

E4, agente público, 58 anos.

“a parte documental exclui muita gente do processo .... muita gente desiste, principalmente os mais carentes, porque para eles o processo é

muito caro e esse dinheiro faz falta no dia a dia .... Vai até o final geralmente quem tem mais instrução e condição financeira de adiantar um valor ao dono da terra para garantir o negócio, porque até sair o recurso demora.”

E3, agente público, 52 anos.

Esta percepção dos agentes públicos quanto aos agricultores caboclos/brasileiros é recorrente dentro dos municípios pesquisados, inclusive por parte dos agricultores colonos que corroboram em afirmar que a política ideal para esse público é a reforma agrária por desapropriação de terras.

A maioria dos brasileiros [caboclos] estava acostumada ao deslocamento espacial, em busca de terras produtivas e de fartura. Com uma economia que associava atividades agrícolas com práticas de criação de animais não confinados e, ainda, a possibilidade da prática da caça e da pesca. [...] restando [na atualidade] o confinamento a pequenos espaços, recantos e grotões, praticando uma agricultura mais orientada para a subsistência, como base para a sobrevivência dos grupos domésticos. Ainda sobrou a possibilidade da venda da força de trabalho aos colonos, na condição de assalariados temporários ou na condição de agregados, sendo expropriados de seu modo de vida tradicional (BLOEMER, 2000, p. 241).

Este censo comum dos agricultores caboclos/brasileiros deve ser mitigado. Segundo Rubem Alves (2013), todo o mito é perigoso porque induz o comportamento e inibe o pensamento.

Podemos perceber aqui uma tendência à concepção defendida por Putnam de subordinação a trajetória, ou “dependência de rota”,

derivada principalmente das reflexões de North (1990), tratada no segundo capítulo, onde segundo Putnam afirma que,

como enfatizaram os “novos institucionalistas”, as instituições – e caberia acrescentar, os contextos sociais que condicionam seu funcionamento – desenvolvem-se ao longo da história, mas não atingem seguramente um único e eficiente equilíbrio. A história nem sempre é eficiente, no sentido de suprimir práticas sociais que impeçam o progresso e incentivem a irracionalidade coletiva. (...) Teóricos da história econômica apelidaram recentemente essa característica dos sistemas sociais de “subordinação à trajetória”: o lugar a que se pode chegar depende do lugar de onde se veio, e simplesmente é impossível chegar a certos lugares a partir de onde se está. A subordinação à trajetória pode produzir diferenças duradouras entre o desempenho de duas sociedades, mesmo quando nelas existem instituições formais, recursos, preços relativos e preferências individuais semelhantes. Isso tem profundas implicações para o desenvolvimento econômico (e político). (...) North assinala que os modelos institucionais tendem a auto reforçar-se, mesmo quando são socialmente ineficientes. Primeiro, quase sempre é mais fácil para um agente individual adaptar-se às regras do jogo vigentes do que modificá-las. Na verdade, tais regras costumam induzir à formação de organizações e grupos interessados em suas imperfeições. Segundo, depois que o desenvolvimento toma determinado rumo, a cultura organizacional, os costumes e os modelos mentais do mundo social reforçam essa trajetória. A cooperação ou a omissão e a exploração tornam-se entranhadas (1996, p. 188-9).

Seriam estas razões que levam as famílias de caboclos/brasileiros a sua atual condição no MOC? Existe um estoque

de capital social nessa população? Acreditamos que sim, pois conforme também tratado no capítulo 2, existem tipos (enraizamento e autonomia) e dimensões (nível micro e nível macro) de capital social.

Abramovay (2001) denomina as relações sociais entre indivíduos de uma mesma posição social como capital social tipo “cola” e as relações sociais entre grupos sociais distintos como capital social tipo “ponte”. Durston (1999; 2000), por sua vez, as denomina respectivamente como capital social “comunitário” e “extracomunitário”. O terceiro tipo que designa principalmente as relações sociais entre Estado e sociedade poderia ser designado como “capital social institucional”.

A reelaboração teórica proposta por Granovetter (apud ABU-EL-HAJ, 1999) descreve que todas as formas de intercâmbio (sejam econômicas ou não) estão “*embedded*” (enraizadas, inseridas, incrustadas ou embebidas) nas relações sociais. A trajetória em comum vivida pelas populações caboclas traz um enraizamento nas relações sociais que promovem relações de confiança e “integração” dos indivíduos ou grupos sociais baseadas em identidades e projetos de vida comuns.

Woolcock traz para a discussão a incorporação da dimensão do capital social relacionado com o conceito de autonomia. Segundo este autor,

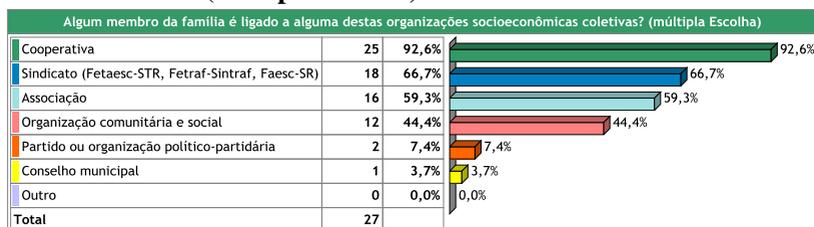
no nível micro, isto significa [tal dimensão] o grau com o qual os membros de uma comunidade também têm de demandar acesso a variados grupos de fora da própria comunidade, no nível macro, implica avaliar o grau com o qual os operadores políticos mais experimentados estão não apenas conectados com líderes chaves, mas estão eles próprios comprometidos por um *ethos* profissional que os leve a negociar e perseguir metas coletivas (WOOLCOCK, 1998, p. 163-64).

Neste sentido, podemos afirmar que encontramos tanto nas famílias de caboclos/brasileiros como nas de colonos um capital social

enraizado, como descrito por Woolcock, ou um capital social comunitário retratado por Durston, ou o tipo “cola” defendido por Abramovay. Porém, para que estas famílias possam colher os frutos dessas relações, é necessário que estas populações o segundo tipo de capital social (autonomia). Este tipo confere os laços que permitem a estas populações relações extracomunitárias, tornando visíveis as demandas desde coletivo. Um exemplo deste segundo tipo de capital social é a participação destas famílias em formas associativas de representação.

A pesquisa buscou saber, por meio da inserção dos membros da família em organizações socioeconômicas coletivas, o grau de envolvimento dessa família na comunidade em que ela se reproduz. Quanto a participação dos membros das famílias em organizações, 92,6% participam de cooperativas (Gráfico 7). Este percentual deve-se a atividade leiteira, exercida pela maioria dos entrevistados, em que a comercialização é realizada por meio das cooperativas. A participação nos sindicatos e associações também é representativa, correspondendo a 66,7% e 59,3%, respectivamente, dos entrevistados. A participação em organizações comunitárias, como a igreja ou grupo de jovens, também é importante (44,4%) no contexto das localidades pesquisadas.

### Gráfico 7: Participação de membros da família em organizações socioeconômicas (múltipla escolha)\*.



\* Os valores percentuais da 2ª coluna as respectivas representações gráficas estão relacionados ao total de respondentes da questão. Fonte: Elaborado pelo autor.

Porém, quanto fazemos um recorte dos dados referentes as famílias de caboclos/brasileiros, nenhuma família participa de sindicatos

ou organizações comunitárias, e apenas 22% participam de associações. A participação de 78% das famílias em cooperativas deve-se exclusivamente a comercialização da produção agropecuária.

Este cenário aponta para uma clara diferenciação entre as famílias de caboclos/brasileiros e colonos na representatividade extracomunitária, demonstrando que o segundo tipo de capital social (autonomia) ainda é insipiente à primeira e consolidada à segunda.

O limite da renda de 30 mil anual imposto pelo PNCF, na visão de 86% dos entrevistados é um dos principais entraves do programa na região. Porém, os agentes públicos colocam como a principal razão para o não acesso a esta política de crédito o teto de 80 mil reais disponibilizados para a compra da propriedade, em função da valorização das terras ocorrida na última década. Esta também foi uma dificuldade expressada por todos os grupos familiares que participaram da pesquisa, atribuindo a alta de preços do milho e soja como principais causas para a valorização dos estabelecimentos rurais disponíveis para a compra.

depois que a soja passou de 50, 60 reais o saco, os granjeiros<sup>38</sup> compraram tudo. O que era pegado na terra deles eles compraram. Só não compraram daquele que não quis vender .... se o colono é meio fraco não aguenta, porque eles vão apertando, oferecendo outras terras, arrendando, até comprar.

E23 – Não beneficiário, 33 anos.

Os dados referentes ao preço das terras nos municípios estudados demonstrados no capítulo 4, demonstram a dificuldade de encontrar terras propícias para serem compradas com verbas do PNCF. As terras que se enquadram no valor concedido no Programa

---

<sup>38</sup> Granjeiro é o termo utilizado na região para denominar os grandes plantadores de soja e milho.

difficilmente têm viabilidade econômica e por isso são recusadas na visita técnica. Em geral essas áreas descartadas são muito declivosas e impróprias à atividade agropecuária. Isto fica evidenciado na fala de um agente público:

a gente conhece a maioria das áreas que estão disponíveis, e têm áreas que não tem como viabilizar uma atividade que possibilite o agricultor de sobreviver dela e ainda pagar o financiamento. As terras de primeira e segunda não estão disponíveis.

E16, agente público, 37 anos.

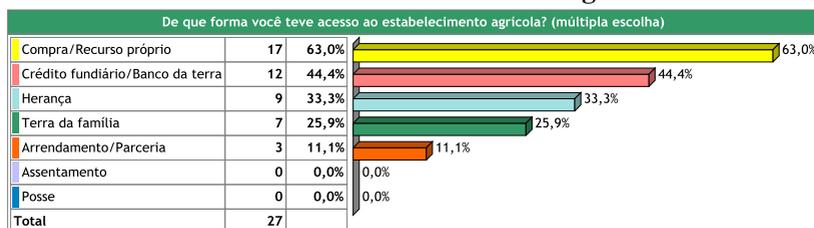
## 5.2 O ESTABELECIMENTO AGRÍCOLA: O ACESSO À TERRA

Antes da apresentação e análise dos dados levantados nesse item vale ressaltar a diversidade do público pesquisado, em razão da opção pelos diferentes grupos, como mencionado anteriormente, e pela própria diversidade existente dentro dos grupos identificados. Ou seja, os entrevistados integram famílias que vivem em suas propriedades há vários anos, ou famílias com acesso precário à terra e/ou famílias que desenvolvem trabalhos eventuais para sobreviver. Para efeito do presente estudo, as características que unem esses grupos são aquelas relacionadas com a acessibilidade desse público ao PNCF.

A terra é *sine qua non* para a produção agropecuária e a forma como ela é distribuída e apropriada determina as relações que compõem a questão agrária. A condição de ser ou não proprietário da terra influencia nos resultados obtidos por quem produz por meio dela. A renda da terra, já amplamente analisada por diversos estudiosos da questão agrária, explica bem as consequências da propriedade privada da terra e do direito/concessão de produzir através dela (OLIVEIRA, 2007, p.43).

Neste sentido, uma das questões foi referente a forma que os entrevistados tiveram acesso à terra que ocupam. Dentre as variáveis possíveis, a compra foi a mais citada pelos respondentes (63%), seguida do Crédito Fundiário/Banco da Terra com 44,4%. A herança foi o terceiro mais citado com 33,3%, tendo a terra da família como acesso de 25,9% dos agricultores. O arrendamento/parceria proporcionou a 11,1% dos entrevistados o acesso à terra (Gráfico 8).

**Gráfico 8: Forma de acesso ao estabelecimento agrícola.**



Fonte: Elaborado pelo autor. \* Os valores percentuais da 2ª coluna e as respectivas representações gráficas estão relacionados ao total de respondentes da questão.

Novamente pode-se perceber uma diferenciação do acesso à terra entre os caboclos/brasileiros e os colonos. Os primeiros tiveram como principais variáveis de acessos o Crédito fundiário/Banco da Terra (75%), todos pelo programa Banco da Terra, e a compra/recurso próprio (60%). A prática de arrendamento/parceria também se apresenta como estratégia de acesso ao estabelecimento (20 e 25%). Já os colonos têm maior variação na forma de acesso a propriedade, tendo a terra da família como importante forma de acesso, com em torno de 40% de citações.

Relato dos agricultores que acessaram o programa à época dão conta da utilização da “Carta Consulta”, necessária para a inserção no programa, por políticos e lideranças políticas.

Foi feita uma reunião dos agricultores com os políticos no sindicato e eles disseram que aqueles que tivessem interessado era pra deixar o nome

que eles iriam assinar a carta e o dinheiro estava garantido .... eu ganhei a carta e consegui a terra.

E9 – Beneficiário, 55 anos.

Aqui no município tivemos muitos problemas com essas cartas. Temos seis processos que estão rolando até hoje (...) foram pessoas que não eram agricultores e conseguiram o acesso mas nunca trabalharam na terra (...)tivemos casos dessas pessoas venderem as terras por contrato sem ter pago uma parcela do financiamento.

E3 – Agente público, 52 anos.

Muitas famílias do MOC estão dispostas a contrair um financiamento para ter o acesso à terra. Tal assertiva se comprova com a pesquisa realizada por Abramovay (2001), na região Oeste de Santa Catarina, em que 77% dos agricultores familiares entrevistados mencionaram ter interesse em fazer um financiamento para adquirir uma propriedade e instalar seus filhos na agricultura. Quando informados a respeito das condições do Banco da Terra, ainda permaneceram com essa intenção 58% dos pais entrevistados. Quanto aos filhos, 45% dos entrevistados se disporiam a fazer um financiamento nos moldes do Banco da Terra.

O tamanho das propriedades das famílias entrevistadas corrobora com o perfil das propriedades no estado de Santa Catarina. Em torno de 45% dos estabelecimentos possuem menos de 20 ha, o que corresponde a um módulo fiscal rural<sup>39</sup> na região. O módulo fiscal

---

<sup>39</sup> Módulo fiscal é um conceito introduzida pela Lei nº 6.746/79, que altera o Estatuto da Terra (Lei 4.504/64), a norma que regula os direitos e obrigações relativos à imóveis rurais, para os fins de execução da reforma agrária e promoção da política agrícola nacional. Trata-se de uma unidade de medida de área (expressa em hectares) fixada diferentemente para cada município, uma vez que leva em conta as particularidades locais como (art. 50, Lei 4.504/64): o tipo de

corresponde à área mínima necessária a uma propriedade rural para que sua exploração seja economicamente viável. O tamanho do módulo fiscal para cada município está fixado através de Instruções Especiais (IE) expedidas pelo INCRA.

Sendo assim, os estabelecimentos pesquisados são classificados como minifúndios<sup>40</sup> e pequenas propriedades rurais, pois nenhuma delas tem mais de 80 ha.

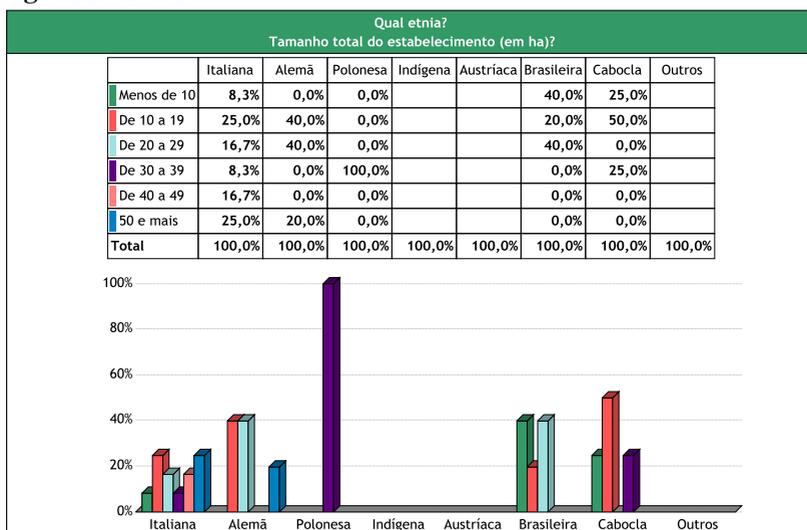
Quando trazemos a análise do tamanho do estabelecimento segundo a etnia, percebemos também uma diferença entre os caboclos/brasileiros e colonos (Gráfico 9), sendo que os colonos detêm áreas maiores e em localidades de melhor acesso.

---

exploração predominante no município (hortifrutigranjeira, cultura permanente, cultura temporária, pecuária ou florestal); a renda obtida com esta exploração predominante; outras explorações existentes no município que, embora não predominantes, sejam expressivas em função da renda ou da área utilizada; e o conceito de propriedade familiar (art 4º, II, Lei 4.504/64).

<sup>40</sup> De acordo com a Lei nº 8.629/93, no art. 4º, II, o módulo fiscal também é parâmetro para a classificação fundiária do imóvel rural quanto a sua dimensão, sendo entendido como minifúndio o imóvel rural de área inferior a 1 (um) módulo fiscal; pequena propriedade o imóvel rural de área compreendida entre 1 (um) e 4 (quatro) módulos fiscais; média propriedade aquele de área compreendida entre 4 (quatro) e 15 (quinze) módulos fiscais; e grande propriedade com área superior a 15 (quinze) módulos fiscais.

**Gráfico 9 – Tamanho total do estabelecimento dos entrevistados segundo a etnia.**



Fonte: Elaborado pelo autor.

O arrendamento<sup>41</sup> é uma prática bastante utilizada pelas famílias pesquisadas, das 27 respondentes 20 se utilizam desta premissa para viabilizar sua atividade. Destes agricultores que arrendam terras, 70% arrendam áreas menores de 10 ha, 15% arrendam áreas de 10 a 19 ha e 2 famílias arrendam áreas maiores de 50 ha, que correspondem 10% do universo estudado. Estas últimas famílias se utilizam da premissa de arrendamento, porque ambas possuem filhos que voltaram para a propriedade, tendo maior força de trabalho disponível no estabelecimento. Além disso, as famílias se utilizaram do programa

<sup>41</sup> O arrendamento agrário segue o conceito de locação, sendo uma modalidade de locatio rei, haja vista que se conceitua na cessão onerosa do uso e gozo de imóvel rural, na integralidade ou não, com a finalidade de exploração agrícola, pecuária, agroindustrial, extrativa ou mista, mediante retribuição ou aluguel (MAPA, 2016).

Mais Alimentos<sup>42</sup> para promover a mecanização da atividade, aumentando a capacidade produtiva do estabelecimento e levando a família a praticar o arrendamento de grandes áreas para a produção de milho e soja.

Outra estratégia utilizada pelas famílias pesquisadas é a parceria<sup>43</sup>. Esta prática é adotada por 16 dos 27 entrevistados, principalmente entre parentes e vizinhos. Também é uma prática recorrente nas famílias caboclas/brasileiras, que destinam sua força de trabalho em troca do direito a produzir na terra. A renda da terra pode ser considerada pré-capitalista ou capitalista. No primeiro caso, a renda da terra é apropriada através de trabalho, produto ou dinheiro que o proprietário cobra de terceiros pela concessão do direito de produzirem em suas terras. No segundo caso, da renda da terra capitalista, ela é extraída quando o proprietário se apropria da mais valia dos trabalhadores empregados na produção em suas terras, “ela é a sobre acima do lucro [...] é uma fração da mais valia.” (OLIVEIRA, 2007, p.43).

Estes arrendamentos e parcerias geralmente são formalizadas por contratos elaborados pelo Sindicatos ou escritórios de contabilidade, com a finalidade de garantir aos agricultores o acesso ao bloco de

---

<sup>42</sup> O Mais Alimentos Produção Primária é uma linha de crédito do Pronaf que financia investimentos em infraestrutura produtiva da propriedade familiar. Contempla os seguintes produtos e atividades: açafrão, arroz, cana-de-açúcar, café, centeio, feijão, mandioca, milho, palmácea para produção de palmito, soja, sorgo, trigo, erva-mate, apicultura, aquicultura, avicultura, bovinocultura de corte, bovinocultura de leite, caprinocultura, fruticultura, olericultura, ovinocultura, pesca e suinocultura. Por meio desta linha de crédito são financiados projetos individuais de até R\$ 150 mil e coletivos de até R\$ 750 mil, com juros de 2% ao ano, até três anos de carência e até dez anos para pagar. Para financiamento de estruturas de armazenagem o prazo pode chegar a 15 (quinze) anos, com carência de três anos. Cabe destacar que os financiamentos destinados às atividades de suinocultura, avicultura e fruticultura podem chegar a R\$ 300 mil. Os contratos do Pronaf Mais Alimentos Produção Primária são vinculados ao Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar (MAPA, 2016).

<sup>43</sup> A parceria rural é a modalidade contratual pela qual o parceiro-proprietário cede ao parceiro-produtor o uso da terra, partilhando com este os riscos do caso fortuito e da força maior e os frutos do produto da colheita ou da venda dos animais.

produtor rural, a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP)<sup>44</sup> e consequentemente o acesso as políticas públicas voltadas aos agricultores familiares. Alguns entrevistados declararam que estes contratos também são utilizados para viabilizar o acesso de trabalhadores rurais a aposentadoria especial.

As práticas de arrendamento e parceria demonstram a necessidade de expansão das áreas de produção para a reprodução social destas famílias. Outra estratégia que geralmente é utilizada para que os agricultores se mantenham no campo advêm da pluriatividade e de outras formas de se obter rendimentos não agrícolas. Mas, pode-se dizer que existe uma baixa ocorrência de atividades não agrícolas entre os entrevistados e que resultados semelhantes foram encontrados por Abramovay (2001, p. 94), quando afirma:

O trabalho de campo mostra a precariedade das fontes não-agrícolas de geração de renda no interior dos estabelecimentos familiares do oeste de Santa Catarina. [...] Existem três fontes de renda vindas de fora do estabelecimento, em ordem de importância: aposentadoria, o envio de dinheiro por parte de filhos que deixaram a propriedade familiar e o trabalho assalariado na própria agricultura (que se faz fora do estabelecimento, mas não fora da agricultura, bem entendido).

Foram identificadas, ainda, 11 famílias que complementam a respectiva renda com trabalhos agrícolas fora da unidade produtiva. Em 4 delas o trabalho é assalariado e em 7 o trabalho é de natureza eventual, como: colheita de erva mate, limpeza de pinus e safra de grãos. Destas famílias 82% são de origem cabocla/brasileira. Isso confirma a interpretação dada por Abramovay (2001, p. 95) sobre a natureza da

---

<sup>44</sup> A Declaração de Aptidão ao Pronaf é a comprovação de enquadramento do agricultor como pequeno produtor. É indispensável para acesso a políticas públicas como o Pronaf, o Programa de Aquisição de Alimentos, Merenda Escolar e Habitação Rural.

pluriatividade na região, pois “as rendas não agrícolas e as possibilidades de trabalho fora do estabelecimento estão associadas muito mais à precariedade de condições de vida, do que a novas alternativas de geração de riquezas para as famílias”.

A evolução da superfície dos estabelecimentos agrícolas demonstra que os colonos tiveram sucesso no aumento de área das suas terras, das 12 famílias que aumentaram 11 são de origem europeia. Já as famílias de origem cabocla/brasileira são 9 das 15 não conseguiram aumentar sua superfície agrícola. Porém quando o questionamento foi com relação ao desejo de aumentar, manter ou diminuir a superfície agrícola, 85,2% dos entrevistados demonstraram o interesse de aumentar a área do seu estabelecimento, e dentro deste universo estão todas as famílias de origem cabocla/brasileira.

### 5.3 AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Nesta seção se abordará a relação dos agricultores e agentes públicos com as políticas desenvolvidas pelo Estado, tentando captar se há entre estes atores a sinergia pretendida por Evans, e se a visão tradicionalista de Putnam é o que mais se aproxima da situação vivida por caboclos/brasileiros na região do Meio Oeste Contestado. Para isso, procurou-se questionar os entrevistados quanto ao conhecimento, o acesso e suas demandas referentes às políticas públicas.

Normalmente, a principal causa do não acesso às políticas destinadas a agricultura familiar é o não acesso a DAP. Como se viu na seção anterior, os contratos de arrendamento são estratégias empregadas por filhos de agricultores e trabalhadores rurais para ter acesso a DAP, conforme relato de um jovem rural:

eu estou fazendo um contrato com o pai para eu poder ter o meu bloco e minha DAP, aí a gente tem mais liberdade para fazer as coisas que a gente quer....comprar uma ordenhadeira, financiar uma máquina .... tudo coisa que a gente precisa pra ir pra frente”.

E8, Não beneficiário, 22 anos.

Nos últimos cinco anos, 77,8% das famílias conseguiram a DAP, o que viabilizou o acesso a alguma forma de crédito oficial para o estabelecimento. A finalidade deste crédito concentra-se no investimento em infraestrutura e custeio, com 66,7% e 59,3% dos respondentes, respectivamente. A aquisição de animais é o terceiro mais citado pelos agricultores com 40,7%, tendo apenas duas famílias que acessaram recentemente o PNFC para aquisição de terras.

Para que se pudesse perceber a participação dos agentes públicos no processo de acessibilidade destes créditos e das políticas públicas em geral, questionou-se os agricultores de que forma buscaram as informações referentes às políticas. A participação da Epagri foi citada por 74,1% dos respondentes, tendo o Sindicato como o segundo mais citado (51,9%) e a Rádio ou Internet com 29,6%. A prefeitura, por intermédio das secretarias de agricultura foi citada por 22,2% dos agricultores.

No conceito de Evans, as sociedades do Terceiro Mundo são muito propensas a levar em conta os interesses dos privilegiados nas relações entre o Estado e os grupos sociais excluídos. Pelo fato de não existirem burocracias fortes, autônomas e poderosas, o clientelismo é a consequência natural do forte vínculo entre o público e o privado.

Este conceito de Evans corrobora com as situações vivenciadas pelas famílias entrevistadas na busca por informações quanto as políticas públicas. Em torno de 80% das famílias caboclas/brasileiras citam a Epagri como principal fonte de informações das políticas, tendo a internet como segundo apoio neste quesito (60%): (...) quando a gente escuta alguma coisa no rádio, pedimos para o nosso filho ver no computador .... mas o pessoal da Epagri sempre atende a gente bem.” (E22 – Não beneficiário, 61 anos). (...) esse pessoal prefere ir na Epagri, mas quando vem aqui a gente da informação .... damos prioridade ao agricultor que é do Sindicato.” (E30 – Agente público, 48 anos).

Se a sinergia, em primeiro lugar, depende de fatores dados como o capital social e de um marco institucional forte e autônomo, sua possibilidade de construção, em segundo lugar, está ancorada no fato de

que as estruturas sociais dependem das percepções maleáveis que as pessoas têm de si mesmas e de seus vizinhos. Isto implica que as identidades sociais podem ser construídas e reconstruídas em formas que promovam perspectivas de sinergia.

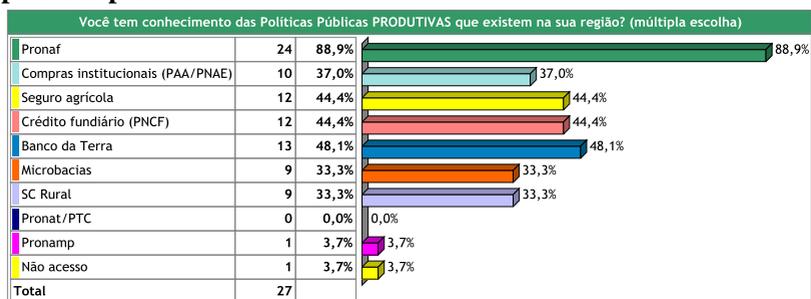
Outra instância de decisões pouco percebida pelos entrevistados é o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável. Todos já ouviram falar desse órgão, mas apenas entrevistados que foram beneficiados com o crédito fundiário souberam precisar, em linhas gerais, qual a sua função dentro da estrutura do município. As decisões tomadas pelo referido Conselho também não são divulgadas e, em razão disso, não têm significação para os agricultores.

Ainda na tentativa de entender a relação entre a sociedade e o Estado e de que forma o estoque de capital social das populações locais influencia no grau de acessibilidade às políticas públicas, pesquisou-se o conhecimento das famílias quanto as políticas voltadas a produção agropecuária. Nesse sentido 3 entre os 27 entrevistados declararam não ter conhecimento do que é o Pronaf. Tratam-se de famílias de caboclos/brasileiros de maior vulnerabilidade social dentro do universo pesquisado, e que não possuem DAP apesar de se caracterizarem como agricultores familiares (Gráfico 10).

já ouvi falar, mas não sei como funciona. A gente sempre trabalhou aqui .... compramos essa terra com o nosso trabalho ... a gente trabalha cuidando da propriedade dos vizinhos e eles deixam a gente usar o pasto para colocar nossas vacas.

E29 – Não beneficiário, 44 anos.

### Gráfico 10: Conhecimento dos entrevistados referente as políticas públicas produtivas.



Fonte: Elaborado pelo autor. \* Os valores percentuais da 2ª coluna e as respectivas representações gráficas estão relacionados ao total de respondentes da questão.

Quanto as políticas públicas sociais, a aposentadoria rural foi a mais expressiva, tendo sido citada por 63% dos entrevistados. A habitação rural foi lembrada por 48,1% das famílias. Este percentual se deve principalmente por esta política ter sido bastante difundida nos municípios de Bom Jesus e Ipuacu. As atividades promovidas pelo Serviço Social do Comércio (SESC) e Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR), voltadas principalmente para cursos técnicos e manipulação de alimentos, aparecem com 44,4% das citações, enquanto o Bolsa Família foi lembrado por 37% das famílias.

Percebe-se uma evidente diferença no conhecimento, assistência e acesso às políticas públicas entre as famílias caboclas/brasileira e os colonos de origem europeia. As famílias caboclas/brasileiras possuem um conhecimento maior das políticas sociais em relação as de cunho produtivo, mas mesmo assim esse conhecimento é significativamente menor quando comparado ao conhecimento das famílias de origem europeia, evidenciando um claro descompasso na acessibilidade a essas políticas.

Pode-se atribuir este cenário ao histórico da região, que levou os caboclos a marginalização pelo Estado e colabora para a presença de um baixo estoque de capital social, aos moldes de Putnam. Por outro lado, pode-se também associar a questão ao raciocínio de caráter mais

normativo de Evans sobre a promoção do capital social de enraizamento no nível micro.

A visão de sinergia proposta por Evans atrai a atenção teórica sobre os marcos institucionais que promovem um jogo de ganha-ganha entre o Estado e a sociedade. Em termos práticos, sua análise convida a ativar o potencial do capital social que está latente na sociedade civil, assim como a construir o tipo de capital social autônomo, entendido em termos de confiança e normas que promovem a cooperação, ali na linha divisória entre o público-estatal e o privado. Esta proposta de construir um círculo virtuoso entre o capital social dado, nos laços comunitários, e o capital social construído, como produto da sinergia entre o Estado e a sociedade, supõe rechaçar o preconceito de que “o Estado é o inimigo”.

O Estado pode com frequência ser o inimigo, mas só em circunstâncias excepcionais é monoliticamente o inimigo. Ainda em regimes relativamente autoritários, alianças com ‘reformistas’ dentro do Estado podem oferecer recursos para as organizações populares, que não seriam viáveis de outro jeito (EVANS, 1996, p.1130).

É válido o esforço de tornar as políticas públicas uma ferramenta à indução do capital social em populações mais vulneráveis, pois apesar de todas as dificuldades que lhes são impostas, as mesmas são unânimes na vontade de permanecer vivendo no meio rural.

#### 5.4 O ACESSO AO CRÉDITO FUNDIÁRIO

A esperança de obter “um pedaço de chão” está presente no imaginário não só do público excluído do acesso à terra, mas também daqueles trabalhadores integrados, muitas vezes precariamente, ao mercado de trabalho, tanto rural quanto urbano. É esse mesmo desejo que impulsiona a busca, “por parte de segmentos de trabalhadores do campo”, do crédito fundiário como alternativa para a reprodução familiar, “sem vivenciar situações de conflito e risco” (MEDEIROS, 2002, p. 10).

Medeiros (2002, p. 111) colheu depoimento do presidente da Contag, em novembro de 2001, que faz uma distinção do público de cada programa e reafirma a posição específica de um segmento de demandantes por terra que não deseja ir para os acampamentos. Sua fala diz o seguinte:

Os grupos que são mais organizados, mais conscientes do processo de luta pela terra, esses não procuram nem Banco da Terra, nem Cédula da Terra e muitas vezes contestam inclusive a proposta do Crédito Fundiário. Isso um grupo mais restrito, porém aqueles que, sobretudo os que têm um pedaço de terra que querem aumentar, os que ainda estão produzindo como meeiro, parceiro etc., não querem ir e nem vão para uma frente de ocupação, para ficarem debaixo de um barraco. Esse público é o outro público, que vai ao sindicato, que exige o acompanhamento dos sindicatos na elaboração de outros projetos, desde o Cédula da Terra. E quando o sindicato não quer, eles passam por cima e fazem. Então nós temos muita gente, muitos sindicatos que estão participando desde o Banco da Terra. Sobretudo Santa Catarina, Paraná e Rio Grande do Sul são os estados em que o processo do Banco da Terra avançou mais em termos de contratos e pessoas envolvidas e com apoio dos sindicatos. A federação tem conflito interno no tocante ao Banco da Terra. Tem um grupo que não quer saber se é Crédito Fundiário ou não, quer ter acesso ao dinheiro para comprar terra.

Nota-se que a pressão para adesão ao crédito fundiário vem das bases do sindicalismo e não da decisão exclusiva de suas lideranças, como fica evidenciado na expressão “quando o sindicato não quer, eles passam por cima e fazem”. De acordo com a percepção do presidente da Contag, aqueles que, de alguma forma, têm acesso à terra não estão dispostos à mobilização nos acampamentos.

Porém, as falas das lideranças sindicais dos municípios pesquisados dão conta da necessidade de mudança da política de crédito para que atenda a demanda de filhos de agricultores consolidados que almejam a compra de terras vizinhas as da família para garantir sua permanência no campo.

O crédito fundiário tem que ser voltado para os filhos de agricultores, que já tem uma vivência na agricultura e podem contar com a família para ajudar a pagar o financiamento [...] Os caboclos preferem trabalhar de empregados .... os que querem terra estão nos assentamentos.

E2 – Agente público, 58 anos.

As declarações citadas anteriormente confirmam os resultados apontados de que famílias de arrendatários, filhos de agricultores familiares e agricultores com pouca terra não se dispõem à mobilização em acampamentos para acessar a terra pela via da reforma agrária tradicional. Assim, os programas de crédito fundiário e desapropriação por interesse social precisam coexistir na construção de uma política mais ampla de planejamento e ordenamento do espaço e das atividades adequadas a cada público e regiões específicas. Essa posição pode ser reforçada com os argumentos de Buainain e Silveira (2003), que afirmam o seguinte:

Não se trata, portanto, de escolher um ou outro instrumento, mas de aprimorar e utilizar os dois. Ambos são úteis e necessários e provavelmente atingirão, dentro da população pobre, famílias com perfil diferente. O crédito fundiário, instrumento de balcão, poderia ser mais intensamente utilizado em zonas com menor presença de grandes fazendas, inclusive como instrumento de reestruturação dos minifúndios – um problema grave em geral negligenciado pela política fundiária –, e seria mais procurado por grupos mais organizados para a produção, com

fortes raízes locais, com algum patrimônio prévio etc. A desapropriação, instrumento de fomento e indução que deveria ser usado em articulação a outras medidas, seria mais apropriado para montar grandes projetos, que exigem mais investimentos em infraestrutura e promoção de desenvolvimento, dirigido à parte mais pobre e vulnerável do público-meta. Contrapor um ao outro só contribui para desfocar o debate das questões centrais que precisam ser equacionadas para viabilizar a reforma agrária no país (BUAINAIN; SILVEIRA, 2003).

Nesta seção apresentam-se as percepções de agricultores e de agentes públicos no que concerne ao acesso as políticas de crédito fundiário. O Banco da terra e o PNCF foram citados por 37% dos entrevistados e uma família que foi contemplada por outro Programa (no caso sabe-se que foi Fundo de terras). O desconhecimento dessas políticas foi citado por 22,2% dos entrevistados. Por meio do cruzamento de dados dos questionários descobriu-se, posteriormente, que os entrevistados que afirmaram não conhecer as políticas 6 famílias eram todos de origem caboclas/brasileiras.

Outro objetivo da pesquisa foi ter uma amostragem diversificada, englobando famílias que tiveram acesso ao crédito fundiário e outras que não tiveram acesso embora tivessem perfil para serem contempladas. Dentro deste propósito conseguiu-se entrevistar 14 famílias que nunca participaram do crédito fundiário e 13 beneficiadas. Das contempladas 8 foram atendidas pelo Banco da terra, 5 pelo PNCF e 1 pelo Fundo de terras

Os principais motivos alegados pelo grupo de **não beneficiários** para o não acesso ao crédito fundiário foram: o desconhecimento do programa, a dificuldade de obtenção da documentação necessária, a burocracia, a morosidade do processo e a dificuldade de encontrar terras no valor do teto do programa:

a gente não conhece isso aí...uma vez eu escutei no rádio e fui no sindicato para ver se a gente

tinha direito, mas eles disseram que não valia a pena, que a gente não ia conseguir pagar porque os juros eram muito altos (...) aí a gente não foi mais atrás.

E5 – Não beneficiário, 55 anos.

nosso patrão queria vender uma parte da terra dele para nós, mas era muito documento...nós não demos conta de arrumar (...) acabamos comprando com nosso trabalho mesmo.

E10 – Não beneficiário, 48 anos.

Não tem terra aqui para comprar com esse valor (...).Uma terra ‘dobrada’ vai pagar uns 40 mil o hectare...O que era de terra boa os granjeiros já compraram tudo.

E11 – Não beneficiário, 36 anos.

Aliás, as declarações referentes aos valores das terras na região se repetiram nas respostas de praticamente todos os entrevistados, que não veem possibilidade de adquirir esse recurso com o atual teto do programa.

O acesso à propriedade da terra é visto pelos agricultores como uma condição de ascensão profissional (ABRAMOVAY, 2001). Além disso, o autor cita as dificuldades dos agricultores não-proprietários de se inserirem no mercado, apontando como algumas das causas: a precariedade do acesso ao crédito agrícola e as demais políticas de apoio ao produtor. Esclarece ainda que “existe também certo constrangimento de origem cultural que coloca a família de agricultores não-proprietários em posição social inferior dentro da comunidade”. Afirma também que o arrendamento não é considerado entre os agricultores familiares como

um “horizonte” para se chegar à propriedade da terra (ABRAMOVAY, 2001, p.88).

Os dados da pesquisa indicam que em geral o público caboclo/brasileiro dos municípios estudados apresenta as seguintes características em relação aos colonos: a) maior média de pessoas por família; b) menor escolaridade; c) mais destituído em termos de posse de bens e serviços; d) menor renda familiar; e) preferência pelas culturas de subsistência; f) maior número de pessoas em atividades eventuais fora do estabelecimento rural e; g) maior prática de parceria para produção.

Na organização desta pesquisa notou-se que membros da Epagri e dos Sindicatos tiveram certa dificuldade em indicar famílias que estejam na condição de possíveis demandantes de terra no MOC. Tal seleção acabou sendo possível quando se recorreu a uma técnica extensionista social da Epagri e a dois extensionistas mais antigos que trabalham a muitos anos na região. Outra estratégia necessária foi utilizar informações dos próprios beneficiários do crédito fundiário, já durante a execução das primeiras entrevistas de campo. Esse fato denota certo isolamento e/ou distanciamento desse público em relação ao órgão de assistência técnica e ao próprio sindicato, além de outros fatores de exclusão que serão demonstrados.

Embora todos os entrevistados desse grupo revelaram ter maiores dificuldades em sua reprodução social, seus componentes não conformam um segmento homogêneo, como possa transparecer. Entre seus integrantes encontram-se desde famílias de arrendatários com alguma integração ao mercado (produtores de leite), até grupos que efetuam trabalhos em parceria e que rotineiramente oferecem sua força de trabalho para complementação de renda (trabalhos eventuais). As principais características que os agrupam nessa categoria de análise são a sua condição de demandantes por terra, a falta de disposição para mobilização na luta pela terra e, também, ausência de perspectiva para consegui-la em curto prazo de tempo.

Os indivíduos foram reunidos nesse grupo para efeito de estudos e demonstração de algumas de suas percepções. Não se trata da construção de uma categoria teórica, mas da tentativa de apresentar

algumas características próprias dos indivíduos que lutam pela vida, sonham e declaram sua própria opinião a respeito dos temas abordados neste trabalho. Desse modo, todos os entrevistados desse grupo, sem exceção, declararam que desejam o acesso à propriedade da terra e sonham em ter um lugar próprio para trabalhar e viver. Grande parte dos entrevistados passaram pela experiência de trabalhos assalariados urbanos (7 entrevistados), mas voltaram para a zona rural, local onde desejam permanecer. Todos fizeram “de tudo um pouco” no campo, como relataram nas entrevistas, desde trabalhos eventuais e assalariados permanentes, até parcerias e arrendamentos.

Na expressão de Moraes Silva (2004), o ponto “brilhante” nas narrativas desse grupo é o sonho da terra própria. Na linguagem dos entrevistados é “ter o que é meu” ou “plantar no que é meu”. A terra, nesse caso, além do local de trabalho é também o local para morar e viver “mais tranquilo”. Na terra arrendada é mais difícil trabalhar, investir, “fica ruim para mexer”.

Para os entrevistados, a propriedade da terra confere uma sensação de pertencimento ao lugar e a possibilidade de criar raízes e promover relações sociais. O histórico de conflitos e exclusão dos caboclos do acesso a terra, que levaram essa população a uma luta armada na defesa de seu território, também confere a esse povo um capital social de enraizamento muito forte.

A perspectiva de realização do sonho da terra própria também se manifesta, com maior ou menor distanciamento, em todos os entrevistados. Para alguns esse sonho é algo quase impossível, irreal, é como se fosse “a esperança mágica” apontada por Bourdieu (1979), como se existisse um milagre capaz de arrancá-los de sua condição atual<sup>45</sup>.

Todos os entrevistados desse grupo apontaram a dificuldade do trabalho na agricultura e principalmente sua condição de arrendatário ou

---

<sup>45</sup> Conforme Bourdieu (1979, p. 102): “a esperança mágica é a mira do futuro próprio daqueles que não têm futuro”. O autor se refere a toda sorte de excluídos, inclusive os “camponeses sem terra” e os “trabalhadores agrícolas”.

parceiro. O trabalho duro do campo, o pagamento da renda da terra e o alto custo dos insumos são as principais reclamações apresentadas. A situação “penosa” citada por Paulilo (1998) e vivenciada por muitos desses parceiros pode ser percebida nos seus relatos. “É muita despesa (...) a gente entra com tudo, com veneno, adubo, semente, trabalho e ainda temos que pagar a máquina. Eles só entram com a terra (...) se não colher bem, no fim vira só em despesa” (E5 – Não beneficiário, 55 anos). O entrevistado revela consciência de sua situação relativamente ao trabalho realizado em parceria. Apesar de administrar as lavouras e cuidar da propriedade com certa independência, deduz que sua condição é injusta nas perspectivas econômica e humana.

Muitas das dificuldades apontadas pelos agricultores não-proprietários também foram declaradas pelos proprietários beneficiados com o crédito fundiário. No entanto, a situação dos arrendatários e parceiros parece mais crítica devido ao valor do aluguel da terra e outras condições desfavoráveis já citadas e também apontadas por Abramovay (2001) e Paulilo (1998).

Observa-se que por muito tempo o entrevistado ficou aguardando uma oportunidade para obter o financiamento da terra. Na sua percepção essa transação é muito complicada, demorada, com poucas chances de dar certo. Como na sua perspectiva as chances de sucesso são muito pequenas, o intento representaria uma conquista semelhante a “ganhar na loteria”.

Todos os entrevistados desse grupo responderam que teriam como pagar o financiamento da terra nas atuais condições do PNCF, sendo que a maioria, principalmente, pelo fato de deixarem de pagar a renda da terra. Esses entrevistados afirmaram que os recursos da renda da terra poderiam ser revertidos nas prestações do financiamento. Outra afirmação frequente foi a disposição em realizar um maior esforço para honrar com o pagamento do crédito, no caso da compra da terra própria.

Essa mesma situação é apontada por Bari (1998), ao fazer uma análise econômico-financeira do crédito fundiário no Brasil. O autor, baseado em estudos de Newbery e Stiglitz (1985), afirma que ao contrair o crédito fundiário o beneficiário desprende maior esforço para não perder o patrimônio adquirido, diminuindo assim a situação de risco

do empreendimento. Ainda de acordo com o mesmo autor, junto com a diversificação da produção, os beneficiados do crédito multiplicam seus esforços para aumentar a renda agrícola que lhes possibilitem honrar o compromisso financeiro assumido.

Por outro lado, o sonho e a esperança, em adquirir a terra, evidenciados nesse grupo de entrevistados, na realidade, continuam longe de ser concretizados. Por ter que conviver com o estigma de ser uma população que geralmente recorre ao acesso à terra pela reforma agrária tradicional, e que participa de assentamentos e ocupações, as famílias pobres do MOC que não se submeteram as mobilizações em prol da luta pela terra são relegadas a um verdadeiro limbo. Em geral, os agentes públicos caracterizam esse grupo como um público típico da reforma agrária tradicional, mesmo tendo todos os preceitos para o enquadramento no PNCF.

Essa situação é corroborada pelas dificuldades que esse grupo encontra em ter acesso ao crédito agrícola e à assistência técnica (apesar da Epagri ser o principal recurso na informação sobre as políticas públicas). A tendência das organizações e dos agentes públicos em atender preferencialmente às famílias mais dinâmicas sob o ponto de vista do mercado é bem percebida pelos agricultores mais pobres do MOC. Leite et al. (2004) também mencionam, em outro contexto, essa preferência dos agentes intermediadores dos recursos do Pronaf em relação aos agricultores integrados com empresas agroindustriais. Nesse caso, a preferência está relacionada às facilidades em oferecer garantias na obtenção do crédito, como é o exemplo do aval da própria empresa integradora.

De forma geral, o grupo dos caboclos/brasileiros apresentou as maiores limitações quanto ao acesso às políticas públicas de apoio à agricultura. No caso do acesso ao financiamento da terra, tão importante quanto a existência dessas políticas é haver correlatamente suporte de capacitação para a gestão da propriedade e apoio à comercialização da produção. Além disso, o crédito fundiário deve estar integrado a uma política mais ampla de desenvolvimento sustentável, objetivando oferecer alternativas viáveis para o longo prazo e com menor impacto ao meio ambiente.

A partir de agora apresenta-se mais detalhadamente as percepções do grupo de **beneficiários** dos programas de crédito fundiário. O intuito é analisar a experiência de quem participou dos programas e enriquecer o debate quanto as melhorias dessas políticas.

A maioria dos entrevistados beneficiados com os programas de crédito fundiário declarou que não teve ou não terá dificuldade para saldar o financiamento. Todos afirmaram também a intenção de permanecer no campo e na atividade agrícola. Por outro lado, quando se indagou sobre a vontade de permanecer como agricultor, a maioria citou o sofrimento e a luta para permanecer na terra. Com efeito, foram citadas diversas dificuldades para se enfrentar essa luta, como também a necessidade de maior apoio ao agricultor por parte do Poder Público.

Em relação ao apoio governamental, as principais críticas foram: carência de assistência técnica; falta de preços mínimos; ausência de seguro agrícola; dificuldade na obtenção do crédito agrícola (burocracia e demora no atendimento); e pouca disponibilidade do crédito fundiário para os filhos dos agricultores.

Os motivos apontados pelos entrevistados para permanecer no campo e na atividade agrícola são diversos, entre as quais se destacam as seguintes: suas raízes estão no campo; a agricultura é a única atividade que conhecem; o grau de escolaridade não permite a procura de outras atividades na cidade; não existem vagas para bons empregos na cidade; dificuldade de subsistência na cidade. Ou seja, a falta de adaptação é uma das principais razões alegadas para eles não procurarem outro meio de vida. Não obstante, além de desejarem permanecer na agricultura, os entrevistados consideram a terra como um lugar de moradia e de bem viver, onde é possível obter o sustento da família, alguma renda e certa liberdade no modo de vida.

Todos os entrevistados declararam que o crédito fundiário seria uma boa opção para os filhos dos agricultores permanecerem na terra. Porém, algumas dificuldades podem também comprometer o desempenho desta política nos municípios estudados, caso não sejam sanadas. Essas dificuldades não estão exclusivamente relacionadas com as famílias beneficiadas pelo crédito fundiário, mas envolvem a agricultura familiar de modo geral, como apontado anteriormente.

Silva et al. (2003, p. 63) encontraram condições semelhantes entre os agricultores da região Oeste de Santa Catarina. Esses autores afirmam que “o baixo nível de renda obtido nos estabelecimentos agrícolas se deve, por um lado, aos baixos preços recebidos pelos produtos aí gerados e, por outro, ao alto custo dos insumos utilizados”. Molina (1996), comentando a respeito da reforma agrária nos países da América Central, assevera que os principais problemas enfrentados pelos agricultores das áreas reformadas são os mesmos dos pequenos agricultores: baixos preços dos produtos agrícolas; aumento constante nos preços dos insumos; falta de capacitação, e problemas de mercado. Segundo o autor, tais dificuldades geram um círculo de pobreza que precisamente a reforma agrária pretende aliviar.

Nessa esteira surgem algumas novas perguntas para as quais ainda não foram encontradas respostas definitivas neste trabalho, tais como: a) aquelas famílias mais pobres estariam em condições de se viabilizar nessa modalidade de crédito implantada no estado? b) haveria alguma lógica nos critérios subjetivos de escolha dos candidatos, selecionando os mais “aptos” a essa modalidade de crédito? c) essa modalidade de crédito está em sintonia com enfoque de ordenamento fundiário e desenvolvimento territorial sustentável do Estado brasileiro? d) como gerar desenvolvimento sustentável tendo o capital social como ferramenta?

Com relação aos motivos para a escolha do crédito, foram citados os seguintes: “tem como escolher a terra”; “legaliza logo a terra” e; “ter uma colocação fixa”. Essas expressões receberam citação de diferentes entrevistados. Um deles, ao responder sobre o motivo de ter contraído o financiamento da terra, faz menção à necessidade de ter uma colocação fixa como condição de sobrevivência na agricultura.

Desse modo, concordando com Medeiros (2002), pode-se inferir que o sonho de ter uma terra própria é um dos principais motivos que levam esses agricultores a contraírem o crédito fundiário. A condição de arrendatário proporciona algumas facilidades para essa transição. Entre elas podem-se citar a experiência profissional, a posse de alguns implementos agrícolas e principalmente o valor pago ao arrendamento que, muitas vezes, é proporcional ou até superior ao valor

das prestações do financiamento. Não só pagam o crédito, como é possível comprar novas áreas de terras.

Na família beneficiada pelo Fundo de Terras o entrevistado mencionou que houve significativa melhora das condições de vida após a aquisição da terra própria. Ainda, destacou a vantagem de deixar de pagar o arrendamento da terra para o proprietário desta.

Quando perguntados se “melhoraram de vida” após o financiamento, utilizaram uma expressão de exclamação, evidenciando um sentimento de contentamento com essa opção. Pesquisadores do Departamento de Estudos Socioeconômicos Rurais (Deser), ao realizarem uma avaliação a respeito da capacidade de pagamento dos mutuários do Banco da Terra, fizeram a seguinte afirmação:

Como é no estabelecimento rural que a maioria dos agricultores reside ou gostaria de residir, a propriedade da terra dá mais segurança quanto aos investimentos em infraestrutura produtiva ou de moradia. Durante a realização da pesquisa, apareceu com muita frequência a declaração de que ‘hoje estou investindo no que é meu’ (NUNES et al, 2005, p. 55).

As mesmas expressões “trabalhar no que é meu” e “morar no que é meu”, com algumas variações, foram repetidas durante toda a pesquisa de campo e em todos os grupos pesquisados. Tal manifestação evidencia uma relação direta com a terra e com um projeto de vida, o que facilita a compreensão dos motivos da adesão ao crédito fundiário.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Encerra-se este percurso na tentativa de análise da acessibilidade as políticas públicas de crédito fundiário, com ênfase no Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), no Território Meio Oeste Contestado (TMOC), que representou no período de 2003 a 2011, 71,6% do acesso à terra pela população catarinense.

Espera-se instigar outros estudos que ajudem a elucidar a instrumentalização do conceito de capital social como ferramenta de sinergia e promoção de desenvolvimento para as populações menos favorecidas. Além do estudo de caso no TMOC, essas conclusões se basearam na análise documental procedida, a qual contribuiu para ampliar a compreensão do tema.

Essas considerações foram divididas em três partes para facilitar a compreensão do trabalho. Na primeira parte consideram-se os aspectos positivos da aplicação do crédito fundiário, as limitações e as recomendações, necessitando de estudos e debates para o aperfeiçoamento desse processo na área em estudo.

Os resultados obtidos permitem concluir que no MOC, e também no estado de Santa Catarina, o público que acessa o crédito fundiário é constituído, preferencialmente, de agricultores não-proprietários e mini fundiários, tais como arrendatários, parceiros e filhos de agricultores familiares, sendo que no decorrer do trabalho pode-se perceber claramente a formação de dois grupos distintos: os caboclos/brasileiros e os colonos. O primeiro grupo, não se dispõe a participar da mobilização de luta pela terra, nesse caso, o crédito fundiário se apresenta como a única opção para muitos desses agricultores não-proprietários ou que dispõem de pouca terra para sua manutenção. Todavia, os agentes públicos que operacionalizam o programa não reconhecem neste grupo um público “desejável”, perfazendo um hiato na acessibilidade desse público à terra.

No que concerne ao reordenamento fundiário, as propostas de financiamento têm sido efetivadas de forma individual, com a compra

de pequenos imóveis. Nesse sistema, o crédito fundiário no estado de Santa Catarina não exerce concorrência com os instrumentos utilizados na reforma agrária tradicional, nem em termos de público atendido, nem em termos de áreas adquiridas. Desse modo, é desejável a integração de ambos os instrumentos de acesso à terra sob uma política mais ampla de ordenamento dos territórios, embora isso ainda não ocorra na prática.

Parece que as críticas a respeito dessa forma de acesso à terra por parte de sindicatos se explicam mais pelo seu cunho ideológico do que pela realidade dos fatos. É fato que suas linhas de financiamento necessitam de ajustes e aperfeiçoamentos, porém não se pode fechar os olhos ao público que é prioridade para o Programa por preconceito ou por suposição de haver incapacidade de cumprimento do contrato em função de sua trajetória histórico-cultural. Acredita-se que o fortalecimento destas populações por meio da indução do latente capital social existente neste micro nível organizacional, pode ser uma saída para uma maior representatividade na relação com o Estado.

Um dos aspectos mais relevantes do crédito fundiário é assegurar a permanência de agricultores na área rural, até então não-proprietários, principalmente nas áreas de forte concentração de agricultura familiar. Esses trabalhadores veem na terra o lugar ideal para morar e viver; ao mesmo tempo dispõem de conhecimento suficiente para a gestão da atividade rural, que os credencia ao benefício dessa modalidade de política pública.

Igualmente, o crédito fundiário se apresenta como uma boa contribuição para se enfrentar a questão da sucessão hereditária, permitindo aos filhos de agricultores satisfazer o desejo de permanecer na atividade. Além disso, essa política facilita a compra de áreas próximas a pessoas com quem mantêm laços de amizade e parentesco. Essas relações sociais são fatores positivos no processo de organização da agricultura familiar.

A realização de um programa de ordenamento fundiário pressupõe a integração de diversos fatores, aliando o acesso à terra à outras políticas. Ou seja, acesso ao crédito agrícola, à infraestrutura produtiva e social, aos investimentos em pesquisa, à educação formal e à capacitação profissional, ao planejamento adequado do uso do espaço

rural, ao apoio à comercialização, às moradias adequadas e, por fim, o acesso ao lazer.

Além disso, acredita-se que um programa dessa natureza deve estar obrigatoriamente envolvido com a participação efetiva das comunidades. Por essa razão existe a necessidade de o instrumento de crédito fundiário integrar-se melhor com outros programas estaduais e federais de desenvolvimento rural, tais como o Microbacias<sup>46</sup> e o Desenvolvimento Territorial do MDA<sup>47</sup>. Ambas as políticas citadas possuem um forte componente participativo e os pressupostos do desenvolvimento sustentável.

O acesso às informações a respeito do crédito fundiário está disponível nos Sindicatos de Trabalhadores Rurais e nos escritórios da Epagri, cujas representações estão presentes em todos os municípios catarinenses. Com a capilaridade dessa política pública é possível atender todo o estado, apesar de a capacidade operacional e os recursos financeiros nem sempre estarem disponíveis na quantidade desejada.

Os beneficiados sabem que podem perder a sua terra caso não paguem as prestações. Por isso, além de se empenharem para honrar os compromissos assumidos, desenvolvem um maior esforço na gestão da propriedade, o que contribui sobremaneira para diminuir os riscos de insucesso do empreendimento.

Para todos os entrevistados da pesquisa o crédito fundiário é um instrumento capaz de melhorar a sua qualidade de vida. Todavia, relativamente ao contexto e a forma com ele está sendo implantando no estado de Santa Catarina o instrumento creditício torna-se mais viável

---

<sup>46</sup> Trata-se do “Projeto de Recuperação Ambiental e de Apoio ao Pequeno Produtor Rural” do Governo do estado de Santa Catarina em convênio com o Banco Mundial, visando o desenvolvimento rural sustentável.

<sup>47</sup> Trata-se do programa coordenado pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial do MDA, que objetiva desenvolver estratégias de integração de instrumentos complementares à função produtiva, para estimular o dinamismo entre a base social e as diversas esferas de governos. O enfoque territorial adotado é uma visão essencialmente integradora de espaços, atores sociais, agentes, mercados e políticas de intervenção.

para aqueles que estão integrados ao mercado e dispõem de algum patrimônio e uma poupança inicial para dar início à suas atividades.

Um dos maiores limitantes da implantação do crédito fundiário na região estudada é a valorização das terras. As sugestões de aumento do teto são de triplicar o valor, que atualmente é de 80 mil reais. Neste caso pode-se visualizar três cenários. O primeiro refere-se à pressão que tal aumento pode exercer sobre o preço das terras em geral. O segundo caracteriza a maior dificuldade de pagamento do crédito, em razão da elevação do valor das prestações anuais. Já o terceiro cenário é a adequação do programa ao público “desejável”, tornando ainda mais inacessível à população que realmente necessita.

A dificuldade de acesso ao crédito por parte dos demandantes mais pobres é causada, sobretudo, pela restrição da oferta em relação à procura. Nesse caso, além dos critérios de elegibilidade ao Programa, os membros do CMDRS escolhem os “mais aptos”, ou seja, aqueles que apresentam melhores condições para o pagamento do crédito. Além disso, os agricultores mais pobres têm mais dificuldade de acesso não só ao crédito fundiário, mas também ao crédito agrícola e à assistência técnica. Por tal razão esse público (caboclos/brasileiros) continua excluído do acesso à propriedade da terra, uma vez que a maioria não se dispõe à mobilização nos acampamentos e ocupações para acessar a propriedade por meio da reforma agrária tradicional, embora os agentes responsáveis pela operacionalização do PNCF os veem como público característico desta reforma agrária.

O PNCF implantado em convênio com os governos estaduais e participação das centrais sindicais é totalmente dissociado da reforma agrária tradicional coordenada pelo Incra e de qualquer outra política estadual ou municipal. Ademais, esses programas pontuais de ordenamento fundiário não são suficientes para o fortalecimento geral da agricultura familiar para gerar o desenvolvimento em sentido mais amplo. Desse modo, para que cumpram com o seu papel de combate à pobreza e fortalecimento da agricultura familiar devem figurar como instrumentos integrantes de políticas mais amplas que contemplem o desenvolvimento sustentável, conforme as recomendações que se seguem.

Em função dos resultados desta pesquisa e das considerações apresentadas, recomendam-se para a continuidade do crédito fundiário as seguintes medidas:

- apoio à diversificação da renda dos novos proprietários, com implantação de agroindústrias, mesmo artesanais, e outras atividades não-agrícolas. Essas atividades podem apoiar o público caracterizado neste estudo como o grupo caboclo/brasileiro, de maneira a complementar-lhe a renda e facilitar a sua permanência no meio rural;
- introdução de mecanismos de controle do preço das terras em regiões prioritárias, mediante uma legislação que estabeleça alguns critérios como o direito de preempção e o valor histórico da terra. A preferência de compra por parte dos demandantes de terra ou de organizações que vinculadas com a questão fundiária, pode anular os efeitos inflacionários que elevam o preço da terra no caso da aplicação intensiva do crédito fundiário. A adaptação do modelo francês da Safer pode auxiliar a regular e ordenar o processo de aplicação dessas iniciativas;
- introdução de modalidades de seguro para o pagamento das prestações em caso de perda de safras por intempéries, principalmente aquelas que se configurem em calamidade pública;
- necessidade de maior apoio (assistência técnica e comercialização) e capacitação das pessoas mais pobres e com menor patrimônio inicial no caso de financiamento individual ou não. Referido apoio amplia as chances de viabilidade do público caboclo/brasileiro no caso de acesso ao crédito fundiário;
- compilação de mecanismos que ampliem a oferta do crédito e que incentivem o atendimento das famílias

mais pobres do meio rural (em especial da população de origem caboclo/brasileiro);

- maior agilização na tramitação dos processos de concessão do crédito fundiário, desburocratizando e descentralizando os procedimentos adotados no estado;
- integração das políticas públicas de reforma agrária tradicional e crédito fundiário, utilizando-as como instrumentos complementares, como está explícito no II PNRA;
- criação de novas linhas de crédito fundiário, com a introdução de subsídios às alternativas de produção agroecológicas;
- utilização do crédito fundiário como instrumento de ordenamento fundiário dentro de uma concepção mais ampla de desenvolvimento sustentável, cujos preceitos estavam presentes nas políticas públicas geridas pelo poder público. Essa condição pode facilitar o acesso ao crédito fundiário por parte do público mais pobre do campo e amenizar efeitos nocivos causados por práticas agrícolas que agredem o meio ambiente;
- incentivo ao aprofundamento de estudos e debates a respeito de uma política de ordenamento territorial, integrando todas as políticas e ferramentas já existentes, inclusive o crédito fundiário, na linha adotada na recomendação anterior. Uma política dessa natureza pode evitar a política de “balcão” ou “guichê aberto” adotada, de certa forma, no caso do crédito fundiário no estado de Santa Catarina.

A implantação de uma política mais ampla como a recomendada neste trabalho exigiria uma articulação entre as diversas esferas do poder público e a sociedade civil organizada. Essa articulação é essencial para mobilizar os recursos e os instrumentos essenciais para o atendimento das necessidades dos agricultores familiares no processo de acesso à terra. Trata-se de integrar, articular e buscar a sinergia de

tudo o que, de alguma forma, já é feito, com o objetivo de emancipar e fortalecer os agricultores familiares e os trabalhadores rurais sem terra.

Por fim, a pesquisa mostrou uma distinção entre dois grupos dentro do público estudado, o caboclo/brasileiro e o colono. Como propõe Woolcock, percebemos que na dimensão de nível micro do capital social, em que se encontram as famílias rurais, o capital social do tipo comunitário, ou de enraizamento, é presente nos dois grupos em função da integração entre os indivíduos, laços fortes e projetos comuns. Porém, quando analisamos o segundo tipo de capital social dessas populações (autonomia), onde a participação dos indivíduos em redes sociais extracomunitárias fortalece as relações e possibilita a conexão com outros atores e instituições, nota-se que este tipo de capital social é insipiente no grupo de caboclos/brasileiros. A falta de representatividade deste grupo os torna invisíveis na acessibilidade as políticas públicas, em especial o PNCF. Por mais contraditório que possa parecer, a descentralização e a participação da sociedade civil na operacionalização do Programa por meio dos sindicatos e os CMDRS, é um dos fatores da exclusão dos caboclos/brasileiros do acesso a esta política pública, muito em função da subordinação à trajetória proposta por Putnam. A consequência desta trágica realidade é a formação de um ciclo vicioso que perpetua a pobreza rural dessas populações.

Quanto as instituições ou órgãos? e agentes públicos, pertencentes a dimensão de nível macro do capital social, ainda demonstram pouca sinergia entre elas, e baixa ou quase nenhuma interação, o que as confere um diminuto enraizamento das relações e baixo estoque do primeiro tipo de capital social. Isto torna o papel dos órgãos na promoção e indução de capital social praticamente nulo.

A mudança desse quadro exige um novo arranjo institucional e a construção de um respaldo sociopolítico dentro de consensos mínimos, mobilizando a capacidade técnica e operacional e os recursos materiais e financeiros dispersos, nem sempre utilizados de forma eficaz.

Acredita-se ser um desafio trazer à luz a população que atualmente se enquadra no PNCF e encontra-se excluída do programa, porém a mudança de paradigma de uma relação clientelista com o Estado para uma relação de ganha-ganha passa por uma reeducação dos

agentes públicos que operacionalizam as políticas públicas, como a responsabilização do Estado no papel de indutor do capital social inerente a essas populações.

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. São Paulo: Hucitec; Rio de Janeiro: Anpocs; Campinas: Unicamp, 1992.

\_\_\_\_\_. **Uma Nova Extensão Rural para a Agricultura Familiar**. In: Seminário Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural. Brasília: ASBRAERCONTAG-MA/SDR/DATER-FASER-FAO-PNUD/ProjetoBRA92/020, 4-8 ago. 1997. Anais p. 203-18

\_\_\_\_\_. **Cinco proposições sobre desenvolvimento rural**. In: III Fórum CONTAG de Cooperação Técnica. São Luís: 1998

\_\_\_\_\_. **Juventude e agricultura familiar: Desafios dos novos padrões sucessórios**. Brasília: Unesco, 1998.

\_\_\_\_\_. **Do setor ao território funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo**. Rio de Janeiro: IPEA Projeto BRA/97/013, 1999.

\_\_\_\_\_.(a) **O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural**. Economia Aplicada. São Paulo, vol. 4, n. 2, abr.-jun. 2000.

\_\_\_\_\_. **Conselhos além dos limites**. In: Seminário de Desenvolvimento Local e Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural. Porto Alegre: SAA/EMATER/PRORENDA/FETAG/RS, 2001.

\_\_\_\_\_. **Os impasses sociais da sucessão hereditária na agricultura familiar**. Florianópolis: Epagri; Brasília: Nead/MDA, 2001.

\_\_\_\_\_. **O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural**. in O Futuro das Regiões Rurais pp. 83100– Ed. UFRGS, Porto Alegre, 2003.

\_\_\_\_\_. **Para uma teoria dos estudos territoriais.** In: MANZANAL. M. NEIMAN. G. e LATTUADA. M. Desarrollo Rural – organizaciones, instituciones y territorios. Ediciones Ciccus, Buenos Aires, 2006.

ABU-EL-HAJ, J. **A mobilização de capital social no Brasil.** O caso da Reforma sanitária no Ceará. São Paulo: Anablume: 1999.

ALTIERI, Miguel. **Agroecologia: bases científicas para uma agricultura sustentável.** Guaíba (RS): Agropecuária, 2002.

ALVES, E.; LOPES, M.; CONTINI, E. O empobrecimento da agricultura brasileira. In: **Revista de Política Agrícola.** Brasília: Ano VIII, n. 03, 1999.

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Brasília, 2011. **Entrevista concedida a Karam (2012)** em 5 de maio de 2011.

AREND, Marcelo; CARIO, Silvio A. F. e ENDERLE, Rogério A. **Instituições, Inovações e Desenvolvimento Econômico.** Pesquisa & Debate, SP, volume 23, número 1 (41) pp. 110133, 2012.

ARRETCHE, M. **Estado Federativo e Políticas Sociais : determinantes da descentralização.** Rio de Janeiro: Revan: 2000.

ASSOCENE. **Sistematização e Análise de Resultados da Capacitação em Gestão Social para Conselheiros Municipais.** Brasília: MDA/Secretaria da Agricultura Familiar: 2001.

AURAS, Marli. **Guerra do Contestado: a organização da Irmandade Cabocla.** Florianópolis: Ed. UFSC; São Paulo: Cortez, 1984.

AURÉLIO (Aurélio Buarque de Holanda Ferreira). **Dicionário Aurélio Eletrônico – Século XXI.** Versão 3.0. São Paulo: Nova Fronteira, nov. 1999.

BANCO MUNDIAL. **Combate à pobreza rural no Brasil: uma estratégia integrada.** Departamento do Brasil, Região da

América Latina e do Caribe, Relatório n. 21.790-BR, v. I, dez. 2001.

BARBOSA, E. M. **Poder local e cultura democrática: elementos para uma abordagem multi-escópica em ciências sociais.** In: Sociedade Civil e Estado Social. *Revista Sociologias*. Porto Alegre: IFCH/UFRGS: n. 3, jan- jun 2000.

BARI, Mamadu Lamarana. **Análise econômico-financeira do crédito fundiário no Brasil.** Viçosa (MG), 1998. Tese (Doutorado em Economia Rural) – Departamento de Economia Rural, Universidade Federal de Viçosa.

BERDEGUÉ, Julio A. et al. **Territorios en Movimiento. Dinámicas Territoriales Rurales en América Latina.** Documento de Trabajo No. 110, Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Santiago, Chile: RIMISP, 2012.

BERGAMASCO, Sonia M. P. P. et al. **Estudo prospectivo da demanda por terra: cenários possíveis para a reforma agrária.** Brasília: MDA, 2000.

BIANCHINI, Valter. **A agricultura familiar na Região Sul do Brasil.** (Relatório de pesquisa convênio Inbra/FAO). Curitiba: Deser, 1996.

BITTENCOURT, Gilson Alceu. **Banco da Terra: análise econômica e exemplos de financiamentos.** (Boletim Deser – Edição especial). Curitiba: Deser, jun. 1999.

\_\_\_\_\_. **Pacote agrícola safra 2000/2001: os financiamentos através do Banco da Terra.** Brasília, 2000. Mimeo

BITTENCOURT, Gilson Alceu et al. **Principais fatores que afetam o desenvolvimento dos assentamentos de reforma agrária no Brasil.** (Relatório de pesquisa). Brasília: Inbra/FAO, 1998.

BLOEMER, N. M. S. **Brava gente brasileira: migrantes italianos e caboclos nos Campos de Lajes.** Florianópolis: Cidade Futura, 304p., 2000.

BORCHARDT, Ilmar; SILVA, César Augusto Freyesleben; FELICIANO, Antônio Marcos. **Diagnóstico da exclusão social em Santa Catarina: mapa da fome**. Florianópolis: SDS/Instituto Cepa (SC), 2003.

BORGERT, Altair. **O programa troca-troca e a política de assistência e incentivo ao pequeno produtor rural do estado de Santa Catarina no período 1983-1987**. Florianópolis, 1991. Dissertação (Mestrado em Administração), Centro Sócio Econômico da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC.

BOURDIEU, P. “**The Forms of Capital**”, in Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education, ed. J. Richardson. N.Y., Greenwood: 1985.

BRANDÃO, Wilson. **A Reforma Agrária Solidária no Ceará**. In: SISNANDO LEITE, Pedro (org.) Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável. Brasília: Nead/MDA, 2000.

BRANDENBURG, Alfio. **Os novos atores da reconstrução do ambiente rural no Brasil: o movimento ecológico na agricultura**. Bélgica, 2010.

BRASIL. Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário. **Estatuto da Terra. Lei nº. 4.504, de 30 de novembro de 1964**. Dispõe sobre o Estatuto da Terra e dá outras providências. Brasília: MIRAD, 1985.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Lei 8.629, de 25 fev. 1993**. Brasília: DOU, 1993.

\_\_\_\_\_. Ministério Extraordinário de Política Fundiária. **I Censo da Reforma Agrária do Brasil**. Brasília: MEPP, 1996.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Agricultura Familiar, Reforma Agrária e Desenvolvimento Local para um Novo Mundo Rural**. Brasília: 1999.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Decreto nº 3.475, de 19 maio 2000**. Brasília: DOU, 2000.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Lei nº 10.267, de 28 ago. 2001.** Brasília: DOU, 2001.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **II Plano Nacional de Reforma Agrária: Paz, produção e qualidade de vida no meio rural.** Brasília: Incra/MDA, 2003a.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Decreto nº 4.892, de 25 nov. 2003.** Brasília: DOU, 2003b.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Reordenamento Agrário. **Fundo de Terras e da Reforma Agrária: Regulamento operativo.** Brasília: DOU, 14 abr. 2004a.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Recuperação e Regularização dos Projetos financiados pelo Fundo de Terras (Programas Banco da Terra e Cédula da Terra): Princípios e diretrizes.** Brasília: SRA/MDA, 2004b. Disponível em: <[www.creditofundiario.org.br](http://www.creditofundiario.org.br)>. Acesso em: 21 nov. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Dados unificados do Banco da Terra – ago. 2004.** Brasília: SRA/MDA, 2004c. Mimeo.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Decreto nº 5.033, de 5 abr. 2004.** Brasília: DOU, 2004d.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Sistema de Pré-cadastro para Qualificação da Demanda – SQD.** Brasília: PNCF/MDA, dez. 2015c. Disponível em: <[www.creditofundiario.org.br/principal/index](http://www.creditofundiario.org.br/principal/index)>. Acesso em: 11 dez. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Relatório de Gestão MDA – 2014.** Brasília: MDA, 2005d. Disponível em: <[www.mda.gov.br](http://www.mda.gov.br)>. Acesso em: 22 set. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Programa Nacional de Crédito Fundiário: Consolidação da Agricultura Familiar. (Manual de Operações).** Brasília: SRA/MDA, 2015e.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Programa Nacional de Crédito Fundiário: Simulador de Financiamentos**. Brasília: SRA/MDA, 2015f. Disponível em: <[www.creditofundiario.org.br](http://www.creditofundiario.org.br)>. Acesso em: 16 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Reordenamento Agrário. **Projeto Crédito Fundiário e Combate à Pobreza Rural. (Manual de Operações)**. Brasília: SRA/MDA, 2005g.

\_\_\_\_\_. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional. **Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial. Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial, Brasília, 13 a 14 nov. 2003**. Anais..., Brasília: MI, 2005h.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Sistema de Análise e Contratação – SAC**. Brasília: PNCF/MDA, jan. 2006. Disponível em: <[www.creditofundiario.org.br](http://www.creditofundiario.org.br)>. Acesso em: 16 jan. 2016.

BRUMER, Anita. **A exploração familiar no Brasil**. In: LAMARCHE, Hugues (coord.) *A agricultura familiar: comparação internacional*. Tradução: Ângela Maria Naoko Tijiwa. Campinas, SP: Unicamp, 1993, p. 179-234.

BRUNO, Jean. **Reforma social da agricultura familiar contemporânea: sobrevivência ou criação da economia moderna**. Cadernos de Sociologia. Porto Alegre: UFRGS, v.6, p. 51-75, 1994.

BRUNO, Regina Ângela Landim. **Nova República: A violência patronal rural como prática de classe**. Revista Sociologia. Porto Alegre, ano 5, n. 10, p. 284-310, jul./dez. 2003.

\_\_\_\_\_; MEDEIROS, Leonilde Sérvulo. **Percentuais e causas das evasões nos assentamentos rurais. (Relatório de pesquisa)**. Brasília: Convênio Incra/FAO, 1998.

BUAINAIN, Antônio Márcio et al. **Programa Cédula da Terra: resultados preliminares, desafios e obstáculos – Relatório de avaliação**. Brasília: Nead, 1999.

\_\_\_\_\_. **Estudo de avaliação de impactos do Programa Cédula da Terra 2001 – Relatório síntese**. Brasília: Nead/MDA; Campinas: NEA/Unicamp, 2002.

\_\_\_\_\_. **Estudo de avaliação de impactos do Programa Cédula da Terra 2003 – Relatório final**. Brasília: Nead/MDA, 2003.

\_\_\_\_\_; SILVEIRA, José Maria. **Reforma agrária: mercado versus desapropriação ou mercado e desapropriação?** São Paulo: SBPC, 2003. Disponível em: <<http://www.comciencia.br>>. Acesso em: 09 jun. 2015.

\_\_\_\_\_; PIRES, Daniela. **Reflexões sobre reforma agrária e questão social no Brasil**. Campinas: Instituto de Economia/Unicamp, 2003. Disponível em: <[www.abda.com.br/texto/AntonioBuainain.pdf](http://www.abda.com.br/texto/AntonioBuainain.pdf)>. Acesso em: 04 nov. 2015.

CALDART, Roseli Salete. **Pedagogia do Movimento Sem Terra: escola é mais do que escola**. Petrópolis: Vozes, 2000.

CAMARGO, Lidiane. **O Banco da Terra em Santa Catarina: da crítica às possibilidades**. Florianópolis, 2003. Dissertação (Mestrado em Agroecossistemas). Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas – Centro de Ciências Agrárias da Universidade Federal de Santa Catarina.

CANUTO, Antônio; SILVA LUZ, Cássia Regina da (coords.). **Conflitos no campo – Brasil 2002**. Goiânia: CPT, 2002.

CARNOY, Martin. **Estado e teoria política**. Tradução pela equipe de tradutores do Instituto de Letras da PUC-Campinas. 10. ed. Campinas, SP: Papyrus, 2004.

CAZELLA, Ademir Antônio. **Assentamentos rurais e cooperação agrícola: políticas conflitantes. O caso do**

**Assentamento 30 de Outubro – SC.** Rio de Janeiro, 1992. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Instituto de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.

\_\_\_\_\_. Ações fundiárias em Santa Catarina. Agropecuária Catarinense, Florianópolis, SC, v.8, n.4, p. 40-42, dez. 1995.

\_\_\_\_\_; BÚRIGO, Fábio L. **Desenvolvimento Territorial no Planalto Catarinense: o difícil caminho da intersectorialidade.** Revista Extensão Rural, DEAER/CPGExR – CCR – UFSM, Ano XV, Jan – Jun de 2008.

\_\_\_\_\_; CARDOSO, Joel; MATTEI, Lauro. **Iniciativas intermunicipais de desenvolvimento: análise de Experiências no estado de Santa Catarina.** Paper apresentado a SOBER de Ribeirão Preto. 2005. Disponível em <http://www.sober.org.br/palestra/2/789.pdf>

\_\_\_\_\_; BONNAL, Philippe e MALUF, Renato S. **Olhares disciplinares sobre o território e desenvolvimento territorial.** In: Agricultura Familiar – multifuncionalidade e desenvolvimento territorial no Brasil. Rio de Janeiro: Mauad, 2009.

COLEMAN, J. “**Foundations of Social Theory**”, Belknap Press, Cambridge, Mass: 1990.

DELGADO, Guilherme. **Capital financeiro e agricultura.** São Paulo: Ícone/Unicamp, 1985.

\_\_\_\_\_; Nelson G. e LEITE, Sergio P. **Atualização das políticas de Desenvolvimento Territorial no meio rural brasileiro.** In. MIRANDA, C. TIBURCIO, B. Políticas de Desenvolvimento Territorial e Enfrentamento da Pobreza Rural no Brasil. Brasília: IICA, 2013.

\_\_\_\_\_; BONNAL, Philippe e LEITE, Sérgio P. **Desenvolvimento Territorial: Articulação de Políticas Públicas e Atores Sociais.** OPPA/IICA, Rio de Janeiro, dez. 2007.

\_\_\_\_\_; GRISA, Cátia. **Institucionalidades, governança e projetos territoriais na política de desenvolvimento rural no Brasil.** In: MIRANDA, C. TIBURCIO, B. Políticas de Desenvolvimento Territorial e Enfrentamento da Pobreza Rural no Brasil. Brasília: IICA, 2013.

\_\_\_\_\_; GRISA, Cátia. **Políticas de desenvolvimento territorial e pobreza rural no Brasil: análise das institucionalidades e da governança.** Estud. Soc. E Agric., Rio de Janeiro, vol. 22, n. 1, 2014.

DEL GROSSI, Mauro Eduardo et al. **Estimativas das famílias potenciais beneficiárias de programas de assentamentos rurais no Brasil.** In: GASQUES, José Garcia; CONCEIÇÃO, Júnia Cristina P. R. da. (orgs.). Transformações da agricultura e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2001, p. 457-478.

DESER. **Banco da Terra: uma análise econômica.** Curitiba: Deser, boletim nº 102, 1999.

DUNCAN, Marcelo. **A construção de uma política de desenvolvimento: os territórios rurais no Brasil.** Habitus. Goiânia, v. 8, n. 1/2, p. 191, 227, jan./dez. 2010.

DUPAS, G. **Economia Global e Exclusão Social: Pobreza, Emprego, Estado e Futuro do Capitalismo.** São Paulo: Editora Paz e Terra: 1999.

DURSTON, J. **Construyendo Capital Social Comunitário: Una Experiencia de Empoderamiento Rural en Guatemala.** Santiago del Chile: CEPAL: 1999.

\_\_\_\_\_. **Que és el capital social comunitário?** Santiago del Chile: CEPAL: 2000.

EVANS, P. **“Government Ation, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Sinergy”**, World Development, vol. 24, nº 6, pp. 1119-1132, 1996.

ESPIG, Marcia J. **Algumas reflexões sobre a historiografia do movimento do Contestado: o caso dos operários da Estrada**

**de Ferro São Paulo – Rio Grande.** ANPUH – XXIII SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA – Londrina, 2005.

FAO/INCRA. **Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável.** Brasília: Projeto de Cooperação Técnica UTF/BRA/036, 1994.

FAVARIN, Roque A. **Contribuições da economia solidária para o desenvolvimento na região do contestado.** FURB, 2009.

FERNANDES, A. S. **A Comunidade Cívica em Walzer e Putnam.** São Paulo: CEDEC: Lua Nova: n. 51, 2000.

FERNANDES, Bernardo M. **Brasil: 500 anos de luta pela terra.** Cultura Vozes. Presidente Prudente, SP, v. 93, n. 2, p. 11-31, 1999.

\_\_\_\_\_. **Questão agrária, pesquisa e MST.** São Paulo: Cortez, 2001a. (Coleção Questões da Nossa Época; v. 92).

\_\_\_\_\_. **A ocupação como forma de acesso à terra.** XXIII Congresso Internacional da Associação de Estudos Latino-Americanos. Washington – DC, 6 a 8 de set. 2001b. Disponível em: <[www2.prudente.unesp.br/dgeo/nera/publicacoes.html](http://www2.prudente.unesp.br/dgeo/nera/publicacoes.html)>. Acesso em: 02 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. **Entrevistas série reforma agrária.** São Paulo: Fazendeiro, 2004. Disponível em: <[www.fazendeiro.com.br/noticias/Entrevista\\_agra.asp](http://www.fazendeiro.com.br/noticias/Entrevista_agra.asp)>. Acesso em: 12 nov. 2015.

FETRAF-SUL. **Mobilizações da juventude da agricultura familiar da região Sul.** Propostas da Fetraf-Sul/CUT para negociação com os governos federal e estaduais sobre o programa Nossa Primeira Terra. Chapecó, SC, nov. 2003.

FLEXOR, George e LEITE, Sergio Pereira. **Análise De Políticas Públicas Breves Considerações Teórico Metodológicas,** 2011.

FURTADO, Celso. O capitalismo global. 5. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

FUKUYAMA, Francis. **A grande ruptura: a natureza humana e a reconstituição da ordem social**. Rio de Janeiro: Rocco, 2000.

GASQUES, José G; CONCEIÇÃO, Júnia C. P. R. da. **A demanda de terra para a reforma agrária no Brasil**. In: SISNANDO LEITE, Pedro et al. (orgs.). Reforma agrária e desenvolvimento sustentável. Brasília: Nead, 2000, p. 85-109.

GIL, A. C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002. 177p.

GOMES DA SILVA, José. **Buraco negro: a reforma agrária na constituinte**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

\_\_\_\_\_. **A reforma agrária no Brasil**. In: STÉDILE, João P. A questão agrária hoje. Porto Alegre: UFRGS, p. 165-190, 1994.

GOMES, C. M. P. **A governança da terra em questão: uma análise da política de crédito fundiário no Brasil**. Dissertação de mestrado. Florianópolis, 259 p., 2013.

GRANOVETTER, M. **“Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness**. American Journal of Sociology, v. 91, p. 481-510, 1984.

GRAZIANO DA SILVA, José. **O novo rural Brasileiro**. Campinas, SP: Unicamp, 1999. (Coleção Pesquisas, 1).

\_\_\_\_\_. **O desenvolvimento local sustentável: um novo desafio para os países retardatários**. In: X Congresso Mundial de Sociologia Rural. Rio de Janeiro: 2000.

\_\_\_\_\_; BELIK, Walter; TAKAGI, Maya (orgs.). **Projeto Fome Zero: uma proposta de segurança alimentar para o Brasil**. São Paulo: Instituto Cidadania, out. 2001.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. **“Três Gerações de Políticas Públicas para a Agricultura Familiar e Formas de Interação entre Sociedade e Estado no Brasil”**. RESR, Piracicaba-SP, Vol. 52, Supl. 1, p. S125-S146, 2014.

GUIMARÃES, Alberto P. **Quatro séculos de latifúndio**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

HAGUETTE, Teresa Maria F. **Metodologias qualitativas na Sociologia**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 1992.

HALL, Peter A. e TAYLOR, Rosemary C.R. **As três versões do neoinstitucionalismo**. São Paulo; Lua Nova, n.58, 2003.

HEREDIA, Beatriz et al. **Análise dos impactos regionais da reforma agrária no Brasil**. Brasília: Nead/MDA, 2004.

HIRSCHMAN, A. “**Social conflicts as pillars of democratic societies, A Propensity to Self-Subversion**”, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press: 1995.

HOFFMANN, Rodolfo. **A distribuição da posse da terra no Brasil de acordo com as PNAD de 1992 a 1999**. In: GASQUES, José Garcia; CONCEIÇÃO, Júnia Cristina P. R. da. (orgs.). **Transformações da agricultura e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2001, p. 441-455.

\_\_\_\_\_. **Distribuição da renda e da posse da terra no Brasil**. In: RAMOS, P. *et al.* **Dimensões do agronegócio brasileiro: políticas, instituições e perspectivas**. Brasília, NEAD Estudos número 15, MDA, 2007.

\_\_\_\_\_; NEY, M. G. **Evolução recente da estrutura fundiária e propriedade rural no Brasil**. In: GASQUES, J. G.; VIEIRA FILHO, J. E. R.; NAVARRO, Z. (Orgs.) **A Agricultura Brasileira: desempenho, desafios e perspectivas**. Brasília: IPEA, 298 p., 2010.

IBGE. **Censo Demográfico de 2006**. Brasília, 2001. Disponível em: <[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)>. Acesso em: 1º nov. 2015.

\_\_\_\_\_. **O Brasil município por município – Cidades@**. Brasília, 2004. Disponível em: <[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)>. Acesso em: 16 jan. 2016.

INCRA. **Relatório de Atividades – Incra 30 anos**. Brasília: 2000. Disponível em: <www.incra.gov.br>. Acesso em: 20 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. **Balanco Global de Gestão – Relatório Final**. Brasília: dez. 2002. Disponível em: <www.incra.gov.br>. Acesso em: 12 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. **Relatório SIPRA nº 227/2003**. Brasília, 2004a. Mimeo.

\_\_\_\_\_. **Plano Regional de Reforma Agrária**. Florianópolis: Superintendência Regional do Incra/SC, 2014b. Mimeo.

IPEA. **O mapa da fome I** – Documentos de política n. 14. Rio de Janeiro, mar. 1993.

KARAM, Ricardo Antonio de Souza. **A economia política do desenvolvimento territorial: uma análise da diversidade institucional na agenda brasileira**. Rio de Janeiro: IE/UFRJ, 2012 (tese de doutorado).

KINGDON, John W. **Agendas, alternatives and public policies**. New York, HarperCollins, 2003.

\_\_\_\_\_. **W. Formação da Agenda**. IN. SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs.). Políticas Públicas. Brasília: ENAP, 2006.

LAMARCHE, Hugues (coord.). **A agricultura familiar: comparação internacional**. Tradução: Ângela Maria Naoko Tijiwa. Campinas, SP: Unicamp, 1993.

LEITE, Sérgio et al. **Impactos dos assentamentos: um estudo sobre o meio rural brasileiro**. Brasília: IICA/Nead; São Paulo: Unesp, 2004. (Estudos Nead, n. 6).

LISBOA, Teresa Kleba. **A luta dos sem terra no oeste catarinense**. Florianópolis: UFSC, 1988.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E. D. **A. Pesquisa em Educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986. (Temas Básicos de Educação e Ensino).

MACHADO, Paulo Pinheiro. **Lideranças do Contestado: a formação e a atuação das chefias caboclas (1912-1916)**. Campinas, SP: Unicamp, 2004.

MAHONEY, James e KATHLEEN, Thelen. **A Theory of Gradual Institutional Change**. 2010 P. 137. In: Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power, edited by James Mahoney and Kathleen Thelen. Cambridge: Cambridge University Press.

MARÉS, Carlos Frederico. **A função social da terra**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2003.

MARTINE, George; GARCIA, Ronaldo Coutinho. **Os impactos sociais da modernização agrícola**. São Paulo: Caetés, 1987.

MARTINS, José de Souza. **Os camponeses e a política no Brasil**. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1983.

\_\_\_\_\_. **Reforma agrária: o impossível diálogo sobre a história possível**. Brasília: MDA, 2000.

\_\_\_\_\_. **A sociedade vista do abismo: novos estudos sobre exclusão, pobreza e classes sociais**. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003a.

\_\_\_\_\_. **Exclusão social e a nova desigualdade**. 2. ed. São Paulo: Paulus, 2003b. (Coleção temas de atualidade).

\_\_\_\_\_. **O sujeito oculto: ordem e transgressão na reforma agrária**. Porto Alegre: UFRGS, 2003c.

\_\_\_\_\_; et al. **Travessias: estudo de caso sobre a vivência da reforma agrária nos assentamentos**. Porto Alegre: UFRGS, 2003.

MASCARENHAS, Geise A. **Constituição de Consórcios Públicos em Territórios de Consad / Territórios Rurais**. Relatório. FAO/MDS, 2012.

\_\_\_\_\_. **Consórcios Intermunicipais de Desenvolvimento: do privado do público.** VI Congresso Internacional SIAL, UFSC, Florianópolis, 21 a 25 de maio de 2013.

MATTEI, Lauro. **Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF: concepção, abrangência e limites observados. IV Encontro da Sociedade Brasileira de Sistemas de Produção.** Belém: 19 a 23 mar. 2001. Disponível em:

<<http://gipaf.cnptia.embrapa.br/itens/publ/lauromattei/trabalhosbsp.doc>>. Acesso em: 26 nov. 2015.

MAY, Tim. **Pesquisa social: questões, métodos e processos.** 3. ed. Trad. Carlos Alberto S. N. Soares. Porto Alegre: Artmed, 2004.

MEDEIROS, Leonilde S. **História dos movimentos sociais no campo.** Rio de Janeiro: Fase, 1989.

\_\_\_\_\_. **“Sem Terra”, “Assentados”, “Agricultores Familiares”: considerações sobre os conflitos sociais e as formas de organização dos trabalhadores rurais brasileiros.** In: GIARRCCA, Norma (Org.). Una nueva ruralidad en América Latina?. Buenos Aires: CLACSO, 2001, p. 103-128.

\_\_\_\_\_. **Movimentos sociais, disputas políticas e reforma agrária de mercado no Brasil.** Rio de Janeiro: Edur; Unrisd, 2002.

\_\_\_\_\_. **Reforma agrária no Brasil: história e atualidade da luta pela terra.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

MELO, Diogo Neves. **Regularização fundiária em zonas rurais: estudo de caso no Território Meio Oeste Contestado em Santa Catarina.** Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Agrárias. Programa de Pós-graduação em Agroecossistemas. Florianópolis, SC, 2015.

MINAYO, Maria Cecília de S. (org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 21. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

\_\_\_\_\_. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. São Paulo: Hucitec, Rio de Janeiro: Abrasco, 1992.

MOLINA, Javier. **Tierra y nada más: la reforma agrária en Nicaragua y El Salvador**. In: REYDON, Bastiaan Philip; RAMOS, Pedro (orgs.). **Mercado y políticas de tierras**. Campinas: IE/Unicamp, 1996, p. 251-283.

MONASTERIO, L. M.(a) **Capital Social e Economia: antecedentes e perspectivas**. Pelotas/RS: UFPEL: 2000.

MONASTERIO, L. M.(b) **Putnam no Pampa: Capital Social e a Metade sul do Rio Grande do Sul**. Pelotas/RS: UFPEL: 2000

MONTEIRO, Duglas Teixeira. **Os errantes do novo século: um estudo sobre o surto milenarista do Contestado**. São Paulo: Duas Cidades, 1974.

MORAES SILVA, Maria Aparecida. **A luta pela terra: experiência e memória**. São Paulo: Unesp, 2004. (Coleção Paradidáticos; Série Poder).

NASCIMENTO, H. M. **Capital Social e Desenvolvimento Sustentável no Sertão Baiano: A Experiência de Organização dos Pequenos Agricultores do Município de Valente**. Campinas: Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Economia da UNICAMP: 2000.

NAVARRO, Z. **Políticas públicas, agricultura familiar e os processos de democratização em áreas rurais brasileiras (com ênfase para o caso do Sul do Brasil)**. Porto Alegre: 1996.

\_\_\_\_\_. **Manejo de Recursos Naturais e Desenvolvimento Rural: Um Estudo Comparativo Em Quatro Estados Brasileiros**. Porto Alegre: 1999.

\_\_\_\_\_. **O projeto-piloto “Cédula da Terra” – comentário sobre as condições sociais e político-institucionais de seu**

**desenvolvimento recente.** Relatório de avaliação. Brasília: Banco Mundial, 1998.

NEUMANN, Pedro Selvino. **O impacto da fragmentação e do formato das terras nos sistemas familiares de produção.** Florianópolis, 2003. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção). Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Catarina.

NEY, Marlon Gomes; HOFFMANN, Rodolfo. **Desigualdade de renda na agricultura: o efeito da posse da terra.** Revista Econômica/UFRJ. Niterói, RJ, v. 4, n. 1, p. 113-152, jan./jun. 2003.

NEWBERY, D.M.G., STIGLITZ, J.E. **The theory of commodity price stabilization: a study in the economics of risk.** Oxford: Clarendon Press, 1985.

NORTH, D. **“Institutions, Institutional Change and Economic Performance”**, Cambridge University Press, Cambridge, MA, USA, 1990.

NUNES, Sidemar Presotto et al. (coord.). **Capacidade de pagamento do crédito fundiário no Sul do Brasil: análise a partir do Banco da Terra.** (Relatório de pesquisa). Curitiba: Deser, 2005. Disponível em: <[www.deser.org.br](http://www.deser.org.br)>. Acesso em: 18 nov. 2015.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. **A “não reforma agrária” do MDA/INCRA no governo Lula.** (Reunião paralela realizada pela Via Campesina durante a Conferência Internacional sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural - CIRADR-FAO), Porto Alegre-RS, 7 a 10 mar. 2006. Disponível em: <[www.mst.org.br](http://www.mst.org.br)> Acesso em: 5 abr. 2016.

OGANAUSKAS, F. V. **Descentralização administrativa do Estado de Santa Catarina: caracterização e resultados (2003-2015).** Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Agrárias. Programa de Pós-graduação em Agroecossistemas. Florianópolis, SC, 2016.

PAULILO, Maria Ignez Silveira. **Terra à vista e ao longe**. 2.ed. Florianópolis: UFSC, 1998.

PEREIRA, João Márcio Mendes. **O modelo de reforma agrária de mercado do Banco Mundial em questão: o debate internacional e o caso brasileiro. Teoria, luta política e balanços de resultados**. Rio de Janeiro, 2004. Mestrado (Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Centro de Pesquisa e Desenvolvimento da Agricultura da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.

PECQUEUR, Bernard. **“Qualité et développement territorial: l'hypothèse du panier de biens et de services territorialisés”**, en *Économie Rurale*, número 261, pp. 3749, 2001.

PINTO JUNIOR, Joaquim Modesto; FARIAS, Valdez Adriani. **Função social da propriedade: dimensões ambiental e trabalhista**. Brasília: Nead, 2005. (Série Debate Nead, 2).

PORTES, A. y J. Sensenbrenner **“Embeddedness an Imigration: Notes on the Social Determinants of Economic Action”**. *American Journal of Sociology*, vol 98, nº 6, 1993.

\_\_\_\_\_; LANDOLT, P. **“The Downside of Social Capital”**. *The American Prospect* 26 18-21, 1996.

\_\_\_\_\_. **“Social Capital: its Origins and Applications in Modern Sociology”**, *Annual Review of Sociology* 24: 1, pp. 1-24, 1998.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Relatório do Desenvolvimento Humano**. Lisboa: Pnud, 2002.

PUTNAM, R. **Bowling Alone: America's Declining Social Capital**. *Journal of Democracy*, vol. 6, nº 1, pp 65-78, 1995.

\_\_\_\_\_. **Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community**. New York, Simon & Schuster: 2000.

\_\_\_\_\_. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna.** Rio de Janeiro: Editora FGV: 2000.

QUEIROZ, Maurício V. de. **Messianismo e conflito social (A Guerra Sertaneja do Contestado: 1912-1916).** Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1966.

RAMOS FILHO, E. S. **Questão agrária atual:** Sergipe como referência para um estudo confrontativo das políticas de Reforma Agrária e Reforma de Mercado (2003-2006). Presidente Prudente, 2008. Tese (Doutorado em Geografia). Programa de Pós-graduação em Geografia, Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Estadual Paulista, campus de Presidente Prudente.

RENK, A. **A luta da erva:** um ofício étnico no Oeste Catarinense, Editora Argos, Chapecó, 250p, 2006.

REYDON, Bastian Philip; PLATA, Ludwig Agurto. **La intervención en el mercado de tierras: posibilidades y limitaciones.** In: \_\_\_\_; RAMOS, Pedro (org.). Mercado y políticas de tierras. Campinas: IE/Unicamp, 1996, p. 25-72.

\_\_\_\_\_. **Intervenção estatal no mercado de terras: a experiência recente no Brasil.** Brasília: Nead, 2000. (Estudos Nead, n. 3).

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social: métodos e técnicas.** 3.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

ROCHA, Heber Silveira. **Formação de agenda de políticas públicas de juventude no governo federal de 2002 a 2005.** FGV, 2014

ROCHA, Roberto. **A avaliação da implementação de políticas públicas a partir da perspectiva neoinstitucional: avanços e validade.** Cad. EBAPE.BR vol. 2 n.1 Rio de Janeiro, março 2004.

SANTA CATARINA. Governo do Estado de Santa Catarina. **Programa de Implantação de Infraestrutura Agrícola – Proinfra**. Florianópolis: 1979. Mimeo.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado do Desenvolvimento Rural e da Agricultura/Diretoria de Assuntos Fundiários. **Legislação Fundiária do Estado de Santa Catarina**. Florianópolis: GED/Epagri, 1996.

\_\_\_\_\_. **Síntese anual da agricultura de Santa Catarina 2009 – 2010**. Florianópolis: Instituto Cepa, 2011b.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado da Agricultura e Política Rural – Gerência de Assuntos Fundiários. Fundo de Terras: **Estatística do período de lançamento em 1983 até 2003**. Florianópolis: Geafu, nov. 2003c. Mimeo.

\_\_\_\_\_. **Plano de Implementação do Programa Nacional de Crédito Fundiário**. Florianópolis: Geafu, 2004. Mimeo.

\_\_\_\_\_. Gerência de Assuntos Fundiários. **Fundo de Terras: Estatística Socioeconômica Geral**. Florianópolis: Geafu/SAR, dez. 2015b. Mimeo.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado da Agricultura e Política Agrícola – Gerências de Assuntos Fundiários. **Instruções gerais sobre a proposta individual de crédito fundiário**. Florianópolis: Geafu/SAR, [s.d.]. Mimeo.

SANTOS, Fábio P. **Coalizões de interesses e a configuração política da agricultura familiar no Brasil**. São Paulo: EAESP/FGV, 2011. (Tese Doutorado).

SAUER, Sérgio. **A luta pela terra e a reinvenção do rural**. XI Congresso Brasileiro de Sociologia, Campinas: Unicamp, 2003.

\_\_\_\_\_; PEREIRA, J. M. M. **Capturando a terra: Banco Mundial, políticas fundiárias neoliberais e reforma agrária de mercado**. São Paulo: Expressão Popular, 2006.

\_\_\_\_\_; PEREIRA, João Márcio Mendes. **A reforma agrária de mercado do Banco Mundial no Brasil**. Revista Proposta. N. 107, ano 30, fev. 2006. Disponível em: <www.fase.org.br>. Acesso em: 8 mar. 2016.

SCHNEIDER, S. **A agricultura familiar em uma época de transformações**: a pluriatividade como estratégia familiar de reprodução social. Rio de Janeiro: XXXVII Congresso da SOBER, 2000.

\_\_\_\_\_. A importância da pluriatividade para as políticas públicas no Brasil. **Revista de Política Agrícola**. Ano 16, n.3, p. 15-34, jul-ago-set. 2007.

SILVA, César Augusto Freyesleben et al. **Migração rural e estrutura agrária no oeste catarinense**. 2. ed. Florianópolis: Instituto Cepa/SC, 2003.

SILVA, J. S. **Construção e Apropriação Coletiva de um Modelo de Extensão para o Brasil Centrado na Agricultura Familiar**. In: Seminário Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural. Brasília: ASBRAER-CONTAG-MA/SDR/DATER-FASERFAO- PNUD/ProjetoBRA92/020, 4-8 ago. 1997. Anais p. 181-202.

SMITH, George Davey; LYNCH, John; MUNTANER, Carles. **Social Capital, Disorganized Communities, and the Third Way: Understanding the Retreat from Structural Inequalities in Epidemiology and Public Health**. International Journal of Health Services. Vol 31, 2001.

SOUZA, C. e CARVALHO, I. M. **Reforma do Estado, Descentralização e Desigualdades Sociais**. Lua Nova, 48, 1999.

SOUZA, Ivan Sérgio Freire; TRIGUEIRO, Michelangelo Giotto. **A luta pela terra: considerações preliminares sobre suas características no Brasil**. Cadernos de Ciência & Tecnologia – CC&T/Embrapa. Brasília, v. 3, n. 1., p. 133-154, jan./abr 1986.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão da literatura.** Sociologias, Porto Alegre, v.8, n.16, p. 2045, 3 jul./dez., 2006.

STEDILE, João Pedro. **Não podemos jamais esquecer.** Rio de Janeiro: Ibase, abr. 2005. Disponível em: <www.ibase.br>. Acesso em: 11 dez. 2015.

\_\_\_\_\_; FERNANDES, Bernardo Mançano. **Brava gente: a trajetória do MST e a luta pela terra no Brasil.** 3. ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2005

TAVARES DOS SANTOS, José Vicente et al. **Conflitos sociais agrários.** (Relatório pesquisa). Brasília: Convênio Incra/FAO, 1998. Disponível em: <www.nead.org.br> Acesso em: 21 nov. 2015.

TECCHIO, A. **Políticas públicas de desenvolvimento territorial e superação da pobreza no meio rural brasileiro: estudo de caso no território meio oeste contestado (SC).** Dissertação de mestrado. Florianópolis, 2012.

TEIXEIRA, Gerson. **Um novo modelo de desenvolvimento rural sob a perspectiva do governo FHC.** Brasília: Secretaria Nacional do PT, 1999.

TENDLER, J. **Bom Governo nos Trópicos – Uma visão crítica.** Rio de Janeiro: Revan: 1998.

TEÓFILO, Edson. **A necessidade de uma reforma agrária, ampla e participativa para o Brasil.** Brasília: Nead/MDA; Abaré, 2002. (Série Debates e Ação).

TESTA, Vilson M. et al. **O desenvolvimento sustentável do Oeste Catarinense.** (Proposta para discussão). Florianópolis: Epagri, 1996.

TOCQUEVILLE, Alexis de. “A Democracia na América”. São Paulo. Martins Fontes VEIGA, J. E. **O Brasil Rural Precisa de uma Estratégia de Desenvolvimento.** Brasília: Convênio FIPE-IICA/MDA/CNDRS/NEAD: 2001.

VEGRO, Celso Luiz Rodrigues; GARCIA FILHO, Danilo Prado. **Cédula da Terra e Projeto São José: Estudos preliminares sobre a renda familiar e da capacidade de pagamento dos financiamentos.** Brasília: Nead/MDA – Banco Mundial, 1999.

VEIGA, José E. **O que é reforma agrária.** 11. ed. São Paulo: Brasiliense, 1986.

\_\_\_\_\_. **Pobreza rural, distribuição da riqueza e crescimento: a experiência brasileira.** In: TEÓFILO, Edson (org.) et al. **Distribuição de riqueza e crescimento econômico.** Brasília: Nead, 2000. (Estudos Nead, n. 2).

VIGNA, Edélcio; TEIXEIRA, Gerson. **Banco da Terra.** Brasília: IES, 1999.

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

WOOLCOCK, M. **Social capital and economic development: toward a theoretical synthesis and policy framework.** Theory and Society, 27, 1998, pp. 151-208.

XAVIER, Uribam. **Desenvolvimento rural no Ceará e o Projeto Cédula da Terra: inclusão social ou um cavalo de Tróia?** Brasília: Nead/MDA, 1999.

**ANEXO-1:           QUESTIONÁRIO           UNIFICADO**  
**AGRICULTORES**

UFSC - Universidade Federal de Santa Catarina

*2016 - Questionário Unificado Estudo Meio Oeste Contestado*

*Entrevista com o CHEFE/RESPONSÁVEL do estabelecimento*

**Identificação Geral**

Nome

---

Município

\_\_\_\_\_

Localidade:

**Os agricultores**

3. Sexo?

1. Feminino 2. Masculino

4. Qual etnia?

1. Italiana 2. Alemã 3. Polonesa 4. Indígena 5. Austríaca

6. Brasileira 7. Cabocla 8. Outros \_\_\_\_\_

5. Qual a sua idade?

\_\_\_\_\_

6. Estado Civil?

1. Casado ou união estável 2. Solteiro 3. Viúvo

4. Separado

7. Qual a sua formação escolar?

1. Sem escolaridade
2. Ensino fundamental incompl
3. Ensino fundamental compl
4. Ensino médio incompl
5. Ensino médio compl
6. Técnico agrícola
7. Ensino superior

8. Se tem filhos (as) em idade de estudos ou na vida ativa, eles (as) auxiliam no estabelecimento?

1. Sim 2. Não 3. Fora da agricultura

4. Não se aplica

9. Algum membro da família tem atividade remunerada fora do

estabelecimento?

1. Sim 2. Não

10. Se 'sim', especifique:

---

*A questão só é pertinente se (Questão 15) = "Sim"*

11. A renda familiar líquida total, por mês, em Reais, é da ordem de:

---

12. Algum membro da família é ligado a alguma destas organizações socioeconômicas coletivas? (múltipla Escolha)

1. Cooperativa

2. Associação agropecuária
3. Conselho municipal
4. Organização comunitária e social
5. Sindicato (Fetaesc-STR, Fetraf-Sintraf, Faesc-SR)
6. Partido ou organização político-partidária
7. Outro

*Você pode marcar diversas casas (5 no máximo).*

13. Se 'outro', especifique:

---

### O estabelecimento agrícola

14. De que forma você teve acesso ao estabelecimento agrícola? (múltipla escolha)

1. Terra da família
2. Herança
3. Compra/Recurso próprio
4. Crédito fundiário/Banco da terra
5. Posse
6. Arrendamento/Parceria
7. Assentamento

*Você pode marcar diversas casas.*

15. Tamanho total do estabelecimento?

\_\_\_\_\_ ha

16. Pratica alguma das opções abaixo? (múltipla escolha)

1. Arrenda terra de terceiros
2. Arrenda terra para terceiros

3. Tem alguma parceria com terceiros

4. Comodato

5. Nenhuma das opções

6. Outros \_\_\_\_\_

*Você pode marcar diversas casas (3 no máximo).*

17. Se arrenda de terceiros, qual a área?

\_\_\_\_\_ha

18. Se arrenda para terceiros, qual a área?

\_\_\_\_\_ha

19. Nos últimos 5 anos você acessou alguma forma de financiamento

relacionado ao estabelecimento?

1. Sim 2. Não

20. Se sim, qual agência financiadora

\_\_\_\_\_

21. Se sim, para qual finalidade? (múltipla escolha)

1. Custeio

2. Comercialização

3. Investimento infraestrutura

4. Investimento em animais

5. Outra finalidade

*Você pode marcar diversas casas.*

22. Se 'outra', especifique:

\_\_\_\_\_

## Políticas Públicas

23. Você tem conhecimento da atuação das Secretarias de

Desenvolvimento Regional (SDR)?

1. Sim 2. Não

24. Se sim, explique

---

---

---

---

25. Você já acessou Políticas Públicas PRODUTIVAS que existem

na sua região? (múltipla escolha)

1. Pronaf

2. Compras institucionais (PAA/PNAE)

3. Seguro agrícola

4. Crédito fundiário (PNCF/Banco da Terra)

5. Microbacias

6. SC Rural

7. Pronat / PTC

8. Pronamp

9. Não acesso

*Você pode marcar diversas casas.*

26. Você já acessou Políticas Públicas SOCIAIS que existem

na sua região? (múltipla escolha)

1. Aposentadoria

2. Bolsa Família

3. Habitação Rural

4. Arcas das Letras

5. Ponto de Cultura

6. SESC/SENAR

7. Curso de Formação \_\_\_\_\_

8. Outros \_\_\_\_\_

9. Não acesso

*Você pode marcar diversas casas.*

27. Se nesses 5 últimos anos você não acessou algum tipo de crédito, qual seria a principal razão?

---



---



---

28. Como você tem acesso as informações referentes as políticas públicas?

1. Prefeitura 2. Epagri 3. Sindicato

4. Associações 5. Ong 6. Agricultores

7. Outros \_\_\_\_\_

[ ] [ ] [ ]

*Ordenar 3 respostas.*

29. Qual(is) a(s) principal(is) melhoria(s) no acesso as políticas públicas nos últimos anos?

---



---



---

30. Você está satisfeito e tem vontade de continuar vivendo no meio rural?

1. Sim 2. Não

32. Outros comentários (se necessário, escrever no verso da folha):

**ANEXO-2: ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA  
UNIFICADA GESTORES**

Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC

Projeto FAPESC

Roteiro de entrevista unificado a ser aplicado a gestores  
do Território Meio Oeste Contestado

1 Identificação do entrevistado

1.1 Nome:

1.2 Sexo:

1.3 Município:

1.4 Fone comercial:

1.5

Celular:

1.6 Correio eletrônico:

1.7 Data:

1.8 Entrevista número:

1.9 Formação/escolaridade:

1.10 Profissão:

1.11 Há quanto tempo está vinculado à organização?

1.12 Qual é o cargo ocupado?

2 A sua organização participa de colegiados (SDR/SDM,  
PTC, Pronaf)?

Como se dá a participação?

Como você avalia a participação?

3 Existem ou já existiram ações realizadas em parceria entre a sua organização e as SDR/ADM?

4 Quais são as ações desenvolvidas pela SDR/ADM na sua região?

- Dentre estas ações, quais são as mais importantes para o meio rural? Por quê?

- Quais ações voltadas ao meio rural estão faltando ser implementadas pela SDR/ADM?

5 Quais políticas públicas estaduais estão presentes no meio rural da sua região?

- Dentre estas políticas públicas, quais são as mais importantes para o meio rural? Por quê?

- Quais políticas públicas voltadas ao meio rural estão faltando ser implementadas pelo governo estadual?

6 Quais políticas públicas federais estão presentes no meio rural da sua região?

(políticas produtivas e sociais)

- Dentre estas políticas públicas, quais são as mais importantes para o meio rural? Por quê?

- Quais políticas públicas voltadas ao meio rural estão faltando ser implementadas pelo governo federal?

7 Na sua região, existe articulação entre as políticas públicas da SDR, estaduais e federais?

- Se sim, como é esta articulação?
- Quais são os pontos negativos e positivo