

# Índice

<b>Lista de Tabelas e Figuras</b> .....	<b>2</b>
<b>Lista de Siglas</b> .....	<b>4</b>
<b>Introdução</b> .....	<b>6</b>
<b>CAPÍTULO I</b> .....	<b>9</b>
<b>Reforma agrária: variações do mesmo tema sem sair o tom</b> .....	<b>9</b>
1. <i>Os marcos na discussão da reforma agrária</i> .....	10
1.1. <i>É a parte que te cabe deste latifúndio</i> .....	10
1.3. <i>A Função Social da Terra</i> .....	13
1.4. <i>Uma massa de excluídos que se organiza</i> .....	16
1.5. <i>É a terra que querias ver dividida</i> .....	18
2. <i>Considerações pertinentes ao capítulo</i> .....	22
<b>CAPÍTULO II</b> .....	<b>25</b>
<b>Um castelo de cartas: o surgimento do Banco da Terra</b> .....	<b>25</b>
1. <i>Fernando Henrique Cardoso e o tigre de papel (1995/1998)</i> .....	25
Ano.....	30
2. <i>O Novo Mundo Rural no segundo mandato FHC (1999-2002)</i> .....	31
3. <i>A avaliação do Cédula da Terra</i> .....	36
4. <i>A proposta do Banco da Terra</i> .....	38
5. <i>Considerações pertinentes ao capítulo</i> .....	40
<b>CAPÍTULO III</b> .....	<b>44</b>
<b>A experiência do Fundo de Terras em Santa Catarina</b> .....	<b>44</b>
1. <i>Fundo de Terras</i> .....	45
1.1. <i>Avaliação do Fundo de Terras</i> .....	47
1.2. <i>Os resultados do Fundo de Terras</i> .....	50
2. <i>Ordenamento e estrutura fundiária do estado</i> .....	54
2.1. <i>A Câmara Setorial Fundiária</i> .....	57
3. <i>Considerações pertinentes ao capítulo</i> .....	58
<b>CAPÍTULO IV</b> .....	<b>60</b>
<b>O Banco da Terra em Santa Catarina: resultados e perspectivas</b> .....	<b>60</b>
1. <i>Distribuição dos recursos</i> .....	60
1.1. <i>A atuação do INCRA nos três primeiros anos do Banco da Terra</i> .....	61
2. <i>Quem foram os beneficiados</i> .....	63
3. <i>Capacidade de pagamento</i> .....	67
4. <i>Os vendedores</i> .....	74
6. <i>Considerações pertinentes ao capítulo</i> .....	79
<b>Considerações finais</b> .....	<b>81</b>
<b>Referências Bibliográficas</b> .....	<b>84</b>
<b>Anexo A</b> .....	<b>91</b>
<b>Anexo B</b> .....	<b>92</b>

## Lista de Tabelas e Figuras

<b>Tabela 1:</b>	Totais gastos pelo Governo da União com Política Fundiária (1995/1998).....	29
<b>Tabela 2:</b>	Número de famílias assentadas no Brasil e área ocupada (1995/1998).....	30
<b>Tabela 3:</b>	Número de famílias assentadas no Brasil em áreas desapropriadas e não desapropriadas (1995/1998) .....	30
<b>Tabela 4:</b>	Recursos aprovados e famílias beneficiadas pelo INCRA e Banco da Terra (1999/2002).....	34
<b>Tabela 5:</b>	Natureza e total das situações irregulares de mutuários do Fundo de Terras por sub-regiões e no estado (1983/1986).....	48
<b>Tabela 6:</b>	Discriminação dos beneficiados pelo Fundo de Terras segundo a categoria de trabalho anterior à aquisição das terras .....	50
<b>Tabela 7:</b>	Variação de crescimento da população rural e urbana no estado de Santa Catarina e na Região Sul (1970/1991).....	52
<b>Tabela 8:</b>	Situação anterior dos imóveis negociados pelo Fundo de Terras (1983/2003).....	53
<b>Tabela 9:</b>	Total de estabelecimentos rurais em SC e percentual ocupado em Santa Catarina – classes de área (1950/1995) .....	55
<b>Tabela 10:</b>	Total da área ocupada e percentual em Santa Catarina – classes de área (1950/1995).....	56
<b>Tabela 11:</b>	Total de famílias assentadas em Santa Catarina e as metas estabelecidas pelo INCRA (1999/2001).....	62
<b>Tabela 12:</b>	Número de ocupações e de famílias acampadas em Santa Catarina (1999/2001).....	62
<b>Tabela 13:</b>	Perfil dos beneficiados pelo Banco da Terra em Santa Catarina.....	64

<b>Tabela 14:</b>	Características dos financiamentos concedidos aos mutuários do Banco da Terra em Santa Catarina.....	68
<b>Tabela 15:</b>	Agricultores que solicitaram outros empréstimos, além do Banco da Terra, e totais requeridos.....	70
<b>Tabela 16:</b>	Simulação do cálculo das prestações do Banco da Terra.....	72
<b>Tabela 17:</b>	Comparação do total a ser pago para o Fundo de Terras, INCRA e Banco da Terra .....	73
<b>Tabela 18:</b>	Motivo da venda e situação de exploração das terras vendidas para os beneficiados do Banco da Terra em Santa Catarina.....	77
<b>Figura 1:</b>	Estrutura Fundiária no Brasil – classes de área (1945 e 1995).....	19
<b>Figura 2:</b>	Distribuição dos recursos do Banco da Terra por região do país (1999/2002).....	35
<b>Figura 3:</b>	Discriminação dos beneficiados pelo Banco da Terra segundo a categoria de trabalho anterior à aquisição das terras .....	65
<b>Figura 4:</b>	Renda total mensal declarada pelos beneficiados pelo Banco da Terra .....	67
<b>Figura 5:</b>	Área das propriedades vendidas para os beneficiados do Banco da Terra em Santa Catarina.....	76
<b>Figura 6:</b>	Valores recebidos pelos proprietários que venderam suas terras aos beneficiados do Banco da Terra em Santa Catarina.....	76

## **Lista de Siglas**

**ABRA** – Associação Brasileira de Reforma Agrária

**BESC** – Banco do Estado de Santa Catarina

**BIRD** – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento

**BNDES** - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

**BT** – Banco da Terra

**Cederural** - Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural de Santa Catarina

**CMDR** - Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural

**CNA** – Confederação Nacional da Agricultura

**CONTAG** – Confederação dos Trabalhadores na Agricultura

**CPT** – Comissão Pastoral da Terra

**CUT** – Central Única dos Trabalhadores

**EPAGRI** - Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina S.A

**FAO** – Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura

**FHC** – Fernando Henrique Cardoso

**FT** – Fundo de Terras

**IAT** – Índice de Aspiração por Terra

**IBAMA** – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

**IBGE** – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

**IGP – DI** – Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna

**INCRA** – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

**ITR** – Imposto Territorial Rural

**MDA** – Ministério do Desenvolvimento Agrário

**MST** – Movimento dos Trabalhadores Sem Terra

**NEAD** – Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural

**PDA** – Programa de Desenvolvimento de Assentamento

**PNRA** – Plano Nacional de Reforma Agrária

**PSB** – Partido Socialista Brasileiro

**PSDB** – Partido da Social Democracia Brasileira

**PROCERA** – Programa de Crédito Especial para Reforma Agrária

**PRONAF** – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

**SAFER** – Sociedade de Organização Fundiária e do Estabelecimento Rural

**SOF** – Sociedade de Ordenamento Fundiário

**SRB** – Sociedade Rural Brasileira

**TDA** – Título da Dívida Agrária

**UDR** – União Democrática Ruralista

**UFRRJ** – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

**UNICAMP** – Universidade Estadual de Campinas

**USP** – Universidade de São Paulo

## Introdução

No Brasil a questão fundiária está associada à dificuldade de acesso à terra por uma grande quantidade de famílias de agricultores que não a possuem ou que a possuem em pequena extensão, dada a elevada concentração da propriedade da terra.

Após uma sucessão de governos que praticamente mantiveram inalterada a desigual estrutura fundiária brasileira, Fernando Henrique Cardoso, em seu segundo mandato, lançou mão de um programa governamental intitulado “Novo Mundo Rural” no qual foram anunciadas as bases para realização de uma reforma agrária capaz de reverter esse quadro de desigualdade. Dentre os instrumentos que viabilizariam essa “nova reforma agrária”, além dos dispositivos já conhecidos como a desapropriação por interesse social e regularização fundiária, o documento previa a implantação do Banco da Terra – BT: um mecanismo de acesso à terra baseado na distribuição de créditos fundiários.

Esse programa, criado pela Lei Complementar nº 93 de 4 de fevereiro de 1998, apresenta como objetivo principal o financiamento da compra de propriedades rurais e da execução de obras de infra-estrutura básica até o valor de 40 mil reais, a serem pagos em até 20 anos, a agricultores sem ou com pouca terra.

Seu funcionamento, iniciado em 1999, foi responsável pela liberação de cerca de 739 milhões de reais em todo Brasil até o ano de 2002 e também pela criação de significativa polêmica entre os que estudam a questão agrária brasileira.

Aqueles contrários à implementação do Banco da Terra argumentam que sua aplicação não possibilitaria uma reforma agrária de fato, posto que o Estado deixaria de priorizar as desapropriações por interesse social em detrimento a uma maior atuação do mercado. Ademais, sem uma incisiva intervenção do Estado, o latifúndio não só estaria protegido como também os grandes proprietários que “desejassem” vender suas terras (já que os mesmos não estariam obrigados a tal) receberiam em dinheiro à vista.

Os defensores do Banco da Terra, por sua vez, reagem às críticas afirmando que o intuito deste instrumento não é o de substituir as desapropriações mas sim o de representar uma ação complementar a esta política. Não abandonando as desapropriações, esse instrumento poderia ser utilizado em regiões que não apresentem elevados índices de concentração de terras, como é o caso do estado de Santa Catarina, que embora ainda possua grandes áreas improdutivas, é um dos estados brasileiros que apresenta um dos menores índices de concentração fundiária.

De fato, em Santa Catarina o Banco da Terra foi aplicado em grande escala. Não só o lançamento dessa política foi empreendido neste estado como também foi a unidade da federação que mais obteve recursos para implementação do programa.

Com as eleições do ano de 2002 e a mudança do Governo Federal no início do ano de 2003, o Banco da Terra teve seu funcionamento paralisado. De acordo com os novos responsáveis pela orientação da política agrária brasileira, a suspensão é necessária para que o programa possa passar por um processo de reestruturação antes de ser novamente aplicado.

Quais seriam, então, as potencialidades desse programa e quais seriam as mudanças necessárias no sentido de torná-lo um instrumento de auxílio ao desencadeamento de um processo efetivo de reforma agrária no Brasil? Buscando apresentar respostas a essa questão, o presente trabalho empreende um estudo dos resultados obtidos com a aplicação do Banco da Terra no estado de Santa Catarina.

Para tal, a partir de uma seleção aleatória em um universo de 3.091 Propostas de Financiamento aprovadas pelo Comitê Estadual do Banco da Terra no período empreendido entre os anos de 1999 a 2002, foram analisadas 390. Deste modo, tenciona-se utilizar dessas informações para traçar o perfil dos beneficiados bem como dos vendedores que se desfizeram de suas terras, de modo a identificar tanto as potencialidades quanto os limites advindos da aplicação do Banco da Terra.

Tendo a reforma agrária como tema gerador desta discussão, o primeiro capítulo procura inserir as diferentes formas e significados que lhe foram atribuídas no decorrer dos anos. Desta forma, será possível conhecer o caminho percorrido por

este tema e bem como compreender sua importância no momento atual da política fundiária brasileira.

No segundo capítulo será feito um resgate das principais ações referentes à questão agrária executadas durante o governo Fernando Henrique Cardoso, a partir do qual será possível entender a gestão da proposta do Banco da Terra e o modo como essa política inseriu-se em sua proposta de governo.

Dada sua similaridade para com os métodos aplicados pelo Banco da Terra, o terceiro capítulo discute a implementação do Fundo de Terras - FT. Iniciativa do governo estadual, essa política vem sendo aplicada em Santa Catarina desde 1983. O comparativo entre o Fundo de Terras e o Banco da Terra poderá servir de subsídio à discussão dos resultados da aplicação do Banco da Terra em Santa Catarina que será empreendida no quarto capítulo.

Por fim, o trabalho é concluído com as considerações e encaminhamentos que o Banco da Terra poderia assumir tendo em vista tornar-se um efetivo indutor da reforma agrária.

Desta forma, discutir e apontar possibilidades à aplicação de um instrumento de compra e venda de terras, como o Banco da Terra em Santa Catarina, a partir de uma abordagem que contemple a necessidade de possibilitar o justo acesso à terra aos agricultores a quem dela necessitam é o objetivo maior deste trabalho.

## CAPÍTULO I

### **Reforma agrária: variações do mesmo tema sem sair o tom**

**A** grande desigualdade na posse da terra no Brasil tem suas raízes ainda no processo de colonização do país cujo modelo de ocupação adotado pelos portugueses exibiu como traço essencial a acentuada concentração da propriedade fundiária.

Assim como a solução para acabar com a fome é a comida, a solução para o fim da concentração fundiária é a distribuição de terras. Mas as dificuldades em se aplicar esta solução vão muito além do saber fazer. Elas fazem parte de um emaranhado de significados que o tema da reforma agrária adquiriu ao longo dos sucessivos governos, sendo determinado por complexas relações de valores. E, para D'AGOSTINI (1999), é fundamental que se compreenda a significação das relações para que possa ser entendido por que em muitos casos não se implementa o que já se sabe ser eficaz.

Muito mais que dissertar sobre o “objeto” reforma agrária, dada a extensa bibliografia já existente sobre o assunto, pretende-se, neste capítulo, apresentar diferentes interfaces que esse tema adquiriu ao longo do tempo. No decorrer do capítulo será visto que, apesar da situação de extrema desigualdade na posse da terra que o país enfrenta desde as capitânicas hereditárias e as sesmarias, passando pela Lei de Terras (1850), que conferia exclusividade à terra somente aos que detinham poder monetário, o tema da reforma agrária ganhou destaque somente cem anos após à promulgação dessa lei. No entanto, todo o debate em torno dessa temática foi sufocado com a instituição do regime militar em 1964, justamente quando surgiu o Estatuto da Terra que, oficializando o reconhecimento da função social à terra, continha os principais elementos para a realização da reforma agrária. Não obstante a opressão sofrida pelos movimentos populares, foi antes do término deste regime que, mais uma vez, os camponeses organizaram-se para reivindicar terra para plantar. A

despeito dessas lutas, no entanto, as iniciativas tomadas pelo Estado, como o lançamento do Plano Nacional da Reforma Agrária em 1985, tenham sido insuficientes no sentido de efetivar uma reforma agrária capaz de atender aos apelos dos que necessitam da terra para sobreviver, uma vez que o Brasil continua ostentando elevados índices de concentração de terras. Na parte final do capítulo serão apresentadas as principais visões que o tema apresenta no momento atual sob a ótica de diferentes correntes de pensamento, tendo em vista subsidiar o debate a respeito de “qual” reforma agrária deve ser implantada.

## **1. Os marcos na discussão da reforma agrária**

A concentração de terras no país remonta desde a primeira forma de distribuição da terra adotada no Brasil, que foi o sistema de capitâneas hereditárias e cujas áreas chegavam a alcançar treze milhões de hectares por donatário. Este donatário, por sua vez, poderia dividir suas capitâneas em parcelas (sesmarias) para distribuir aos membros de suas comitivas. Nestas terras deveriam, no entanto, ser produzidos gêneros comercializáveis para gerar tributos à Coroa, não havendo, assim, lugar para a pequena propriedade voltada para a subsistência ou abastecimento do mercado interno. Isso explica a opção pelo latifúndio monocultor, sustentado inicialmente pela mão-de-obra indígena e posteriormente pela mão de obra do escravo africano, que caracterizou a economia e a sociedade brasileira por vários séculos<sup>1</sup>.

### ***1.1. “É a parte que te cabe deste latifúndio...”***

A preocupação com a posse da terra após o período inicial de colonização surgiu com o fim do tráfico negreiro, em 1850, e quando o movimento de abolição da

---

<sup>1</sup> Mesmo com o predomínio do latifúndio monocultor, pode-se dizer que uma agricultura familiar também iria se conformando, apesar do descompromisso do setor público na época (SANTOS GOMES, 2002).

escravatura mostrava-se evidente. Assim, a Coroa Portuguesa, que temia que houvesse escassez de mão-de-obra no cultivo de café, tratou de legislar a chamada “Lei de Terras”, em 1850, que estabelecia que todas as terras devolutas<sup>2</sup> só poderiam ser apropriadas mediante a compra e venda e que o governo reverteria os recursos obtidos nessas transações na vinda de colonos da Europa. Conforme GRAZIANO DA SILVA (1980) com esta política “matavam-se dois coelhos com uma só cajadada”, pois de um lado restringia-se o acesso às terras (devolutas ou não) apenas àqueles que tivessem dinheiro para comprá-las e, de outro, criavam-se as bases para a organização de um mercado de trabalho livre que substituiria o sistema escravista<sup>3</sup>.

Essa lei também tratou de regularizar a situação dos registros de terras doadas desde o período colonial bem como de legalizar as ocupadas por grandes produtores sem a devida autorização, garantindo, desta forma, sua permanência legal sobre as áreas apropriadas.

Na visão de MARTINS (2000), a Lei de Terras além de instituir a propriedade privada da terra, marca o início da desvinculação do Estado como “senhorio da terra”, posto que as terras que antes eram domínios da Coroa transformavam-se agora em propriedade imobiliária sujeita à compra e venda sem intervenção estatal. Para este autor, a implicação desta transferência foi a criação do “direito absoluto”, que segundo ele é a principal causa do latifundismo brasileiro.

O fato é que mesmo após a abolição da escravatura, quando se acreditava que o poder latifundiário iria esfacelar-se e a propriedade agrária seria redistribuída e multiplicada (GUIMARÃES, 1981), o latifúndio não só permaneceu intocado como foi fortalecido em sucessivos governos, sendo agraciado com fartos créditos e privilégios de todo tipo.

---

<sup>2</sup> Para CUNHA JÚNIOR (2003) terras devolutas são terras públicas *lato sensu*, sem nenhuma utilização pública específica e que não se encontram, por qualquer título, integradas ao domínio privado.

<sup>3</sup> Analisando a Lei de Terras e a correspondente legislação norte-americana do século XIX, percebe-se que ao contrário do que aconteceu no Brasil em 1850, o governo norte-americano em 1820, reduziu o preço de venda dos lotes de terra e, em 1862, decretou o *Homestead Act* que estabelecia a distribuição gratuita de terras (lotes com cerca de 65 ha por família), fato que segundo GRAZIANO DA SILVA e HOFFMANN (1975) teve como consequência uma distribuição relativamente boa do poder econômico e da renda nos Estados Unidos.

De acordo com MEDEIROS (1993) apesar da situação de domínio dos latifundiários, inclusive na política ao longo dos anos, foi somente nos anos de 1920 que se iniciaram as críticas em torno deste poder. Segundo a autora, nesta época o movimento tenentista<sup>4</sup> passa a contestar a política de privilégios dirigida aos grandes produtores de café, bem como o poder político das oligarquias, exigindo transformações fundiárias como condição para eliminar das eleições os vícios que as caracterizavam.

A demanda por reforma agrária passou a ser incorporada pelo movimento camponês brasileiro, contudo, somente na segunda metade da década de 1950. Conforme MEDEIROS (1989) foi neste período que os camponeses, até então restritos ao interior das propriedades e sujeitos à dominação dos grandes senhores, começaram a ganhar evidência.

Todo o movimento começou quando em 1955 os donos de um engenho (o Galiléia) na cidade de Vitória de Santo Antão em Pernambuco, impuseram o aumento do preço do foro (que eram aluguéis pagos pela utilização de terras que não estavam sendo utilizadas pelos donos) e tentaram expulsar os foreiros da terra. Este fato fez com que os agricultores se mobilizassem e ganhassem o apoio do advogado e deputado do PSB (Partido Socialista Brasileiro) Francisco Julião, gerando a Liga Camponesa da Galiléia, cujo lema era “reforma agrária na lei ou na marra”. Em poucos anos novas ligas foram formadas em mais de trinta municípios de várias regiões do Nordeste.

A importância que esse movimento adquiriu pode ser revelada na sua participação na criação dos vários sindicatos rurais que acabaram surgindo logo após à aprovação do Estatuto do Trabalhador Rural em 1963.

Com o estabelecimento do regime militar em 1964, Julião e diversos outros líderes foram presos e condenados. O movimento então ficou sem liderança e se dispersou (MORISSAWA, 2001). No entanto, como bem acentua CAMARGO (1983) a

---

<sup>4</sup> Esse nome está relacionado às sucessivas tentativas de levantes por parte de tenentes militares que, através da luta armada, pretendiam derrubar a oligarquia cafeeira e, com ela, o “voto de cabresto” que impedia a ascensão da classe burguesa ao poder (SANTA ROSA, 1963 Apud MEDEIROS, op cit).

desagregação do movimento eliminou as organizações mas não desarticulou suas reivindicações básicas, as quais seriam incorporadas pelos sindicatos rurais no período seguinte (1965-1983).

### **1.3. A Função Social da Terra**

Muito embora durante o regime militar (1964-1984) os movimentos sociais estivessem reprimidos, com suas lideranças sendo perseguidas, e que os sindicatos estivessem sob intervenção, foi justamente neste período, mais precisamente em 1964, que foi lançado o Estatuto da Terra<sup>5</sup>, que pode ser considerado o acontecimento que criou as bases legais para se realizar uma reforma agrária no país<sup>6</sup>.

Mesmo não tendo sido desta vez que a reforma agrária saiu do papel, o Estatuto acabou contribuindo na concretização da idéia que a terra deveria exercer uma função social, posto que salientava que a não-utilização produtiva de grandes extensões de terras acabaria tornando a propriedade rural um bem especulativo de valor. Como bem observa SODERO Apud ARAÚJO (1997, p. 77): *”O Estatuto da Terra, como o Direito Agrário brasileiro, fundamenta-se na doutrina da função social da propriedade, pela qual toda a riqueza produtiva tem uma finalidade social e econômica, e quem a detêm deve fazê-la frutificar, em benefício próprio e da comunidade em que vive”*.

---

<sup>5</sup> Cabe relativizar que esta iniciativa dos militares pela realização da reforma agrária nasceu do interesse dos Estados Unidos em promovê-la na América Latina. Esta intenção provinha da repercussão que a Revolução Cubana ainda provocava no cenário mundial, fazendo com que o governo Kennedy passasse a ver na reforma agrária um importante e eficaz instrumento de reforma socioeconômica, capaz de arrefecer o potencial revolucionário destes países. Esta preocupação culminou na formação da “Aliança para o Progresso”, que tratava de encorajar os governos latino-americanos a realizarem programas preventivos de reforma agrária, para eliminarem a concentração fundiária, resultando na criação de uma classe média rural (GUIMARÃES, 1981).

<sup>6</sup> Muito embora com todo respaldo dado pela lei, GUEDES PINTO (1996), ao analisar os vinte anos de governos militares, chega à conclusão de que os militares implementaram em grande escala o Título III do Estatuto da Terra, referente à Política Agrícola (dirigido aos que já possuem a terra). Em contrapartida, o Título II que tratava da Reforma Agrária, foi praticamente abandonado. Também examinando a aplicação do Estatuto da Terra durante o período militar, LARANJEIRA (1983, p. 83), comenta que: *“(...) o novo regime, a bem da verdade não deixou de preparar o desencadeamento de uma lei de reforma agrária. Só que não fez desencadear a própria reforma”*.

Neste sentido, o segundo artigo do Estatuto considerava que uma propriedade estaria cumprindo sua função social quando esta desempenhasse simultaneamente: a) o bem-estar dos proprietários e trabalhadores que nela habitam, assim como de suas famílias; b) a manutenção de níveis satisfatórios de produtividade; c) a conservação dos recursos naturais; e, d) as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e os que a cultivam. A inobservância de quaisquer um destes itens poderia dar ensejo à desapropriação, que se traduzia na transferência compulsória da propriedade ao poder público, que efetivaria sua redistribuição.

Outro avanço importante contido no Estatuto da Terra foi a conceituação do que seria minifúndio e latifúndio. O primeiro foi definido como o imóvel rural cuja relação entre sua dimensão e o aproveitamento econômico não permite a subsistência de uma família em padrões de vida minimamente aceitáveis. Já o latifúndio foi dividido em dois tipos: a) por dimensão: quando este excede em 600 vezes o módulo rural<sup>7</sup> médio da propriedade rural ou 600 vezes a área média dos imóveis rurais na respectiva zona; b) por exploração: qualquer propriedade igual ou superior à dimensão do módulo rural que seja mantido inexplorado ou inadequadamente explorado em relação às possibilidades físicas, econômicas e sociais.

MARTINS (2002) defende a idéia de que para se exercer a função social da propriedade o Estado tenha que ter o direito e o poder de impor os modos e condições de usar a terra. Para tanto, atribui ao Estatuto da Terra o mérito de estabelecer a base jurídica para regular a distribuição e o uso da terra por meio do qual o Estado invocaria o direito de desapropriação como um elemento regulador do uso do território.

Para se ter uma idéia da polêmica gerada pelo cumprimento da função social da terra, toma-se o exemplo do Plano Nacional de Reforma Agrária – PNRA lançado

---

<sup>7</sup> Módulo rural é a área de terra que, trabalhada direta e pessoalmente por uma família de composição média, com auxílio apenas eventual de terceiro, se revela necessária para a subsistência e ao mesmo tempo suficiente como sustentáculo ao progresso social e econômico da referida família. Como as regiões do país apresentam condições de produção bastante diferenciadas, é também variável a dimensão do módulo (ARAÚJO, 1997).

pelo governo da Nova República em 27 de maio de 1985, logo após o fim do regime militar. Esse Plano previa o assentamento de 1.400.000 famílias até o ano de 2000 e tinha a desapropriação por interesse social como principal instrumento a ser utilizado no processo de reforma agrária. Para GRAZIANO DA SILVA (1985) foi justamente este “detalhe” que definiu os rumos do PNRA. Foram tantas as reações contrárias ao plano, provenientes dos latifundiários, como por exemplo uma que previa que os instrumentos principais do PNRA passassem a ser a colonização, a discriminação de terras públicas e a tributação, exatamente os instrumentos que eram considerados complementares, o que acabou implicando em substanciais alterações<sup>8</sup>. Ao final do período da Nova República o total de famílias assentadas não chegou a 7% do valor inicialmente planejado. A desapropriação alcançou somente cerca de 10% do total que havia sido programado.

A Constituição de 1988 veio reafirmar o reconhecimento de que a propriedade rural deve exercer função social. Enumera também os critérios e graus de exigência para o cumprimento da função social, os quais são muito semelhantes aos contidos no Estatuto da Terra. Apesar da manutenção de alguns avanços, pode-se dizer que a Carta Magna retrocedeu em relação ao Estatuto da Terra, uma vez que passa a indicar que a “propriedade produtiva” não estaria suscetível à desapropriação para fins de reforma agrária. A Constituição, contudo, não definiu o real significado do termo “produtiva<sup>9</sup>”. Dessa forma, segundo SILVA (1989), a Constituição deu margem a eventuais deformações conceituais, uma vez que um tribunal poderia considerar que

---

<sup>8</sup> Essas alterações, que davam um caráter excessivamente conservador ao Plano, levaram o Presidente do INCRA e principal criador do PNRA, José Gomes da Silva, bem como quase toda a equipe estrutural, a renunciar em 18 de outubro de 1985, com o seguinte pronunciamento: “*Tenho compromisso com vários grupos vinculados à terra. Se ficar, perco a confiança deles também. Deixo a presidência do INCRA para lutar, fora do governo, pelo que considero a verdadeira Reforma Agrária, que não é feita por um cidadão, e sim pelos trabalhadores rurais*” (LISBOA, 1988). Para saber mais sobre o conteúdo detalhado dessas alterações ver em GUEDES PINTO (1996) e GRAZIANO DA SILVA (op cit).

<sup>9</sup> A definição do que seria uma propriedade produtiva veio somente com a Lei nº8.629 de 1993 que classificou como produtivos os imóveis que tenham grau de utilização da área aproveitável igual ou superior a 80% e grau de eficiência na exploração da terra superior a 100%, ficando os índices de eficiência nas atividades agropecuárias a cargo de serem estabelecidos pelo governo.

o conceito de produtividade fosse sinônimo ao de fertilidade e assim destinar somente à desapropriação os “*carrascais, charcos, areiões, piçarras e pirambeiras*”.

#### **1.4. Uma massa de excluídos que se organiza**

Os anos de 1979 e 1980 marcaram o início de uma nova forma de luta pela terra: as ocupações<sup>10</sup>. Mas foi em janeiro de 1984 que aconteceu o primeiro grande encontro que deu o nome e articulação própria aos agricultores sem terra: o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra.

STEDILE & FERNANDES (1999) atribuem a diversos fatores como responsáveis pelo surgimento do Movimento, mas ressaltam que o principal deles tenha sido o conjunto de transformações na agricultura brasileira na década de 70, em que a mecanização da lavoura e a introdução de uma agricultura com características capitalistas, principalmente nas regiões Sul e Sudeste, acabou expulsando um grande contingente populacional do campo durante aquela década. Essa massa de excluídos acabou tomando dois caminhos principais: a) uma parte migrou para as regiões de colonização, especialmente Rondônia, Pará e Mato Grosso, deslocamento esse incentivado pelo próprio governo através da política de colonização. Nestas regiões, contudo, os agricultores depararam-se tanto com antigos problemas, como pressão do latifúndio, falta de uma política agrícola adequada, falta de acesso ao crédito e aos meios necessários à produção; quanto novos como o isolamento, a distância dos

---

<sup>10</sup> Dentre as mais importantes ocupações destacam-se: a Fazenda Brilhante (em Ronda Alta/RS), ainda em 1979; a Fazenda Annoni (Sarandi/RS), em 1980; o acampamento da Encruzilhada Natalino (entre Sarandi e Passo Fundo/RS), em fins de 1980; a Fazenda Burro Branco (Campo Erê/SC), em 1980. Estas ocupações, embora isoladas e sem apresentarem uma tática comum (MST, 2003) foram sendo articuladas pela Comissão Pastoral da Terra - CPT (ligada à Igreja Católica), criada em 1975 justamente para dar apoio aos trabalhadores que lutavam no campo. Cabe também deixar claro porque o termo usado é *ocupação* e não *invasão*. Segundo SILVA (1996) para alguns juristas, *invadir* significa um ato de força para tomar alguma coisa de alguém e *ocupar* diz respeito, simplesmente, a preencher um vazio, no caso, terras que não cumprem a sua função social. O autor defende essa posição pois acredita que a questão fundamental da diferença está no fato de que o direito à propriedade rural acaba diferindo do direito de propriedade sobre os outros bens, por ela ser a fonte de produção alimentar de um país. Por esse entendimento, famílias que buscam terras que não estejam cumprindo sua função social, para fins de sobrevivência, estariam ocupando e não invadindo.

mercados consumidores e o ambiente desconhecido. b) Uma outra parcela desse contingente foi para as cidades, motivada pelo acelerado processo de industrialização. Com a crise econômica no fim da década de 1970, decorrente do segundo choque dos preços do petróleo, as indústrias deixaram de absorver a força de trabalho que migrava das zonas rurais para as cidades. Tal situação levou muitos agricultores a lutarem para permanecer no meio rural e motivou um grande número de excluídos a tentarem retornar às suas origens, constituindo-se essa a base social que gerou o MST.

Até o ano de 2002 este Movimento já se encontrava devidamente articulado em 24 estados brasileiros e comandara em torno de 2.219 ocupações, mobilizando 373.305 famílias (CPT, 2003), o que demonstra a capacidade organizativa que o MST adquiriu ao longo dos anos. Para valorizar um pouco estes números, MARTINS (2002, p. 11) lembra que o contingente de pessoas que perfazem o MST, faz parte de um setor da sociedade que é de difícil mobilização, por representar “*a parcela liminar da população brasileira, aquela que está nos mais problemáticos limites da privação e da chamada exclusão*”.

Mas a importância do MST fica evidente quando, por exemplo, FAO/INCRA (1998) acentua que sem a atuação deste movimento, não ter-se-ia reiniciado no país a discussão sobre reforma agrária, que voltou a entrar na pauta de temas de debate nacionais a partir de 1994, com a eleição de Fernando Henrique Cardoso para Presidência da República.

A atuação do MST também apresenta uma particularidade que ultrapassa a função de mobilizar trabalhadores para a luta pela terra, qual seja a de continuar atuando mesmo após a conquista da terra, desta vez em busca de melhores condições de vida nos assentamentos. Numa pesquisa realizada por GUANZIROLI et al (2000) em 20 assentamentos localizados em diversas regiões do país, concluiu-se que os assentados que passaram por processos de mobilização para o acesso à terra eram os que possuíam uma maior facilidade de organização. Aqueles ligados ao MST possuíam, graças a sua forte ação política reivindicatória, grande capacidade de interlocução, pressão e negociação política com os diferentes espaços públicos, o que

os tornava privilegiados na destinação de políticas públicas, quando comparados aos demais assentamentos.

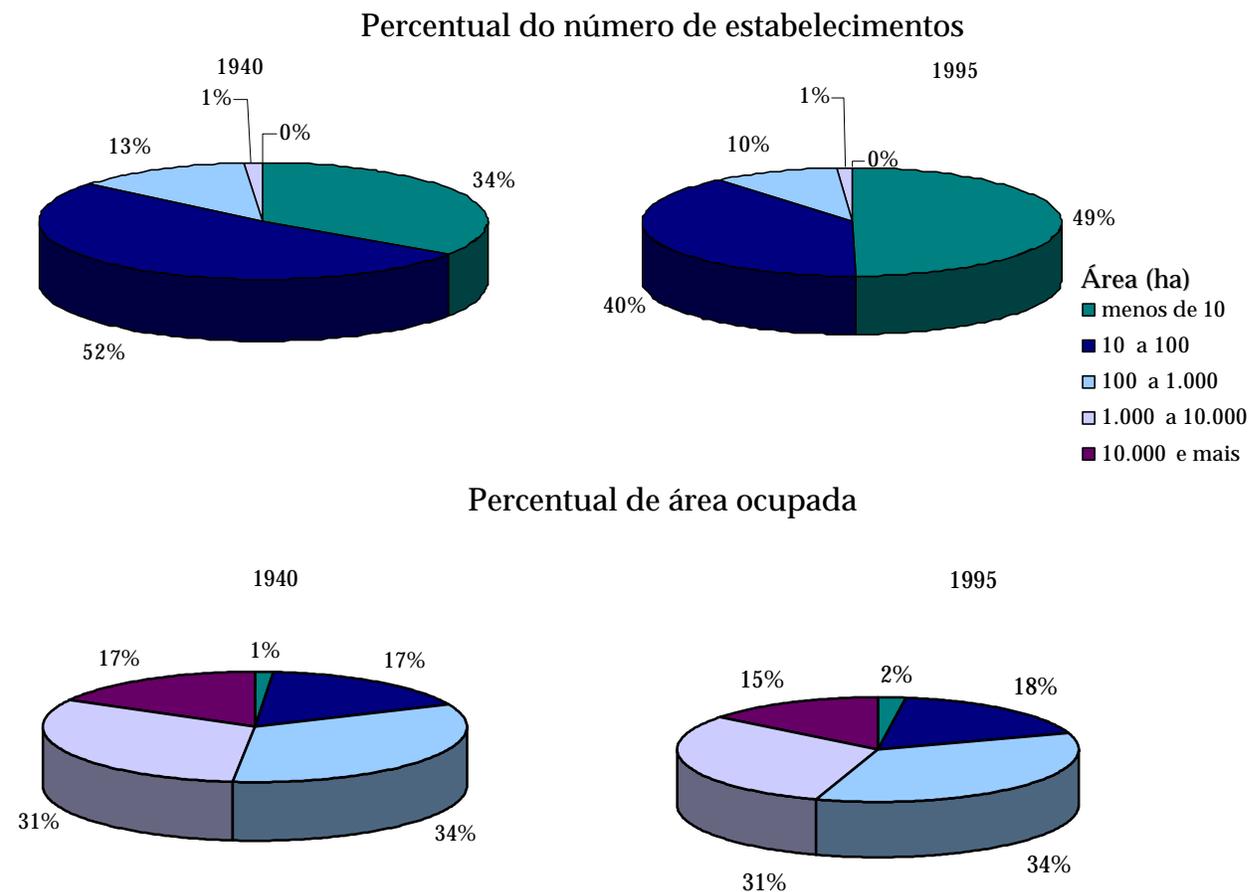
### **1.5. “É a terra que querias ver dividida”**

O cumprimento do Estatuto da Terra ou de outra lei mais atual que realmente impulsionasse e desse respaldo ao Estado para desencadear a reforma agrária seria um significativo avanço. Em última instância, é o Estado que detém o monopólio de usar com legitimidade a força legal para assegurar os direitos a todos os seus cidadãos.

É fato que a administração que se comprometesse com o fim do latifúndio improdutivo ou por dimensão teria muito trabalho a realizar, já que o Brasil ocupa o segundo lugar em concentração da propriedade fundiária no mundo: 24,5% dos imóveis são considerados não produtivos e ocupam 62,4% das áreas agricultáveis (BRASIL, 1996).

Outra característica que está ainda presente na estrutura fundiária brasileira é seu caráter concentrador. Um indicativo deste traço pode ser observado na Figura 1, que apresenta como era a distribuição de terras em 1940 e como esta se encontrava no último censo agropecuário realizado em 1995-1996.

Em 1940 o traço concentrador se fazia presente: 1,5% dos proprietários dos estabelecimentos agrícolas com mais de 1.000 ha (cerca de 27.812 unidades) ocupavam 48% das terras (o que equivalia a 95,5 milhões de ha), enquanto que 86% dos proprietários com estabelecimentos agrícolas com menos de 100 ha (1.630.000 unidades), acomodavam-se em apenas 19% das terras (35,9 milhões de ha). Estas proporções praticamente não diferem das obtidas no último censo, em que 1,4% dos proprietários com estabelecimentos agrícolas superiores a 1.000 ha (27.790 unidades) possuem 50% das terras (159,5 milhões de ha), e que 86,4% dos inferiores a 100 ha (4.318.861 unidades), ocupam somente 18% das terras (70,7 milhões de ha).

**Figura 1:** Estrutura fundiária do Brasil - classes de área (1940 e 1995)

Fonte: Censo Agropecuário IBGE 1995-96

No mesmo sentido de argumentação tem-se ainda a constatação que o índice de Gini<sup>11</sup> permaneceu praticamente sem alterações desde que foi calculado pela primeira vez no Brasil em 1940, mantendo-se sempre acima de 0,80, valor que indica uma concentração muito forte.

Mas a decisão e efetivação de medidas que privem alguns da posse de grandes áreas agrícolas para entregá-las a outros que as fizessem produzir melhor não é fácil de ser assumida pelo Estado. Como afirma VEIGA (1994) esta decisão acaba não só

<sup>11</sup> Medida do grau de concentração de uma distribuição qualquer. Ele assume o valor zero quando a distribuição é igualitária e tende para o valor um quando toda a distribuição está concentrada nas mãos de uma única pessoa.

modificando a distribuição da propriedade da terra como também tem o poder de mudar as relações de força entre as classes sociais. Enquanto os cinco maiores donos de terras do Brasil têm registrado em seus nomes o equivalente a 35,8 milhões de hectares (SCHWARTZ, 2001), milhões de famílias demandam por terra. Numa pesquisa coordenada por BERGAMASCO et al (1999), foi formulado um Índice de Aspiração por Terra (IAT) que estimou que o número de pretendentes a uma propriedade rural alcançava o valor de 2,3 milhões de famílias. Os autores ainda concluem que uma reforma agrária, além de resgatar a dívida com esta população excluída, estaria ocupando novos espaços produtivos no âmbito rural.

Em se tratando de reforma agrária, o debate atual não difere muito dos que ocorreram em outros momentos e está concentrado, principalmente, em como dar-se-ia sua realização e qual seria seu papel no desenvolvimento socioeconômico do país.

Setores tradicionalmente conservadores representados pela União Democrática Ruralista (UDR), Sociedade Rural Brasileira (SRB), Confederação Nacional da Agricultura (CNA), entidades formadas por grandes produtores/proprietários rurais, também se mostram favoráveis à realização de uma “reforma agrária” com a condição de que a propriedade produtiva estivesse garantida do risco de sofrer ocupações ou desapropriações: “A UDR não é contra a reforma agrária, **desde que ela seja feita dentro da lei e que se assente somente produtores rurais**” (UDR, 2003. Grifos meus). A lei, neste caso, é a contida na Constituição de 1988, que impede a desapropriação de propriedades produtivas, na qual a própria UDR não mediu esforços para que ela fosse aprovada na ocasião pelo Congresso Nacional.

O respeito à propriedade privada seria então o princípio da reforma agrária preconizada por esses setores. Como bem afirmou o presidente da CNA Antônio Ernesto de Salvo: “o fazendeiro não gosta de ideologia. Quer segurança para plantar” visto que “os que firmaram o país, os que o viabilizaram devem receber o respeito do povo e o crédito pelo que fizeram” (SOUZA, 2003).

A lógica presente nesses setores é a seguinte: com a propriedade privada preservada, o Estado deveria apoiar os grandes produtores, e também os pequenos,

desde que com-terra (numa alusão depreciativa ao MST) que estivessem inseridos na cadeia produtiva, tendo em vista a geração de empregos no campo ao invés de “favelizá-lo”: “No lugar do setor agropecuário de escala, aquele que gera excedentes para exportação e alimenta o povo brasileiro, o governo está implantando a agricultura familiar de subsistência ou seja, favelizando o campo. Isso compromete seriamente a economia nacional sem resolver a questão social” (UDR, 2003, p. 1).

Em uma vertente oposta a esta, que extrai da concentração fundiária o problema da questão agrária brasileira e a vincula à falta de apoio aos que já produzem, está a proposta defendida pela CPT, MST, Confederação dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA), Central Única dos Trabalhadores (CUT), Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo, entre outras, que apregoam, fundamentalmente, a eliminação do latifúndio através de uma justa redistribuição da terra, como forma de garantir que a produção da agropecuária esteja voltada para a segurança alimentar e ao desenvolvimento econômico e social dos trabalhadores<sup>12</sup>.

Além dessas visões, GUANZIROLI et al (2000) apresenta ainda aquela que esteve em curso no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) que, segundo este autor, contempla o rural não-agrícola, sem excluir o fomento às atividades agropecuárias. Ainda segundo o autor, esta visão utiliza tanto mecanismos de créditos fundiários para aquisição de terras quanto outros mecanismos de acesso à terra, como a regularização fundiária<sup>13</sup> e a desapropriação de terras, sem desrespeitar a lei. Quer dizer, junta vários ingredientes apresentados pelas diferentes concepções expostas no debate atual.

---

<sup>12</sup> Prova desta preocupação em eliminar o latifúndio foi o lançamento, em 1999, de uma campanha, na qual todas estas entidades participaram, para solicitar a inclusão de uma emenda constitucional que limite em 35 módulos fiscais o tamanho máximo de uma propriedade rural (CPT, 2002).

<sup>13</sup> Regularização fundiária é a titulação de terras ocupadas. Normalmente essas áreas ocupadas são públicas, pertencentes à União, ou então representam terras devolutas, em poder do Estado. Nesses casos, o governo precisa avaliar se o posseiro tem o direito de propriedade e, em caso positivo, entregar-lhe o título definitivo da terra.

Pode-se dizer que a implementação destes novos instrumentos de obtenção de terras como o Cédula da Terra e o Banco da Terra, que fornecem créditos para a compra de terra, foram os desencadeadores de uma nova discussão sobre a forma com que a reforma agrária, preconizada pelo governo FHC, seria aplicada, se com uma maior intervenção estatal ou se com uma forte atuação do mercado. Esta discussão será tratada no próximo capítulo.

## **2. Considerações pertinentes ao capítulo**

A discussão em torno do tema da reforma agrária já perdura por vários anos e muitas páginas já lhe foram dedicadas. Todavia, e como já se apontou, pode-se perceber que quanto à sua necessidade o debate atinge contornos de quase consenso entre os diversos segmentos da sociedade. A questão que congrega as grandes divergências, contudo, está relacionada ao tipo de reforma agrária que se deseja implantar.

No período militar, por exemplo, deu-se prioridade ao estímulo de fluxos migratórios no sentido de ocupar as fronteiras agrícolas. Com o advento do processo de redemocratização do país abriu-se nos anos 1980 uma nova perspectiva para a reforma agrária, cujo debate centralizou-se na possibilidade ou não de desapropriação de terras produtivas, assunto que ficou categoricamente definido na Carta Constituinte com a clara opção pela desapropriação exclusivamente de terras consideradas improdutivas.

O debate recente incorpora propostas de várias forças políticas que também apresentam a reforma agrária de diferentes formas. Em lados opostos temos os setores chamados conservadores representados, principalmente, por grandes proprietários rurais e, de outro, os setores que representam os trabalhadores rurais. Os primeiros solicitam uma reforma agrária que “respeite” a propriedade privada o que, trocando em miúdos, significa posicionar-se contrariamente às ocupações e desapropriações por interesse social. A outra extremidade utiliza justamente o

princípio de que a terra deva apresentar função social para legitimar as ocupações e pressionar o governo a realizar as desapropriações.

Como se pode observar, cada um destes grupos concebe os interesses das classes que estão representando e lutam com as armas que têm à mão. A grande questão está em como o Estado administra esta situação e qual dos lados é mais favorecido com suas intervenções.

Num país que aponta uma forte concentração de terras e com tantos trabalhadores que almejam por terra, a solução parece clara: basta seguir a lei e desapropriar terras que não estão produzindo e entregar àqueles que dela dependem para subsistirem. Corroborando para esta tomada de decisão estão inúmeros estudos que conferem as vantagens na implantação de assentamentos rurais em áreas que não estavam sendo utilizadas ou eram subutilizadas. LEITE (2003) comenta que, no geral, quando se compara a situação presente das famílias assentadas com àquela experimentada no período prévio ao assentamento, as famílias tendem a valorar positivamente suas condições atuais de vida e trabalho. Isto porque, segundo o autor, os assentamentos servem como proteção social, além de resolverem o problema de moradia e permitirem a inserção no mercado de trabalho. Também atuam como fator gerador de postos de trabalho não agrícolas (construção de casas, estradas, escolas, contratação de professores, surgimento de transporte alternativo etc.) e tornam-se dinamizadores do comércio local nos municípios onde se inserem, fato que se acentua nos casos de elevada concentração de assentados.

Na mesma linha de pesquisa, HEREDIA (2001, p. 13), que avaliou 181 projetos de assentamentos em todo Brasil, concluiu que:

*“A criação do assentamento, ao invés de ser um ponto final de um processo de luta que às vezes durou anos e anos, tornou-se um ponto de partida para novas demandas daqueles que tiveram acesso à terra e que procuram nela se viabilizar econômica e socialmente: escolas, atendimento à saúde, estradas, transporte, créditos, assistência técnica são apenas algumas das reivindicações que emergem e que obrigam os assentados a intensificar experiências a que, na sua situação de vida anterior, dificilmente teriam acesso. Passam a organizar-se, procurar os poderes públicos,*

*demandar, pressionar, negociar, enfim, um amplo espectro de atividades que os colocam frente ao exercício da participação política”.*

É necessário visualizar as vantagens que a redistribuição fundiária, promovida por meio de assentamentos, acarreta numa localidade para perceber que o custo deste investimento torna-se relativamente baixo para o Estado. ROMEIRO e BUAINAIN (2003) dizem que, considerando um número médio de três trabalhadores por família assentada, a geração de um emprego num assentamento custa cinco mil reais por trabalhador, valor que é dez vezes inferior ao custo de criação de um emprego no setor urbano-industrial.

Embora a solução para extinguir a concentração de terras seja relativamente simples, sua aplicabilidade revela extrema complexidade, haja visto o jogo de forças políticas envolvido. No entanto ela urge, pois como disse o economista russo Evsey D. Domar Apud LANDES (1999, p. 267) : “*Três coisas não podem coexistir: terra livre, mão-de-obra livre e grandes propriedades rurais*” e todas estas estão presentes em abundância no Brasil.

Eliminar progressivamente o latifúndio e o minifúndio e assegurar um regime de posse e uso da terra que atenda aos princípios da justiça social e aumento da produtividade são pressupostos que não podem ser subjugados no momento de se encaminhar um processo de reforma agrária. A idéia de processo distingue-se de uma sucessão de intervenções emergenciais que vão a reboque de conflitos, com pouco ou nenhum planejamento prévio. Com essa compreensão será verificada no próximo capítulo a experiência recente da política de reforma agrária praticada no governo de Fernando Henrique Cardoso.

## CAPÍTULO II

### Um castelo de cartas: o surgimento do Banco da Terra

**E**mbora a política do Banco da Terra tenha sido implementada em 1999, sua formulação iniciara alguns anos antes, seguindo uma estratégia estabelecida ainda no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998).

Nesse capítulo procurar-se-á fazer um resgate dos principais acontecimentos relacionados à política agrária do governo FHC pois, como bem observa CAPRA (1996), nenhuma atitude vem de forma isolada já que o que ocorre num determinado momento acaba sendo conseqüência de algo que já estava em processo. Com o Banco da Terra não foi diferente. Sua criação esteve relacionada a uma série de ações que perfizeram a atuação governamental no período compreendido entre os anos de 1994 até 2002, que será discutida na parte inicial do capítulo. Na seqüência será apresentada a avaliação realizada sobre a aplicação do Cédula da Terra, que foi o projeto piloto antecessor à implantação do Banco da Terra e, por fim será apresentada a proposta do Banco da Terra, cuja discussão será realizada somente no Capítulo 4.

#### 1. Fernando Henrique Cardoso e o tigre de papel<sup>14</sup> (1995/1998)

Quando ainda era candidato à Presidência da República, Fernando Henrique já dava pistas sobre aquela que seria sua política agrária. CARVALHO FILHO (2001, p. 198-199) ressalta que o conceito implícito adotado pelo então candidato resumia-se a implementar “ações fundiárias mais agressivas quando comparadas com os governos passados, mas sem a menor pretensão de alteração estrutural”.

De fato, o que se constatava no discurso do candidato é que o problema agrário já havia sido superado e que a reforma agrária perdera o seu conteúdo histórico para

---

<sup>14</sup> Expressão utilizada por Fernando Henrique para referir-se ao latifúndio: “É por isso que digo: o latifúndio, no Brasil, é um tigre de papel. Não tem força mais” (TOLEDO, 1998, p. 322).

o desenvolvimento socioeconômico do Brasil. Ao escrever o prefácio de um livro que tratava sobre a questão agrária, por exemplo, Fernando Henrique afirma o seguinte:

*“O que este livro mostra é a história de uma ilusão. Ou melhor, de muitas ilusões: nem há no Brasil tanta terra agriculturável e disponível como se imagina, nem o latifúndio improdutivo continua a ser a base da produção e mesmo da estrutura da propriedade agrícola brasileira, nem existem tantos ‘sem terra’ ávidos pela posse da terra, como se imagina.”* (CARDOSO, 1991, p. 10)

Uma vez empossado em 1995, Fernando Henrique deu razão aos seus críticos nomeando um banqueiro, José Eduardo de Andrade Vieira para o Ministério da Agricultura e Brasília de Araújo Neto (membro da UDR no Paraná) para o INCRA, pessoas cujos históricos não apontavam para a implantação de uma reforma agrária baseada na desapropriação da terra por interesse social (CARVALHO FILHO, 2001). A situação inspirava tranqüilidade para o governo, uma vez que a reforma agrária não constava na pauta de reivindicações da população, conforme afirma o próprio presidente em entrevista: *“Somente os círculos mais ideológicos estavam atentos”* (TOLEDO, 1998, p. 323).

No entanto, o panorama começou a mudar quando em agosto de 1995, ocorreu um massacre de trabalhadores rurais em Corumbiara (RO) que resultou na morte de dez trabalhadores e dois soldados da Polícia Militar. Diante deste caso, FHC, numa tentativa de apaziguar a relação do governo com os movimentos sociais, demitiu Araújo Neto e nomeou para o cargo um de seus assessores mais próximos e que possuía uma ligação com esses: Francisco Graziano Neto<sup>15</sup>.

Mas a falta de uma política de reforma agrária fez com que o agravamento das tensões fosse latente até que, em 17 de abril de 1996, ocorresse outro massacre, desta vez no estado do Pará, em Eldorado de Carajás, onde 19 trabalhadores sem terra foram mortos pela Polícia Militar, que havia sido enviada pelo governo para

---

<sup>15</sup> Agrônomo e fundador do Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB, foi o principal assessor de Fernando Henrique no que compete à questão agrária. Seu pensamento norteador pode ser encontrado em sua tese de doutorado, posteriormente publicada em GRAZIANO NETO (1999), que procura mostrar a falência do modelo de reforma agrária baseado na distribuição de terras, até bem porque, para o autor, os latifúndios existiriam apenas no papel.

desobstruir uma estrada ocupada durante um protesto. Frente à repercussão deste incidente, inclusive internacional, o governo tomou uma série de atitudes, dentre as quais a criação do novo Ministério Extraordinário de Política Fundiária, para cuja condução foi escolhido Raul Jungmann<sup>16</sup>.

Neste período outros fatos foram revestidos de importância, como o lançamento do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, que era uma reivindicação antiga da CONTAG. Este programa visava garantir financiamento a pequenos agricultores com o objetivo de propiciar condições para aumentar a capacidade produtiva, gerar empregos e melhorar a renda dos beneficiados<sup>17</sup>. Também foi lançado o projeto Lumiar, que previa assistência técnica, de forma exclusiva aos assentados em áreas de reforma agrária.

As pressões populares em torno do governo, no entanto, estavam cada vez mais intensas e diversos fatos indicavam o agravamento da tensão no campo<sup>18</sup>. Exatamente um ano após o massacre de Carajás, cerca de cinco mil pessoas, provenientes de todo Brasil, protestam junto ao Palácio do Planalto numa marcha organizada pelo MST<sup>19</sup>.

Além da atuação dos movimentos populares, o ano de 1997 também foi marcado pela abertura de um processo, chamado pelo governo de “descentralização da reforma agrária”, que consistia em repassar mais funções aos estados e municípios. Neste intuito, foi lançado o projeto Cédula da Terra, que tinha por

---

<sup>16</sup> Antigo militante do Partido Comunista Brasileiro, ocupava a presidência do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA desde 1994, até ser nomeado para o novo cargo.

<sup>17</sup> Outras duas medidas, uma que aumentava o valor das alíquotas para o cálculo do Imposto Territorial Rural – ITR (que de um limite máximo de 4,5% para propriedades acima de 15 mil hectares, passava para 20% sobre propriedades acima de 5 mil hectares), e outra que estabelecia que uma vez depositada em juízo a indenização devida (preço oferecido pelas benfeitorias e Títulos da Dívida Agrária - TDA's para pagamento do valor da terra nua), o juiz federal teria prazo de 48 horas para imitar o INCRA na posse do imóvel desapropriado, também inovaram o cenário das políticas agrárias (MALIN, 2002).

<sup>18</sup> O número de invasões de terra que em 1996 havia sido de 397, aumentara para 502 invasões em 1997, mas o número de assassinatos de trabalhadores rurais caíra de 54 em 1996 para 30 mortes em 1997.

<sup>19</sup> Segundo STEDILE e FERNANDES (1999, p.151) esta marcha tinha como objetivo “*conversar com a população e romper com o isolamento que o governo tentava nos (ao MST) impor*” e mostrar para a sociedade que “*um problema social só se resolve com a adoção de medidas políticas*”.

objetivo financiar a compra de terras para agricultores sem terra ou minifundiários. Este programa, que contava com a parceria do Banco Mundial<sup>20</sup>, foi anunciado em 1996 e teve sua execução iniciada em 1997, no Estado do Ceará, sendo logo em seguida ampliado para a Bahia, Maranhão, Pernambuco e Minas Gerais.

Para reforçar o processo de descentralização, o governo lança ainda o Projeto Casulo, que visava o aproveitamento de áreas existentes no entorno dos núcleos urbanos e da mão-de-obra disponível nestas periferias para exploração agropecuária<sup>21</sup>. Por ter ficado restrito principalmente nas regiões Norte e Nordeste, além de não ter recebido volume de recursos de maior (um total 2,4 milhões de dólares) quando comparados aos destinados ao programa Cédula da Terra, que recebeu 150 milhões de dólares, o Projeto Casulo não atingiu a repercussão desejada.

Candidato à reeleição em 1998, Fernando Henrique apresenta em sua propaganda sobre política agrária a meta de “uma família assentada a cada cinco minutos” e anuncia também a substituição do Cédula pelo Banco da Terra que, diferentemente do primeiro, seria expandido para todas as regiões do país.

O primeiro mandato se encerra e o governo comemora ter superado a meta de campanha de assentar 287.994 famílias.

Pode-se observar através da Tabela 1, o volume de recursos gasto com política fundiária para assentar esse número de famílias. Atingindo a casa dos cerca de 5,3 bilhões de dólares, representou um percentual de 17,36% de todo o gasto do governo com a agricultura.

---

<sup>20</sup> Como apoio, destinou a este programa o total de 90 milhões de dólares. Para VIGNA & SAUER (2001), o interesse do Banco Mundial em promover uma reforma agrária baseada na atuação do mercado remonta desde lançamento do documento intitulado *Land Reform Policy Paper* em 1975, que apresentava dentre seus princípios a necessidade de promover os mercados para facilitar a transferência de terras para usuários mais eficientes.

<sup>21</sup> O funcionamento deste programa consistia, primeiramente, no cadastramento de agricultores sem terra a ser feito pelos governos estaduais e municipais. Estes também, juntamente com o INCRA, ficariam encarregados de indicar as áreas públicas a serem adquiridas pelo Governo. Para instalação destas famílias, o projeto liberaria recursos de apoio à instalação (no valor de 1.400 reais por família) e para construção das moradias (no valor 2.500 reais por família) enquanto o financiamento da infraestrutura social seria dividido com estados e prefeituras.

**Tabela 1:** Totais gastos pelo Governo da União com Política Fundiária (1995/1998)

<b>Ano</b>	<b>Gasto Anual Bilhões de dólares*</b>	<b>Relação entre os gastos de política fundiária com o total gasto na Agricultura (%)</b>
1995	1,264	15,1
1996	1,258	20,7
1997	1,277	16,24
1998	1,527	18,25

Fonte: GASQUES e VILLA VERDE (1998) e BRASIL (1999a)

\* Cotação de Setembro de 1998

Esses montantes podem ser considerados modestos em relação ao problema da questão agrária no país, mas, em relação aos governos anteriores, eles representam um avanço. Para se ter uma idéia, GUEDES PINTO (1996) aponta que desde a edição do Estatuto da Terra, em 1964, até 1994, os gastos com política fundiária representavam somente 2% do gasto total na função agricultura. Também nesse período de trinta anos foram assentadas, por ações de reforma agrária, apenas 143 mil famílias, duas vezes menos o que Fernando Henrique declara ter assentado em quatro anos.

Na Tabela 2 pode-se observar o número total de famílias assentadas em cada ano do mandato, bem como a área total que foi disponibilizada para essas famílias. É necessário enfatizar, no entanto, que nem toda esta área disponibilizada proveio de ações desapropriatórias de terras.

Na Tabela 3 tem-se a discriminação de quantas dessas famílias ocuparam áreas que foram desapropriadas ou que não sofreram o processo de desapropriação por interesse social, como por exemplo áreas devolutas e áreas adquiridas por instrumentos de compra e venda.

**Tabela 2:** Número de famílias assentadas no Brasil e área ocupada (1995/1998)

Ano	Famílias Assentadas	%	Área (ha)	%
1995	42.912	15	1.313.509	10,4
1996	62.044	21,5	4.451.896	35
1997	81.944	28,5	4.394.524	34,6
1998	101.094	35	2.540.645	20
Total	287.994	100	12.700.574	100

Fonte: INCRA (2001) adaptado pela autora

Pode-se perceber que em 1998 tem-se o maior número de famílias assentadas. A extensão de área ocupada, contudo, foi inferior a dos dois anos anteriores. Esse fato pode estar relacionado à implementação dos mecanismos de compra e venda da terra (Cédula da Terra e Banco da Terra), no qual são compradas pequenas áreas ao invés de áreas maiores para efetivar um assentamento. Esta suposição pode ser confirmada quando se avaliam os dados contidos na Tabela 3, onde se percebe uma diminuição progressiva da ocupação de áreas desapropriadas para fins sociais, com um conseqüente aumento da utilização de áreas não desapropriadas. A exceção foi o ano de 1995, quando houve uma grande utilização de áreas que foram consideradas devolutas.

**Tabela 3:** Número de famílias assentadas no Brasil em áreas desapropriadas e não desapropriadas (1995/1998)

Ano	Total de famílias assentadas em:			
	Áreas desapropriadas	%	Áreas não desapropriadas	%
1995	25.987	61	16.925	39
1996	57.030	92	5.014	8
1997	59.710	73	22.234	27
1998	66.825	66	34.269	34

Fonte: INCRA (op cit)

Cabe ressaltar que estes números apresentados pelo governo são fortemente contestados por TEIXEIRA (2002), que analisa dados fornecidos pela Coordenação Geral de Monitoramento e Controle da Superintendência do Desenvolvimento

Agrário do INCRA. De acordo com esta coordenação, no período compreendido entre 1995/1998, teriam sido assentadas 195.109 famílias em um total de 11.666.030 ha. Estes dados contrapostos com os apresentados na Tabela 2 apontam que o governo teria anunciado a maior, um total de 92.885 famílias e 1.034.544 ha.

Da mesma forma, MORISSAWA (2001), ao examinar os *Relatórios Anuais de Atividades* do INCRA, conclui que do total de famílias assentadas, 30% provinha de projetos antigos e quase 40% tratava-se de posseiros que foram apenas titulados.

Fazendo um balanço do mandato de Fernando Henrique, STEDILE & FERNANDES (1999) afirmam que não existiu de fato um programa de reforma agrária e que a política geral do governo ficou calcada em duas premissas: o início da transferência da política de assentamentos para o mercado de terras, devido à implementação do Cédula da Terra, e a intensa promoção de propaganda governamental que, na opinião dos autores, pode ser interpretada em números divulgados erroneamente.

## **2. O Novo Mundo Rural no segundo mandato FHC (1999/2002)**

Eleito ainda no primeiro turno, Fernando Henrique lançou no final de abril de 1999 um documento que regeria todas as ações do governo no tocante à questão agrária e mesmo agrícola, o programa “Agricultura Familiar, Reforma Agrária e Desenvolvimento Local para um Novo Mundo Rural”. Segundo o governo, a proposição central do documento era a seguinte:

*“Promover o desenvolvimento sócio-econômico sustentável, em nível local e regional, por meio da desconcentração da base produtiva e da dinamização da vida econômica, social, política e cultural dos espaços rurais – que compreendem pequenos e médios centros urbanos -, usando como vetores estratégicos o investimento na expansão e fortalecimento da agricultura familiar, na redistribuição do ativo terra e educação e no estímulo a múltiplas atividades geradoras de renda no campo, não necessariamente agrícolas” (BRASIL, 1999b, p. 1).*

As diretrizes contidas no documento apontavam principalmente para o apoio e expansão da agricultura familiar, com a ampliação e reformulação do PRONAF e do Banco da Terra, oferta de ensino básico e o fomento dos conselhos municipais, regionais e estaduais de desenvolvimento rural<sup>22</sup>. Fundamentalmente, este documento representava a tentativa de consolidar o processo de descentralização da política agrária iniciado ainda no primeiro mandato.

Para VIGNA e SAUER (2001), além da descentralização, que foi traduzida pelos autores não como uma busca de parcerias com estados e municípios, mas sim como um processo de “desfederalização” das políticas públicas, numa estratégia de gerar superávit nas contas públicas, o Novo Mundo Rural apresentava como premissas: a) a tentativa de cercear os movimentos sociais através da municipalização das decisões relativas à reforma agrária, desarticulando a organização nacional do MST, já que as demandas pela reforma agrária e pelo próprio crédito à agricultura familiar passariam para a esfera local; b) a efetivação da “reforma agrária de mercado<sup>23</sup>”, que seria implementada graças à ação do Banco da Terra.

A análise do Novo Mundo Rural, realizada por ALENTEJANO (2002) demonstra que o documento incorpora uma diversidade de influências teóricas que, por não serem devidamente definidas, acabam gerando profundas controvérsias. Um destes contra-sensos, apontado pelo autor, é revelado quando de um lado se valoriza a agricultura familiar e de outro enfatiza a “eficiência econômica” centrada na competição do mercado. Para o autor, *“a idéia de mercado que norteia o documento possui três problemas centrais: ignora a desigualdade entre grandes e pequenos produtores; desconsidera os processos de intermediação e a formação de preços pela agroindústria; toma o mercado como um dado, algo neutro e não afetado pelas relações sociais”* (ALENTEJANO, op cit, p. 5).

---

<sup>22</sup> Estes conselhos, cuja composição não havia sido definida no presente documento, exerceriam um papel fundamental, pois coordenariam todos os trabalhos de planejamento e implementação das ações do Novo Mundo Rural.

<sup>23</sup> Este termo foi utilizado pelos técnicos do Banco Mundial, para tratar da reforma agrária baseada no Cédula da Terra e no Banco da Terra (BIRD, 2002).

Outra questão citada pelo autor é a contradição causada entre o desmonte estatal e a proposta de expansão da agricultura familiar. Uma condição necessária para o fortalecimento da agricultura familiar é a necessidade de se investir em educação e capacitação profissional dos agricultores. No entanto, segundo o autor “*o aparato estatal de pesquisa e extensão rural vem sendo sistematicamente sucateado, o que inviabiliza a própria execução do que se está propondo como central para viabilizar o programa*” (idem: p. 5).

Esse “desmonte” estaria vinculado, principalmente, à assistência técnica, uma vez que esta seria realizada, segundo o documento por “*cooperativas, ONG’s, empresas privadas ou instituições públicas credenciadas em nível estadual pelo programa ou em nível local pelos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável*” (BRASIL, 1999b, p. 9).

Os recursos federais para assistência técnica também passariam a ser complementados pelos municípios e estados, bem como pelos agricultores, via financiamentos, fato que acabaria por afetar inclusive a ação do INCRA. Para GIEHL (2002) a atuação do INCRA pode ser dividida em antes e após a implantação do Novo Mundo Rural. Em suma, o autor defende que antes deste programa o INCRA apresentava um papel mais atuante e decisivo, cabendo a ele a responsabilidade de seleção das famílias, a escolha da área a ser desapropriada, a divisão de lotes, a elaboração dos projetos de aplicação dos recursos, o fornecimento de crédito (PROCERA<sup>24</sup>) a disponibilização de assistência técnica (Projeto Lumiar), a viabilização da infra-estrutura, entre outros. Depois do “Novo Mundo Rural”, o INCRA passou a reestruturar orientações e formas de intervenção nos assentamentos. De quebra, ocorreu a extinção do PROCERA, sendo este programa incluído no PRONAF que passou a contar com uma modalidade nova de financiamento, denominada “Grupo A”, responsável por atender aos assentados da reforma agrária

---

<sup>24</sup> Constituiu-se numa linha de assistência creditícia aos assentados rurais, mediante financiamento de projetos para estruturação de suas capacidades produtivas. Inicialmente (desde sua criação no Plano Nacional de Reforma Agrária em 1985) seus recursos eram provindos de dotações orçamentárias da União e do próprio INCRA. Mas após 1992, o programa passou a contar com 10% dos recursos dos Fundos Constitucionais.

e mutuários do Banco da Terra<sup>25</sup>. A assistência técnica promovida nos assentamentos, via projeto Lumiar, também teve seu fim anunciado no início de 2001. Outro fato significativo da mudança sofrida pelo INCRA foi a queda no seu orçamento geral que passou de R\$ 2,2 bilhões em 1998 para R\$ 1,3 bilhão em 1999<sup>26</sup>.

O que se pode afirmar é que a aplicação do Novo Mundo Rural movimentou a soma de 7,6 bilhões de reais destinados ao Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA<sup>27</sup> nos quatro anos de governo, e foi responsável por assentar 347.041 famílias (BRASIL, 2003)<sup>28</sup>. A Tabela 4 apresenta a destinação destes recursos, pelo menos para as duas políticas de assentamento mais relevantes do MDA e a porcentagem de quanto destes recursos foi liquidado.

**Tabela 4:** Recursos aprovados e famílias beneficiadas pelo INCRA e BT (1999/2002)

		<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
<b>INCRA</b>	Famílias	55.990	45.401	33.269	27.033
	R\$ Bilhões	1,3	1,3	1,3	1,2
	% liquidado	100	86	98,9	48,04
<b>Banco da Terra</b>	Famílias	10.000	16.000	20.000	8.608
	R\$ Milhões	182	201,6	240	332
	% liquidado	80	90,4	90,4	68

Fonte: BRASIL (2003) adaptado pela autora.

<sup>25</sup>Essa modalidade de PRONAF gerou uma série de descontentamentos entre os assentados que eram beneficiados pelo PROCERA. Para se ter uma idéia das mudanças que ocorreram em relação a esse último, TEIXEIRA (2001) apresenta uma situação hipotética de empréstimo: no PROCERA o assentado que adquirisse um crédito de 7.500 reais acabaria pagando, ao final de 10 anos, 5.874 reais. Pela nova sistemática do PRONAF, o valor pago pelo mesmo empréstimo em 10 anos seria de 11.436 reais, ou seja, 95 % a mais.

<sup>26</sup>Também sofreu corte orçamentário, o Ministério Extraordinário de Política Fundiária que passou de 2,2 bilhões em 1998 para 1,4 bilhão de reais em 1999.

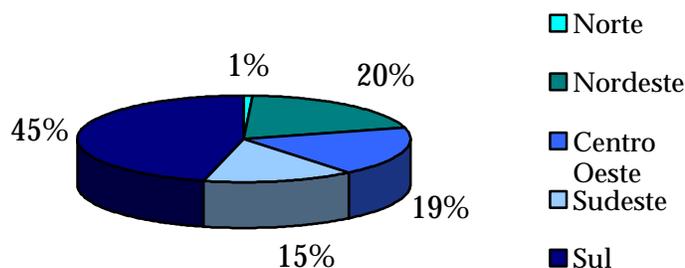
<sup>27</sup>Foi criado em substituição ao Ministério Extraordinário de Política Fundiária, que deixava de ser extraordinário e passava a integrar em sua estrutura básica o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e a coordenação do PRONAF, até então delegados ao Ministério da Agricultura.

<sup>28</sup>Esses números mais uma vez são contestados por TEIXEIRA (2002) ao afirmar que no período de 1999 a 2001, o governo anunciou cerca de 167.547 famílias a mais que o número real de famílias assentadas.

Enquanto os recursos destinados ao INCRA mantiveram-se praticamente estáveis ao longo dos quatro anos, os destinados ao Banco da Terra praticamente duplicaram, o que mostra a importância que esse programa incorporou neste período. Sua aplicação, no entanto, não foi equânime nas cinco regiões que compõe o país. Observando a Figura 2, que trata da distribuição dos recursos do Banco da Terra, pode-se observar que a região Sul recebeu a fatia maior de recursos.

**Figura 2:** Distribuição dos recursos do Banco da Terra por região do país (1999/2002)

Fonte: BRASIL (2003) adaptado pela autora



Muito embora o governo não tenha explicitado as razões para essa diferenciação na distribuição de recursos, pode-se supor que ela esteja relacionada à concentração da terra, donde se conclui que, por ser a Região Sul a que apresenta menores índices de concentração de terras, recebeu mais recursos, uma vez que nessa região as razões que justificam a implantação de um programa nos moldes do Banco da Terra seriam mais denotadas. Essa suposição, entretanto, pode ser prontamente contestada haja visto o fato da Região Centro Oeste, que é a que exibe os mais elevados índices de concentração de terra do país, recebeu mais recursos que o Sudeste e o Norte, regiões menos concentradas. Uma outra razão pode estar ligada ao principal argumento utilizado pelo MST para a implantação do Banco da Terra, que é o de enfraquecer os movimentos sociais. Assim, a distribuição dos recursos seria

maior nas regiões onde o MST e outros movimentos estariam mais organizados, daí o Sul ter recebido mais recursos que as outras regiões.

Há também um outro fator que não pode ser ignorado, que foi a influência exercida pelo estado de Santa Catarina. Isso porque, de certa forma, até mesmo a criação do Banco da Terra pode ser vinculada a esse estado da Federação. O projeto de lei apresentado no Congresso Nacional pelo deputado federal catarinense Hugo Biehl para a criação do Banco da Terra foi totalmente baseado na experiência da aplicação do Fundo de Terras em Santa Catarina, como será visto no próximo capítulo. Esse fato, conjugado com a disposição do Banco Mundial em promover uma reforma agrária baseada em critérios de mercado, culminou na aprovação do projeto do Banco da Terra. Uma prova de que foi Santa Catarina que impulsionou um tratamento diferenciado para a região Sul em detrimento às outras regiões do país, é a constatação de que Santa Catarina recebeu 17,5 milhões de reais a mais do que o Paraná e o Rio Grande do Sul receberam juntos do governo federal para a implementação do Banco da Terra. De qualquer forma, a inexistência de declarações advindas do governo federal que pudessem explicar o porquê da destinação de recursos ter sido desigual torna qualquer tentativa de explicação mero exercício especulativo.

### **3. A avaliação do Cédula da Terra**

Conforme descrito anteriormente, foram destinados ao Cédula da Terra cerca de US\$ 150 milhões e foram atendidas 15.000 famílias nos estados já mencionados.

O sucesso atribuído ao projeto e anunciado pelo governo foi questionado, inclusive, por uma equipe formada por técnicos da UNICAMP, USP e UFRRJ, contratada pelo Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural – NEAD, organismo ligado ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, para fazer uma avaliação do Cédula da Terra. A partir deste documento, o “Relatório de Avaliação

Preliminar do Cédula da Terra”, SAUER (2000) chama a atenção para algumas particularidades apontadas pela equipe de avaliação<sup>29</sup>:

a) **O perfil dos beneficiários:** a análise das diferentes fontes de renda da população de beneficiários revela que a maioria encontrava-se “*abaixo da linha de pobreza para estes estados*” (p. 3). A relação destes com o mercado também foi considerada precária, posto que poucos indicaram haver solicitado e/ou tomado crédito nos últimos cinco anos e a maioria não possuía sequer uma conta bancária. Estas informações colocam sérias dificuldades para implementar o Cédula da Terra ou qualquer outro projeto baseado nos mecanismos de compra e venda, uma vez que a aceitação desta política implicará, no mínimo, na inserção dos beneficiados no mercado. Em função disto, o autor constata a necessidade da criação de programas voltados para a formação, qualificação e capitalização das famílias beneficiadas, o que de fato não ocorreu.

b) **Conhecimento das regras do Cédula da Terra:** foi constatado que 60% dos entrevistados declarou desconhecer as taxas de juros a serem pagas sobre o empréstimo para adquirir a terra. Também apenas 9,8% dos beneficiários sabiam que a propriedade comprada seria utilizada como garantia para o crédito fundiário. Muitas dessas dificuldades estenderam-se também para os técnicos que atuam no programa. O maior agravante, contudo foi que cerca de 30% dos agricultores entrevistados declarou que não havia tomado crédito algum para aderir ao programa. Estes dados abrem precedentes para que sejam questionadas as freqüentes afirmações do governo de que o Cédula da Terra foi implantado com a participação efetiva das famílias participantes.

c) **A aquisição das propriedades:** A não participação das famílias interessadas no processo de decisão também foi citada no relatório, que adverte que o Cédula da Terra acaba reproduzindo as mesmas condições de subordinação de outros programas assistenciais em que o Estado permanece como o principal

---

<sup>29</sup> Convém esclarecer que este relatório não teve sua publicação disponibilizada para o grande público. Sérgio Sauer só teve acesso a este documento após a Senadora Heloísa Helena, a qual ele é assessor, ter feito um pronunciamento no Senado Federal, solicitando uma cópia do relatório.

agente do processo. *“Os proprietários sabem que o peso do governo é fundamental na negociação e que são os técnicos dos órgãos governamentais responsáveis pelo Programa que elaboram o laudo técnico, estabelecem o patamar do valor da terra, vetam a venda da propriedade devido a irregularidades existentes e, muitas vezes, ‘convencem’ as partes”* (p.6). Também foi verificado que para as famílias o acesso à terra não é um negócio e que o preço da terra não foi considerado a preocupação central das famílias. O relatório comprova esta informação: *”Apenas 13,5% das associações (que foram formadas pelas famílias como condição para receber os recursos) considerou o preço como relevante (...), tudo indica que os beneficiários estavam dispostos a pagar até o limite máximo permitido pelo Programa (cerca de 13 mil reais por família). Neste particular, foi registrado casos de associações que pressionaram os órgãos responsáveis para aceitar a oferta do proprietário, pois ‘tinham medo do homem desistir e a gente perder a maior chance da nossa vida prá sair dessa miséria toda’”* (p.5).

Diante dessas limitações constatadas no Cédula da Terra, o que causa certa perplexidade é que antes mesmo de seu encerramento, marcado para o final de 1999, o governo instituiu o Fundo de Terras e da Reforma Agrária - Banco da Terra, ultrapassando o projeto piloto sem fazer quaisquer modificações relevantes que pudessem corrigir algumas das não conformidades apontadas. A questão pendente refere-se, portanto, ao porquê de se implantar um projeto tido como piloto, se não for para avaliar seus resultados de modo a implementá-lo ou não em grande escala. Infelizmente, a pressa em aplicar os recursos provenientes do Banco Mundial atropelou o bom-senso e fez com que o Banco da Terra mantivesse, em sua concepção, alguns dos limites contidos no Cédula da Terra.

#### **4. A proposta do Banco da Terra**

Segundo o governo, o lançamento do Banco da Terra apoiou-se na “bem sucedida” experiência do Cédula da Terra e apresentava como objetivo principal financiar a compra de imóveis rurais e a execução de obras de infra-estrutura básica.

Para receber o crédito o agricultor precisaria preencher dois formulários: uma “Carta Consulta” e, somente em caso desta ser aprovada pelo Comitê Municipal, um “Projeto de Financiamento” a ser elaborado por um profissional cadastrado ao Banco da Terra, que deveria ser enviado à Agência Estadual do programa. Cabe sublinhar que é o candidato (individualmente ou em grupo) quem escolhe a área a ser comprada e que negocia o preço.

O programa é gerido pelo Conselho Curador que é a instância máxima no funcionamento do Banco da Terra, sendo formado por sete Ministros de Estado<sup>30</sup>, pelo Presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, pelo Presidente do INCRA e por dois representantes dos potenciais beneficiários<sup>31</sup>, a serem convidados pelo Presidente do Conselho. O programa é operacionalizado por Agências do Banco da Terra estruturadas pelos estados ou associações de municípios em todas as regiões do País. A gestão financeira fica a cargo do BNDES.

A formação das entidades que compõe as Agências Estaduais e os Núcleos Municipais fica a cargo dos órgãos governamentais correspondentes. O Anexo A traz como exemplo a composição dessas instâncias no estado de Santa Catarina.

Podem ser beneficiados os trabalhadores rurais não proprietários (com, no mínimo, 5 anos de experiência na atividade rural), bem como proprietários cuja área não alcance a dimensão da propriedade familiar (como definida no Estatuto da Terra). Os proponentes devem possuir 80% da renda bruta familiar provinda das atividades agropecuárias e não possuírem restrições cadastrais junto ao agente financeiro.

---

<sup>30</sup> Pelo Ministro do Desenvolvimento Agrário, que o preside e pelos demais Ministros: da Agricultura e do Abastecimento; do Planejamento, do Orçamento e Gestão; do Desenvolvimento, da Indústria e Comércio Exterior; da Fazenda; do Meio Ambiente; do Esporte e Turismo.

<sup>31</sup> Em 2002 estas vagas eram ocupadas pelo presidente da Confederação Nacional da Agricultura, Antônio Ernesto de Salvo e pelo presidente da Força Sindical, Paulo Pereira da Silva (BRASIL, 2002). Chama a atenção que estas vagas, ao invés de terem sido preenchidas por entidades que pudessem, de fato, representar os possíveis beneficiários, como por exemplo a CONTAG, tenham sido, “coincidentemente”, disponibilizadas a entidades que apresentavam afinidade com o governo e nenhuma representatividade junto aos trabalhadores rurais.

Quanto aos que ficam impedidos de participar do programa, encontram-se os candidatos que tenham participado de alguma ocupação ilegal de terra, bem como os que já tenham sido contemplados por um projeto de assentamento rural. Também não podem receber recursos funcionários públicos ou demais profissionais que dispuserem de uma renda familiar bruta superior a quinze mil reais anuais.

Após receber o financiamento, o beneficiário tem até 20 anos para saldar sua dívida, incluídos três anos de carência, com juros que variam de 6 a 10% ao ano<sup>32</sup>. Os agricultores que pagarem em dia as suas prestações têm o direito a rebates, que são descontos que incidem sobre os juros. O Banco da Terra determina que sejam dados 50% de rebate para financiamentos em áreas tidas como mais pobres e 30% para financiamentos nas demais regiões.

Por meio deste crédito, conforme demonstrado na Tabela 4, foram distribuídos cerca de 955 milhões de reais para quase 55 mil famílias em todo o Brasil. Independente do alcance do programa, o que de fato foi objeto de críticas foi a sua própria concepção: um instrumento baseado nas leis do mercado, direcionado a um público historicamente excluído dos mercados competitivos. As possíveis repercussões desse programa serão tratadas no Capítulo 4.

## **5. Considerações pertinentes ao capítulo**

Dada a intenção desse capítulo, que era a de fazer um apanhado sobre a política agrária exercida nos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso, pôde-se perceber a existência de alguns elementos que influenciaram esse período. Um deles, foi a tentativa do governo, seguindo orientações sugeridas pelo Banco Mundial, em buscar alternativas à reforma agrária clássica, realizada por meio das desapropriações, sob forma de reduzir gastos e acelerar o processo de assentamento de agricultores sem terras. Essa intenção está bem expressa no Novo Mundo Rural,

---

<sup>32</sup> A taxa de juros varia conforme o valor do empréstimo: Até R\$ 15 mil: juros de 6% a.a.; Acima de R\$ 15 mil e até R\$ 30 mil: juros de 8% a.a.; Acima de R\$ 30 mil e até R\$ 40 mil: juros de 10% a.a.

onde são enfatizadas políticas e programas que permitiriam a descentralização das ações de reforma agrária, transferindo obrigações constitucionais da esfera federal para estados e municípios.

A impressão que se tem com esta preocupação de criar novas formas de acesso à terra é a de que, pelo menos diante dos números que indicam que foram assentadas 635.035 famílias em oito anos, a reforma agrária via desapropriações tenha acontecido. No entanto, uma auditoria feita pelo INCRA em 2003 e publicada por EBOLI (2003) mostrou que 92% das famílias assentadas pela reforma agrária nos últimos oito anos não tiveram acesso a abastecimento de água. Também 88% dos assentados não têm energia elétrica e 81% não têm estradas para o acesso às suas terras e o escoamento da produção. Ainda segundo a auditoria, apenas 32% dos assentados recebeu o Programa de Desenvolvimento de Assentamento (PDA), que deveria ser elaborado pelo governo, e 43% receberam crédito para habitação. Sobre assistência técnica, apenas 47% das famílias receberam orientação. A melhor performance foi no pagamento do chamado crédito de apoio, que beneficiou 59% das famílias assentadas. A auditoria concluiu que a reforma agrária no governo Fernando Henrique Cardoso não atendeu às expectativas dos sem-terra e levou milhares de famílias de assentados a um estado de maior pobreza.

Estas ações, ou a falta delas, acabam comprometendo a qualidade da reforma agrária e, certamente, estão ligadas às conseqüentes reduções no orçamento do INCRA, que seria o órgão governamental responsável pela criação e manutenção dos assentamentos. Para auxiliar no andamento da discussão, dá-se um exemplo: supondo que haja uma casa para ser reformada e que o orçamento fosse curto. Questiona-se então por onde devem-se começar os trabalhos? É claro que esta decisão dependerá do que se pretende com a reforma. Imagine-se que seja para que ela tenha bom aspecto estético tanto pelo lado interno quanto externo. Nessa situação, uma pintura completa na casa seria imprescindível, como também o concerto do telhado, já que se isto não for feito a parte interna da casa estará comprometida futuramente. Mas não há dinheiro suficiente para a execução de todos os serviços necessários.

Então vem o presidente do bairro e sugere que a reforma seja feita no jardim, pois este estando arrumado, a casa também parecerá bonita e oferece dinheiro para arrumar o jardim. Embora a idéia seja boa e também necessária, o dinheiro oferecido não é suficiente para a reforma do jardim e precisará de uma contrapartida do dono da casa. Qual seria então o procedimento viável a tomar?

Fazendo uma analogia com o governo FHC, este escolheu aceitar o dinheiro do presidente do bairro, que no caso seria o Banco Mundial, para implantar um novo jardim, que seria o Cédula da Terra e o Banco da Terra e deixar que a casa não ficasse completamente pintada por dentro e que o telhado também não tivesse sido consertado por inteiro. Então se pergunta: a idéia do jardim é ruim? Não, porque se bem aplicada, a reforma do jardim também melhoraria o aspecto da casa. Só que implantá-lo sem que o telhado esteja em boas condições de funcionamento, contudo, também não resolve todos os problemas.

A impressão passada, é que o governo Fernando Henrique Cardoso preocupou-se com a aparência externa da casa, com a implantação de uma política de assentamentos, mas não foi muito cuidadoso com o interior da casa, deixando muitas infiltrações que poderão, inclusive, prejudicar novamente sua parte externa, como acabou sendo apontado pela auditoria feita pelo INCRA.

STEDILE e FERNANDES (1999) relatam em seu livro que o que existiu no governo FHC foi uma política de assentamentos de cunho assistencialista, apenas para se livrar do problema dos sem-terra e não para resolver o problema da concentração da propriedade. E eis aí o ponto: o Banco da Terra também não resolve o problema da concentração, assim como o jardim não resolve o problema da infiltração. Ele deve apenas ser uma política acessória à da desapropriação, se a pretensão for, de fato, fazer uma reforma agrária.

Os cortes no orçamento do INCRA, no entanto, não revelaram esta intenção. E pode-se dizer que eles só não foram maiores devido a outro fator que também marcou o andamento do governo Fernando Henrique, que foi a atuação dos movimentos sociais, com o MST mais em evidência, para que a luta pela reforma

agrária ganhasse notoriedade e aceitação pela sociedade, como forma de pressão ao governo.

Como foi apontado, a maior abrangência do Banco da Terra ocorreu na região Sul do Brasil, justamente onde o MST está mais bem organizado, que acabou ficando com 46% dos recursos totais. E dos estados do sul, Santa Catarina recebeu mais do que os outros dois estados juntos, o que dá uma noção do que este programa representa para este estado. No entanto, não é a primeira vez que Santa Catarina experimenta a utilização de uma política de acesso à terra baseada na compra e venda, o que será o assunto do próximo capítulo.

## CAPÍTULO III

### **A experiência do Fundo de Terras em Santa Catarina**

**C**omo foi visto no capítulo anterior, durante os quatro anos de existência do Banco da Terra, sua aplicação foi amplamente difundida na Região Sul do Brasil, sendo que, dos três estados que a compõem, Santa Catarina recebeu o total de 135 milhões de reais, quase 17,5 milhões a mais do que o somatório dos outros dois estados.

Não é a primeira vez, contudo, que esse estado experimenta a aplicação de um instrumento de compra e venda de terras impulsionado pelo governo. Em 1983 foi lançado, pelo governo estadual, o Fundo de Terras que, de modo muito semelhante ao Banco da Terra (inclusive criado pelo mesmo parlamentar que apresentou o projeto do Banco da Terra em Brasília), tinha por objetivo financiar a compra de terras e a execução de infra-estrutura a pequenos agricultores.

Devido à importância dada à efetivação desse programa nesses vinte anos de atuação, principalmente nos primeiros anos de sua implantação, será apresentado na parte inicial do capítulo a proposta do Fundo de Terras bem como uma avaliação do programa efetuada em 1987. Essa avaliação, realizada por órgãos governamentais, apontou alguns limites presentes na proposta do Fundo de Terras. Como será visto na seqüência, a não modificação de alguns pontos do programa acabou influenciando os resultados alcançados no decorrer de sua aplicação, dificultando a obtenção de um melhor desempenho. Apesar disso, o Fundo de Terras acabou mostrando um aspecto positivo no que se refere à utilização de pequenas áreas que não estavam sendo exploradas pelos proprietários. Na parte final do capítulo será visto que esse aspecto, se bem conduzido, pode desencadear um processo de ordenamento fundiário no estado, o que seria apropriado para Santa Catarina, haja vista sua estrutura fundiária ser constituída, predominantemente, por estabelecimentos de pequeno porte (até 50

ha). Enfim, é pretensão desse capítulo discutir os resultados da aplicação do Fundo de Terras no estado, uma vez que os mesmos poderão vir a subsidiar a discussão sobre os efeitos da aplicação do Banco da Terra em Santa Catarina.

## 1. Fundo de Terras

O Programa Fundo de Terras, regulamentado pelo decreto nº 20.842 de 16 de dezembro de 1983, conta com recursos orçamentários provenientes do governo estadual e apresenta como objetivo principal “*garantir um instrumento de acesso à terra, com financiamento via Crédito Fundiário aos agricultores sem terras, arrendatários e filhos de pequenos agricultores*” (SANTA CATARINA, [198-, p. 3]).

Quanto à criação do Fundo de Terras, esta foi atribuída ao deputado estadual Hugo Biehl, que contou com o apoio do então governador Esperidião Amim<sup>33</sup>. Cabe lembrar que este programa ainda vigora em Santa Catarina, muito embora ele venha sendo aplicado numa escala muito menor após a implementação do Banco da Terra no estado.

O Fundo de Terras está vinculado à Secretaria de Agricultura e do Desenvolvimento Rural e é coordenado por um Comitê Estadual, que é o órgão máximo de deliberação (a composição deste comitê, assim como o Comitê Municipal, é idêntica à encontrada no Banco da Terra, listada no Anexo A). A gestão financeira é exercida pelo Banco do Estado de Santa Catarina – BESC.

Os financiamentos podem ser tanto coletivos como individuais. Os procedimentos para obtenção dos créditos, por sua vez, são iniciados nos municípios. Os interessados devem inscrever-se nos Comitês Municipais que examinam, a cada dois meses, e selecionam os candidatos que poderão receber os créditos. Após esta

---

<sup>33</sup> Para se ter uma idéia da influência do Fundo de Terras na criação do Banco da Terra, vale dizer que o projeto do Banco da Terra também foi apresentado por Hugo Biehl, só que sob a condição de deputado federal. Esperidião Amim que era senador neste período (1990/1998), não poupou esforços para que o projeto fosse aprovado. O reconhecimento deste esforço deu-se em 1999, quando Fernando Henrique resolveu lançar o programa no município de Seara, localizado no extremo oeste de Santa Catarina, estado que estava sendo governado novamente por Esperidião Amim.

primeira seleção, um profissional de ciências agrárias elabora um projeto de viabilidade técnica e econômica que será remetido ao Comitê Estadual que aprovará ou não a liberação de créditos.

São financiados pelo Fundo de Terras módulos de até 12 ha, sendo o valor do hectare deliberado pelo Comitê Municipal com base nos dados levantados de acordo com as avaliações regionais. Nos casos de projetos de crédito coletivo, o número de hectares a ser financiado também não ultrapassa ao limite de 12 ha por participante. Percebe-se aqui uma diferença significativa em relação à proposta do Banco da Terra, uma vez que no Fundo de Terras o limite é dado em relação aos hectares que poderão ser adquiridos e não em função do total de recursos a serem liberados (até 40 mil reais). No caso do Fundo de Terras, além da possibilidade de o mutuário poder escolher terras de boa qualidade, que naturalmente apresentam um preço maior, ainda terão uma avaliação de qual o valor a ser pago pelas referidas terras, fator que pode pressionar o vendedor a vendê-las pelo preço sugerido pelo Comitê Municipal.

Além do crédito fundiário, que se presta ao pagamento da terra nua, os mutuários podem ter acesso a um financiamento para infra-estrutura, equivalente a até 25% do valor financiado na terra, para investimentos básicos em benfeitorias e equipamentos. Também está contido na proposta o compromisso de que a assistência técnica fique a cargo do Estado. Esta condição também apresenta um diferencial em relação ao Banco da Terra que, embora preveja a construção e melhoria de benfeitorias e a necessidade de assistência técnica, inclui esses custos nos 40 mil reais a que o mutuário tem direito.

O prazo de pagamento é de até 13 anos, sem juros, com um período de carência de três anos, em que o valor financiado pode ser convertido em produtos de origem agropecuária, por intermédio do Programa Troca-Troca<sup>34</sup>. A Tabela 16 (Capítulo 4, p. 72) mostra um exemplo desta conversão.

---

<sup>34</sup>Sistema de pagamento por compensação que permite ao agricultor optar por pagar financiamentos contraídos junto aos agentes financeiros com produtos agrícolas ou seus equivalentes em preços mínimos, fixados pelo Governo do Estado de Santa Catarina. Esse programa foi lançado em 1983, a princípio, para incentivar a recuperação de pequenos agricultores que tiveram suas propriedades

### **1.1. Avaliação do Fundo de Terras**

Esperidião Amim, então governador (período 1983/1987) apresentava como metas assentar, por intermédio do Fundo de Terras, até o fim de seu mandato, 5.600 famílias em todo o estado. No entanto, foram assentadas somente 1.370 famílias, e o principal motivo alegado para este baixo alcance foi, segundo ACARESC (1988) e SANTA CATARINA (2003a) a redução no aporte de recursos do governo estadual para o Fundo de Terras, que de sete mil dólares por família, em 1983, passou para três mil em 1984, dois mil em 1985, subindo para quatro mil dólares em 1986, sendo este valor mantido no ano de 1987<sup>35</sup>.

Foi neste período, mais precisamente em setembro de 1987, que o Comitê Estadual, preocupado com o andamento do Fundo de Terras, decidiu realizar um processo de avaliação do programa. O objetivo foi o levantamento de informações a respeito da situação dos mutuários e a exploração dos imóveis financiados. Para tanto, foram encaminhados questionários a serem aplicados com todos os mutuários que haviam recebido financiamento até o ano de 1986. Esses formulários continham informações sobre a ocupação dos imóveis financiados, sobre o modo como estavam sendo explorados, bem como sobre as principais dificuldades encontradas pelos mutuários. Foram recebidas respostas de 1.074 mutuários, o que corresponde a 86% do total de atendidos pelo programa até aquele momento.

Dos formulários recebidos, diagnosticou-se que 13% dos beneficiários (141 casos) encontravam-se em situação irregular. Desses 141 casos, tem-se que 33% (47 casos) referiam-se a imóveis que haviam sido vendidos pelos mutuários antes da quitação das dívidas. A segunda situação de irregularidade mais encontrada estava relacionada aos imóveis que não estavam sendo ocupados diretamente pelos mutuários, representando 24% do total das irregularidades. Uma situação que chama

---

atingidas por cheias e vendáveis ocorridas naquele ano. No entanto, segundo BORGERT (1991), devido à grande procura e aceitação, o Troca-Troca acabou atendendo pequenos agricultores catarinenses, sem restrições.

<sup>35</sup> Devido a instabilidade que a moeda brasileira apresentava na época referida, os valores são apresentados em dólar conforme consta nos documentos utilizados ACARESC (op cit) e SANTA CATARINA (op cit).

a atenção por constar como irregular é a que se refere aos 14 processos que tiveram seu financiamento liquidado antecipadamente pelos mutuários. Esses casos foram considerados irregulares pelo fato de não ter sido especificado o destino dos imóveis: se foram vendidos, arrendados ou se prosseguem sendo explorados pela própria família beneficiária.

**Tabela 5:** Natureza e total das situações irregulares de mutuários do Fundo de Terras por sub-regiões e no estado (1983/1986)

Situação dos Imóveis em Condições Anormais	Número de casos por sub-regiões do estado*					Total	%
	I	II	III	IV	V		
Não ocupado pelo mutuário	8	6	4	5	11	34	25
Não explorado conforme o planejado	7	-	6	3	-	16	11
Vendidos pelo mutuário	31	8	2	2	4	47	33
Em processo de transferência	4	4	-	5	3	16	11
Financiamentos liquidados	3	-	3	5	3	14	10
Mutuário desistiu	4	1	2	3	2	12	8,5
Sem especificação	2	-	-	-	-	2	1,5
<b>Total</b>	<b>59</b>	<b>19</b>	<b>17</b>	<b>23</b>	<b>23</b>	<b>141</b>	<b>100</b>

Sub-regiões: I – Litoral Sul/Norte; II – Médio e Alto Vale do Itajaí; III – Planalto Serrano; IV – Vale do Rio do Peixe; V – Oeste

Fonte: ACARESC (1988) adaptado pela autora

Diante dos dados levantados (apresentados na Tabela 5), foi constatado que a maior concentração dos casos irregulares deu-se no Litoral Sul/Norte, o que fez com que a equipe que coordenou a avaliação dos questionários concluísse que, por ser uma região mais industrializada, a maior oferta de empregos não agrícolas estimularia os mutuários a abandonar as propriedades. Aliado a este fator estava

ainda a condição, imposta pelo regulamento do Fundo de Terras, de que a distribuição de recursos priorizasse as áreas notadamente agrícolas, como o Oeste de Santa Catarina, em detrimento do Litoral. Assim, dispendo de menos recursos, os beneficiários provenientes dessa sub-região apresentavam maior propensão a abandonar ou vender os imóveis adquiridos<sup>36</sup>.

No que diz respeito às melhorias implementadas nas propriedades, a equipe avaliadora concluiu que a grande dificuldade encontrada pelos mutuários também se deu pela falta de recursos para investimento, fato que dificultou o cumprimento dos compromissos assumidos no projeto de viabilidade.

No entanto, vale dizer que apenas 17,2% dos mutuários solicitaram recursos para investimentos. Esta baixa procura foi atribuída à falta de um tratamento diferenciado que levasse em conta a situação de trabalho anterior dos beneficiados, já que esses provinham da condição de não proprietários, conforme pode ser observado na Tabela 6. Este fato, segundo a avaliação, fez com que os beneficiados fossem cautelosos quanto a adquirir mais dívidas para investimentos. Outro fator que também contribuiu para o baixo investimento nas atividades produtivas foi o fato de que muitos mutuários não receberam financiamento para o valor total da propriedade, obrigando-os a fazerem acertos “por fora” com os proprietários, o que comprometeu uma parte expressiva das produções obtidas nos primeiros anos.

Quanto à qualidade das propriedades, 83% dos mutuários (do total dos 1074 questionários respondidos) as consideraram boas ou ótimas, tendo como parâmetro a qualidade das terras, localização e acesso. Essa constatação reforça o argumento de que realmente foi a insuficiência de recursos para investimentos que impediu que se fizessem as melhorias nas propriedades, as quais os beneficiários haviam se comprometido a realizar no projeto de viabilidade.

---

<sup>36</sup> Num trabalho posterior a esta avaliação, CAZELLA (1995) compara os casos de desistência que ocorreram no programa Fundo de Terras, em torno de 17%, com as médias de desistências apresentadas nos projetos de assentamentos rurais do Governo Federal, cerca de 20%, e considerou que o programa encontrava-se dentro de parâmetros aceitáveis no tocante às trocas de mutuários.

## 1.2. Os resultados do Fundo de Terras

Até março de 2003 haviam sido atendidos 2.503 agricultores que exerciam diferentes regimes de trabalho, conforme pode ser visto na Tabela 6, antes de serem beneficiados com os créditos proporcionados pelo Fundo de Terras.

Foi diagnosticado na avaliação, discutida no tópico anterior, que os agricultores beneficiados, em razão de suas condições de trabalho anteriores ao acesso ao Fundo de Terras, apresentaram dificuldades em obter créditos, dado os altos custos dos empréstimos. Como as condições de pagamento do Fundo de Terras são semelhantes às encontradas no regulamento do Banco da Terra, a análise dessa questão será realizada no capítulo seguinte. No entanto, há um dado que inexistia ainda no Banco da Terra, que é o índice de inadimplência, visto que os pagamentos dos contratos só começam este ano. Dados contidos no documento SANTA CATARINA (2003b) demonstram que dos 1.175 contratos do Fundo de Terras que ainda não se encontravam liquidados, havia 276 casos (23,4%) com problemas de pagamento. É um índice bastante considerável, especialmente a julgar-se que esses 276 agricultores acumulam um total de 700 mil reais, o que pode representar uma dívida, em média, de 2.535 reais (10,56 salários mínimos) por agricultor.

**Tabela 6:** Discriminação dos beneficiados pelo FT segundo a categoria de trabalho anterior à aquisição das terras (1983/2003)

<b>Categoria</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Porcentagem</b>
Arrendatários	2.062	83
Empregados rurais	158	6
Filhos de pequenos agricultores	154	6
Jovens 4S <sup>37</sup>	129	5
Total	2.503	100

Fonte: SANTA CATARINA (2003b).

<sup>37</sup> Nomenclatura proveniente dos Clubes 4s (saber, sentir, servir e saúde). Para MUSSOI (1993) esses grupos, instituídos nos anos 1960, buscavam oferecer aos filhos de agricultores uma “educação modernizante”, baseada no modelo norte-americano.

De qualquer forma, quando se observa os números contidos na Tabela 6, pode-se dizer que o programa acabou cumprindo um de seus objetivos que era o de permitir o acesso à terra a arrendatários, parceiros, posseiros e jovens rurais sem terra. Por outro lado, o número total de beneficiados (2.503) pode ser considerado muito baixo, haja vista que num levantamento realizado pelos comitês municipais em 1988, constatava a existência de 10.600 agricultores inscritos para receberem os créditos do programa.

No que se refere à diminuição do êxodo rural em Santa Catarina, que era um outro objetivo do programa, não se lograram os resultados desejados, posto que a população rural em Santa Catarina sofreu uma redução de 9,52% entre os anos de 1980 e 1991, enquanto que a população urbana teve um aumento de 48,94% no mesmo período<sup>38</sup>. Como pode ser visto na Tabela 7, Santa Catarina acabou seguindo a tendência de diminuição da população rural em detrimento ao crescimento da população urbana apresentada na Região Sul, o que pode sugerir que o Fundo de Terras não foi tão decisivo na diminuição do êxodo rural como a princípio se esperava. Em relação ao número total de estabelecimentos rurais este decréscimo é de 13,5%, levando-se em conta os dados censitários de 1985 e 1995-96<sup>39</sup>, conforme pode ser observado na Tabela 9.

---

<sup>38</sup> Para CAMARGO (1960), este decréscimo da população rural em benefício da população urbana, é o que caracteriza êxodo rural. Quanto à Santa Catarina, especificamente, CUNHA (1998) observou que além do êxodo rural, houve ainda o êxodo urbano, em municípios com população inferior a 20.000 habitantes. A autora constata que entre os anos de 1980 e 1991, 34,51% dos municípios catarinenses apresentaram perdas de seus contingentes de população rural e urbana, o que indica a existência de “migração rural-urbana intermunicipal”.

<sup>39</sup>A comparação entre estes dois censos merece uma devida relativização, em vista à mudança do período utilizado no Censo de 1995, que adotou o ano agrícola (1º de agosto de 1995 a 31 de julho de 1996), enquanto os outros censos adotaram o ano civil (1º de janeiro a 31 de dezembro). Segundo HELFAND e BRUNSTEIN (2001) com esta mudança de metodologia alguns estabelecimentos que apresentam uma inserção mais precária no setor produtivo e que só eram identificados em certos períodos do ciclo rural anual, como no plantio e na colheita da safra, podem ter ficado excluídos do último censo.

**Tabela 7:** Variação de crescimento da população rural e urbana no estado de Santa Catarina e na Região Sul (1970/1991)

	Variação de Crescimento (%)		
	80/70	91/80	96/91
População Rural de SC	-10,99	-9,52	-1,75
Média da Região Sul	<b>-22,18</b>	<b>-19,95</b>	<b>-6,46</b>
População Urbana de SC	72,87	48,94	11,11
Média da Região Sul	<b>62,61</b>	<b>38,10</b>	<b>10,69</b>

Fonte: Censo Demográfico do FIBGE apud BERGAMASCO et al (1999, p. 22)

Outros dois objetivos do Fundo de Terras, reduzir a forte pressão existente sobre a terra e eliminar focos de insatisfação e de tensão social nascentes no meio rural em função da escassez de terras, também merecem consideração. Foi mais ou menos no período de lançamento do Fundo de Terras que o MST começou a organizar-se no estado<sup>40</sup>, sendo que o seu primeiro congresso estadual aconteceu em dezembro de 1984, sob o lema “Terra para quem nela trabalha”. Segundo GRADE (1999) em 1985 o estado de Santa Catarina contava com 186.000 famílias sem-terra, ou com insuficiência de terra para sobrevivência e entre março de 1985 e agosto de 1986 havia 2.139 famílias pertencentes ao MST acampadas em sete localidades<sup>41</sup>. No último ano do mandato do governador Esperidião Amim (1983/1987), que foi o período de maior atuação do Fundo de Terras, já havia mais de quatro mil famílias acampadas. Diante destes números vê-se que o número total de famílias atendidas pelo Fundo de Terras (2.503 famílias) em vinte anos torna-se pequeno.

<sup>40</sup> A primeira ocupação deu-se em 1980 na fazenda Burro Branco no município de Campo Erê. Foram mais de 300 famílias acampadas que foram assentadas naquela área no mesmo ano (LISBOA, 1988).

<sup>41</sup> Estes acampamentos foram considerados pelo MST nacional, como os de melhor situação em comparação com outros do país, devido a um acordo firmado entre o MST, INCRA e o Governo do Estado, onde estes últimos se comprometeram em desapropriar 20.000 ha para assentar 2.000 famílias em 120 dias (no entanto um ano e meio após não havia sido cumprido a meta), com a condição de que o MST cessasse as ocupações. Através desse acordo ficou garantido alimentação e assistência médica para todas as famílias acampadas, mesmo assim registrou-se a morte de cinco crianças pela falta destes recursos (GRADE, op cit).

Pode-se considerar que um objetivo alcançado pelo Fundo refere-se à utilização de áreas que não estavam sendo exploradas, conforme pode ser observado na Tabela 8, que aponta qual era a situação dos imóveis antes da venda aos beneficiados pelo Fundo de Terras.

**Tabela 8:** Situação anterior dos imóveis negociados pelo Fundo de Terras (1983/2003)

Situação Anterior	Quantidade	Porcentagem
Explorado	667	27
Parcialmente Explorado	374	15
Arrendado	358	14
Inexplorado	1.104	44
Total	2.503	100

Fonte: SANTA CATARINA (2003b)

Verifica-se que, das áreas que foram vendidas, 44% encontravam-se inexploradas. Levando em consideração que, de acordo com SANTA CATARINA (2003b), desde o lançamento do Fundo de Terras foi financiada a aquisição de um total de 24.223,41 ha, esses 44% de propriedades inexploradas equivalem a um total de 10.658 ha que não estavam sendo utilizados no processo produtivo. Esse valor representa, de acordo com o censo agropecuário de 1995-96, 2,7% da área produtiva total de Santa Catarina. Mesmo sendo um valor baixo em relação ao total, a utilização desses 10.658 ha pode demonstrar um aspecto positivo na aplicação de um instrumento como o Fundo de Terras, pois além de incorporar o uso de terras ociosas, o programa contém uma cláusula que prevê que os beneficiários sejam obrigatoriamente agricultores familiares, fato que impossibilitaria que estas áreas acabassem nas mãos de proprietários com interesse meramente especulativo.

## 2. Ordenamento e estrutura fundiária do estado

Um tipo de ação semelhante a esta exercida pelo Fundo de Terras foi foco de preocupação de um estudo realizado por FAO/INCRA (1994) em que se propunha a execução de uma ação complementar às desapropriações por interesse social, que foi chamada de “ordenamento agrário”.

O estudo partia do pressuposto de que, sendo muito comum a oferta de áreas rurais por agricultores que estão se transferindo para outra região, se aposentando, ou abandonando a atividade por qualquer razão, seria interessante que estas terras passassem para as mãos de outros agricultores, principalmente aos que já têm terra, mas insuficiente, e precisam aumentar as dimensões de seus estabelecimentos, haja vista que estes produtores dificilmente são contemplados por ações de reforma agrária via desapropriação. A partir desta constatação, o estudo sugeria a criação das Sociedades de Ordenamento Fundiário (SOF), que teriam por intuito organizar o mercado fundiário.

O estudo não foi muito preciso no tocante à forma com que estas SOF's funcionariam, mas sugeria que a competência operacional ficasse a cargo de iniciativas intermunicipais, com a participação de organizações da sociedade civil na esfera local, sendo que aos governos federal e estadual caberia um papel estritamente normativo:

*“O controle efetivo da evolução agrária de uma micro-região deve ser exercido pela sociedade, por meio de suas organizações locais, governamentais e não-governamentais. Para isso é imprescindível, entretanto, que tais iniciativas tenham não só legitimidade mas, também, efetiva capacidade de intervenção no mercado de terras rurais”* (FAO/INCRA, 1994, p. 18).

Sob forma de propiciar o funcionamento das SOF's, o estudo previa ainda que houvesse uma inovação legislativa. Uma das leis que deveria ser criada era a que desse às SOF's o direito à preempção (precedência na compra) sempre que um imóvel fosse colocado à venda por particulares. Esse direito seria regulamentado tendo como fundamentos: a) manter, assentar ou reassentar agricultores; b) aumentar a área dos estabelecimentos agrícolas já existentes até o limite de cinco vezes o módulo rural; c)

preservar a viabilidade de estabelecimentos agrícolas que estivessem em risco de desagregação, devido a disputas judiciais entre membros da família.

Para o estado de Santa Catarina, a implantação de uma política que possibilitasse ordenamento agrário seria de grande utilidade, haja vista sua estrutura fundiária ser constituída, predominantemente, por propriedades de pequeno porte (até 50 ha). Como bem pode ser observado na Tabela 9, esta característica, que se mantém ao longo do tempo, remonta ainda do processo de colonização da Região Sul do Brasil. Como esta não era apta para a produção de gêneros tropicais de valor comercial, nem contava com um produto exportável de grande expressão, se estabeleceram na região, em sua maioria, pessoas das classes média e baixa da população portuguesa, condição que dificultava a formação de grandes propriedades rurais. Mais tarde, as imigrações de alemães e italianos, principalmente, iriam reforçar este tipo de colonização, já que, segundo BALDIN (1999), estes recebiam lotes que não alcançavam áreas superiores a 60 ha.

**Tabela 9:** Distribuição dos estabelecimentos rurais por grupos de área (1950/1995)

<b>Grupos de Área Total (ha)</b>	<b>1950</b>	<b>1960</b>	<b>1970</b>	<b>1980</b>	<b>1985</b>	<b>1995</b>
Menos de 10	20%	31%	32%	35%	40%	35,5%
10 a menos de 50	62%	55,5%	57%	54%	51,5%	54%
50 a menos de 100	11%	8,5%	7%	6,5%	5,5%	6%
100 a menos de 1000	6,5%	4,5%	4%	4%	3%	0,5%
1000 e mais	0,5%	0,5%	-	0,5%	-	-
<b>Total de estabelecimentos</b>	<b>104.429</b>	<b>158.268</b>	<b>207.218</b>	<b>216.159</b>	<b>234.973</b>	<b>203.347</b>

Fonte: Censo Agropecuário IBGE 1995-96

Deste modo, uma política como o Fundo de Terras, que contribuiu para que 1.104 propriedades que não estavam sendo exploradas fossem reutilizadas por pequenos agricultores, não pode ser desprezada. Ressalta-se que eram áreas de 12 ha

em média, e o INCRA até teria poderes para desapropriá-las, já que o Estatuto da Terra garante que terras produtivas que não estão sendo utilizadas podem ser desapropriadas, sejam quais forem suas dimensões, mas a demora e os altos custos dos projetos judiciais, acabariam inviabilizando esta prática. Então, o pagamento à vista das terras é também um convite quase que irresistível a quem não as utiliza e pretendia vendê-las.

Com isso, não se quer dizer que a implementação das SOF's excluiria as desapropriações por interesse social, pelo contrário, estas deveriam ser intensificadas com o objetivo de acelerar o processo de ordenamento fundiário, posto que os grandes estabelecimentos rurais (com mais de 1000 ha), cujos percentuais mal ou nem aparecem na Tabela 9, acabam ocupando grandes áreas, como pode ser visto na Tabela 10. Dessa forma, as desapropriações contribuiriam para que mais terra fosse disponibilizada, de modo a extinguir, progressivamente, tanto latifúndios quanto minifúndios.

**Tabela 10:** Total de área ocupada e percentual em Santa Catarina – classes de área (1950/1995)

<b>Grupos de Área Total (ha)</b>	<b>1950</b>	<b>1960</b>	<b>1970</b>	<b>1980</b>	<b>1985</b>	<b>1995</b>
Menos de 10	2%	4%	5%	5%	6%	6%
10 a menos de 50	28,5%	33%	37%	34%	35%	35%
50 a menos de 100	14,5%	15%	14%	13%	12%	12%
100 a menos de 1000	30%	29%	30%	30%	30%	31%
1000 e mais	25%	19%	15%	18%	17%	16%
<b>Total de área (ha)</b>	<b>5.318.262</b>	<b>5.948.950</b>	<b>7.025.326</b>	<b>7.473.777</b>	<b>7.419.541</b>	<b>6.612.846</b>

Fonte: Censo Agropecuário IBGE 1995-96

Ressaltando que uma política não exclui a outra, mas são complementares na busca pelo ordenamento fundiário, para que o Fundo de Terras atuasse como uma SOF, algumas mudanças seriam necessárias. Como atualmente em Santa Catarina, o

Fundo de Terras foi praticamente substituído pelo Banco da Terra, no próximo capítulo serão apresentadas algumas sugestões de modificações para que esta última política torne-se um instrumento de ordenamento fundiário. É importante registrar que a preocupação com a efetivação das SOF's no estado já foi objeto de discussão da Câmara Setorial Fundiária, que é uma das 26 câmaras setoriais que funcionam no Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural de Santa Catarina (Cederural)<sup>42</sup>.

### **2.1. A Câmara Setorial Fundiária**

Criadas para assessorar o Cederural, as câmaras setoriais são comissões formadas por representantes dos setores organizados da cadeia produtiva - consumidor, produtor e indústria - e do setor público, que se reúnem para analisar, discutir, elaborar estudos e propor soluções relativas aos principais produtos e atividades das áreas agrícola, pecuária e pesqueira de Santa Catarina.

A constituição da Câmara Setorial Fundiária é semelhante à Agência Estadual do Banco da Terra (Anexo A), exceto pela inclusão de outras entidades, como o Centro de Ciências Agrárias da Universidade Federal de Santa Catarina, do MST, da Ordem dos Advogados do Brasil, da Comissão Pastoral da Terra e da Fundação de Amparo ao Meio Ambiente, todos contanto com um representante.

A primeira reunião da Câmara Fundiária ocorreu em 10 de julho de 1995. Nessa reunião foram traçados os seguintes objetivos: a) incentivar a criação das Sociedades de Ordenamento Fundiário - SOF's; b) cobrar uma definição clara das ações e forma de atuação do Poder Público; c) auxiliar na criação de uma "legislação compatível para uma estrutura fundiária moderna (desenvolvimento social, econômico, etc.)"; d) Promover formas de viabilizar o acesso à terra através da regularização fundiária.

---

<sup>42</sup> Este Conselho, que é formado por representantes da sociedade civil organizada e do governo, de forma paritária, foi criado em 1992 e se presta à formulação e gestão das políticas públicas para o setor agropecuário e pesqueiro. Uma análise mais aprofundada do Cederural pode ser encontrada em SILVA (2001).

Nesse primeiro ano de funcionamento mais três reuniões ocorreram, sendo que duas delas foram utilizadas para escolher os temas para estudo e as datas em que eles seriam apresentados. Pelo que consta em ata, dos temas sugeridos, Sociedades de Ordenamento Fundiário; ITR (Estadualização); Custo de assentamento de famílias e Arrendamento de terras rurais, somente o primeiro foi discutido. A última reunião da Câmara ocorreu em 1999, perfazendo a constatação de que, de todas as câmaras do Cederural, esta tenha sido a menos atuante.

### **3. Considerações pertinentes ao capítulo**

Mesmo que nem todos os objetivos tenham sido alcançados da maneira desejada, não é possível desconsiderar que o Fundo de Terras tenha representado uma interessante iniciativa no sentido de regularizar a situação fundiária no estado, embora não tenha sido esta sua proposta.

Dos quatro principais objetivos a que se dispunha o Fundo de Terras, percebe-se que dois deles lograram êxito e outros dois não. Dos que foram bem sucedidos têm-se o que tratava de permitir acesso à terra a minifundiários, arrendatários, parceiros, etc, e o outro que visava utilizar áreas que não estariam sendo utilizadas. Já os que não demonstraram bons resultados foram os que discorriam sobre diminuir a pressão sobre a terra e diminuir o êxodo rural.

Uma avaliação mais atenta revela que o conjunto de objetivos traçados para o Fundo de Terras pode ter sido superestimado, podendo ter sido esta a razão do malogro dos dois últimos objetivos. Isso porque diminuir o êxodo rural e a pressão sobre a terra, não deveria fazer parte da arcada de responsabilidades de um instrumento de compra e venda de terras, mas sim, e principalmente, da existência de uma política agrícola adequada à realidade e às exigências dos agricultores familiares. A pressão sobre a terra só diminui com a desconcentração de terras e o êxodo rural, quando os agricultores sentirem-se estimulados a continuar com suas atividades no campo.

Quanto aos dois outros objetivos, o Fundo de Terras mostrou-se eficiente em beneficiar arrendatários (83% dos atendidos pelo programa) e em utilizar áreas que não estavam sendo exploradas, visto que 1.104 propriedades, que se encontravam nesta situação, foram vendidas por intermédio do Fundo de Terras.

O alcance desses dois objetivos acaba justificando a utilização de um instrumento de compra e venda de terras, intermediado e controlado pelo Estado e por organizações representativas dos trabalhadores rurais, como mais uma ferramenta na efetivação de uma reforma agrária através do ordenamento fundiário. Porém, algumas mudanças, que tanto se aplicam ao Fundo de Terras quanto ao Banco da Terra, seriam necessárias, conforme será defendido no capítulo seguinte.

## **CAPÍTULO IV**

### **O Banco da Terra em Santa Catarina: resultados e perspectivas**

**D**e todos os estados da Federação, Santa Catarina foi o que mais recebeu recursos federais para aplicação do Banco da Terra. As razões para esta preferência podem ir desde a influência política exercida pelo então governador Esperidião Amim, quanto pela própria constituição fundiária do estado, que é formada basicamente por pequenas propriedades, fato que acaba dificultando uma atuação mais forte do INCRA.

De acordo com o que já foi dito nos capítulos anteriores, o objetivo maior deste trabalho é discutir e apontar possibilidades à aplicação do Banco da Terra neste estado. Para tal, foram analisadas 390 Propostas de Financiamentos (projetos) de um total de 3.091 que foram enviadas e aprovadas na Agência Estadual do Banco da Terra no período de 1999 a agosto de 2002.

Nesse capítulo serão apresentados os resultados obtidos pela pesquisa de forma a possibilitar a discussão do processo de aplicação dessa política no estado. Para tal, o capítulo foi dividido em quatro partes. A primeira apresenta a forma como se deu a distribuição dos recursos no estado. À segunda e terceira parte está destinada a identificação de quem foram os beneficiados do programa e os vendedores das terras, bem como a discussão sobre capacidade de pagamento dos mutuários e os motivos alegados por aqueles que venderam suas terras. Por fim, na quarta parte, serão feitas algumas colocações visando aprimorar o programa do Banco da Terra enquanto política de ordenamento fundiário.

#### **1. Distribuição dos recursos**

Para a distribuição dos recursos provenientes do governo federal para a aplicação do Banco da Terra o estado foi dividido em seis mesorregiões, haja vista que, conforme determinação federal, seriam atendidos pelo programa somente 30 municípios de cada

mesoregião. No Anexo B tem-se a relação do número total de projetos encaminhados e aprovados por mesoregião.

Como afirmado anteriormente, o Banco da Terra apresentaria um caráter complementar às ações do INCRA, sendo apenas um instrumento de obtenção de terras e não o instrumento a ser priorizado.

Para o estado de Santa Catarina, contudo, o caráter atribuído à atuação do Inca não é condizente com a observação da realidade. Para o período compreendido entre os anos de 1999 e 2001, os recursos destinados ao Banco da Terra somaram 90 milhões de reais, enquanto os recursos recebidos pelo INCRA giraram em torno de 29 milhões de reais.

Essa questão remete mais uma vez ao questionamento sobre a importância dada à atuação destas duas políticas no estado, pois mesmo que a estrutura fundiária de Santa Catarina seja constituída basicamente de pequenas propriedades, ainda assim, conforme mostrado no capítulo anterior, há concentração, de forma que o índice de Gini é de 0,648, o que indica uma forte concentração de terras (BRASIL, 2001b). A reversão desta situação seria incumbência do INCRA. Nos três primeiros anos de implementação do Banco da Terra, contudo, nenhuma das metas de assentamento de famílias pelo INCRA de Santa Catarina foi cumprida. Cabe ressaltar que essas metas são estabelecidas pela própria superintendência em função dos recursos disponíveis e da capacidade operacional, conforme será visto na seqüência.

### ***1.1. A atuação do INCRA nos três primeiros anos do Banco da Terra***

Conforme indicado anteriormente, o INCRA não conseguiu atingir nenhuma das metas estabelecidas para assentamentos de famílias sem terra nos três primeiros anos de implantação do Banco da Terra. Como pode ser observado na Tabela 11, o INCRA acabou cumprindo somente 40% das metas previstas para o período.

**Tabela 11:** Total de famílias assentadas em Santa Catarina e as metas estabelecidas pelo INCRA (1999/2001)

	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>Total</b>
Metas Estipuladas (nº de famílias)	500	400	500	1.400
Famílias Assentadas	321	114	282	545
Porcentual Cumprido	65%	29%	56%	40%

Fonte: BRASIL (2003a); A NOTÍCIA (2003)

Para se ter uma idéia do quão a atuação do INCRA ficou aquém do total de famílias que aspiram por um pedaço de terra para produzir, basta dizer que BERGAMASCO et al (1999) estimaram que, em Santa Catarina, no ano de 2000, o número de demandantes por terra seria de 32.927 famílias. Como esse número de demandantes foi obtido tendo por base o conjunto da população rural trabalhadora (assalariados permanentes e temporários e mão-de-obra familiar) e os produtores incluídos nas categorias de parceiros, arrendatários, ocupantes e proprietários de estabelecimentos menores que 10 ha, pode-se dizer que não necessariamente todas essas famílias deveriam ser atendidas pelo INCRA. Esse raciocínio, correto ou não, rebateria o argumento de que a atuação do INCRA teria sido totalmente insuficiente à demanda. No entanto, se for observado na Tabela 12, ver-se-á que o número de famílias assentadas pelo INCRA foi muito inferior ao número de famílias que se prestaram a acampar em fazendas na tentativa de adiantarem o processo de assentamento. Nesse caso, pode-se dizer, com segurança, que as 1.685 famílias acampadas fazem parte do público preferencial para assentamento pelo INCRA.

**Tabela 12:** Número de ocupações e de famílias acampadas em Santa Catarina (1999/2001)

	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>Total</b>
Número de ocupações	08	02	02	12
Total de Famílias	1.135	280	270	1.685

Fonte: CPT (2003)

Fazendo-se uma comparação com períodos anteriores à implantação do Banco da Terra, cabe citar que no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, o INCRA foi responsável por assentar, em Santa Catarina, 1.563 famílias a mais que nos quatro anos posteriores, valor que pode ser um indicativo da influência que a aplicação do Banco da Terra exerceu na atuação do órgão. Cabe informar que dentre os principais motivos alegados pela superintendência catarinense do INCRA para essa diminuição no número de assentamentos está a falta de verbas e a estrutura precária da entidade (FELKL, 2001). Essa constatação remete ao questionamento sobre a diferença que houve no total de recursos que foram destinados ao Banco da Terra e ao INCRA: o instrumento que deveria exercer uma função complementar acabou recebendo três vezes mais recursos. Mas antes de prosseguir com essa discussão, torna-se interessante examinar como se deu a aplicação dos recursos do Banco da Terra no estado, para então, poder aprofundar a análise sobre sua viabilidade.

## **2. Quem foram os beneficiados**

Analisando a amostragem de 390 projetos aprovados em Santa Catarina, foi constatado que os beneficiários eram em sua grande maioria homens, uma vez que somente quatro mulheres foram registradas. Quanto ao estado civil, 79% dos beneficiários eram casados e 73% tinham um ou mais filhos, conforme pode ser observado na Tabela 13. Em relação à faixa etária, a amostra está composta por 75% de pessoas entre 17 e 40 anos, sendo que, do total, 35% dos beneficiários estão localizados na faixa de 17 a 30 anos, mostrando, portanto, uma expressiva concentração nas faixas mais jovens da população. Quanto ao grau de escolaridade, percebe-se que 70% tinham uma formação de 1ª a 4ª série, 25% de 5ª a 8ª série, 6% com ensino médio e 1% com faculdade. Também é interessante mencionar que todos os que tomaram empréstimos eram provenientes do meio rural.

**Tabela 13:** Perfil dos beneficiados pelo Banco da Terra em Santa Catarina

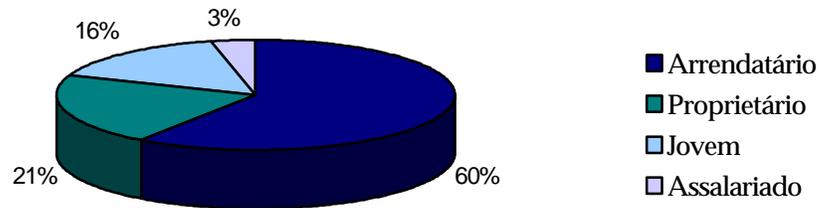
<b>Estado Civil</b>	<b>Número</b>	<b>%</b>	<b>Idade</b>	<b>Número</b>	<b>%</b>
Solteiro	82	21	17-30	137	35
			31-40	153	40
Casado	308	79	41-50	80	20
			+ de 50	20	5
Total	390	100		390	100
<b>Filhos</b>	<b>Número</b>		<b>Escolaridade</b>	<b>Número</b>	
Nenhum	106	27	1 <sup>a</sup> -4 <sup>a</sup>	241	70
1-3	241	62	4 <sup>a</sup> -8 <sup>a</sup>	85	25
4-6	39	10	Médio	15	4
+ de 6	4	1	Faculdade	3	1
Total	390	100		344	100

Fonte: Dados da pesquisa de campo

De acordo com o estabelecido no regulamento do Banco da Terra, poderiam ser beneficiários do programa trabalhadores rurais não proprietários, parceiros, posseiros, arrendatários, assim como minifundiários. A análise da amostra demonstrou que, quanto ao regime de trabalho anterior destes beneficiados, a exemplo do Fundo de Terras, a maioria trata-se de arrendatários (60%), conforme pode ser observado na Figura 3.

Os 21% dos beneficiados que já possuíam terra, ou seja, aqueles que se declararam proprietários, eram minifundiários, uma vez que as áreas de suas propriedades não possuíam mais de 20 ha, com 80% dos imóveis encontrando-se na faixa entre 2 e 10 ha. Os 16% que se declararam “jovens rurais” são, em sua maioria, filhos de agricultores que ainda moravam com os pais.

**Figura 3:** Discriminação dos beneficiados pelo Banco da Terra segundo a categoria de trabalho anterior à aquisição das terras



Fonte: Dados da pesquisa de campo

Uma das conclusões a que se pode chegar a partir desses resultados é que, ao contrário da situação que foi encontrada na aplicação do Cédula da Terra no âmbito nacional, em que grande parte dos beneficiados tinha no trabalho assalariado a principal fonte de renda, vê-se que, com o Banco da Terra em Santa Catarina, os beneficiados já possuíam uma certa experiência na gestão de uma unidade agrícola familiar, fato que facilitaria sua inserção na atividade produtiva. No entanto, essa vivência com a atividade agrícola não necessariamente indica que usufruam de uma situação financeira que lhes garanta seguridade para quitar o empréstimo. Para se chegar a tal conclusão é necessário antes observar a condição financeira dos beneficiados.

Quanto ao patrimônio, somente 9% dos mutuários possuíam casa sem, no entanto, serem proprietários do terreno. Outros 8%, contudo, possuíam casa e terreno, ao passo que 6% possuíam somente o terreno. Um número muito alto, o equivalente a 78% dos beneficiários, não possuía nem casa nem terreno. Esses dados, associados ao fato de 66% deles não possuir meio de transporte algum, e 57% não possuírem sequer um animal, demonstram que, embora esses beneficiados apresentassem poucas garantias para obtenção do empréstimo, ainda assim o conseguiram. Isso pode ser explicado pelo próprio regulamento do Banco da Terra, que rege que a garantia seja a

hipoteca ou a alienação fiduciária<sup>43</sup> do próprio imóvel financiado, no caso de interrupção de pagamento. A esse respeito, TEIXEIRA (2000) argumenta que, ao prever a hipoteca do imóvel como garantia, o governo “flexibiliza” o texto constitucional. O autor diz que, muito embora a hipoteca não signifique a execução judicial do imóvel, seu cumprimento impõe a indisponibilidade da propriedade. Esse fato contraria o tratamento especial conferido à pequena propriedade rural, previsto no art. 5º, inciso XXVI da Constituição, que trata sobre a impenhorabilidade da pequena propriedade rural. Não obstante o descumprimento da Constituição, vale recuperar a informação de que apenas 9,8% dos agricultores atendidos pelo Cédula da Terra sabiam que a propriedade seria usada como garantia ao pagamento da dívida.

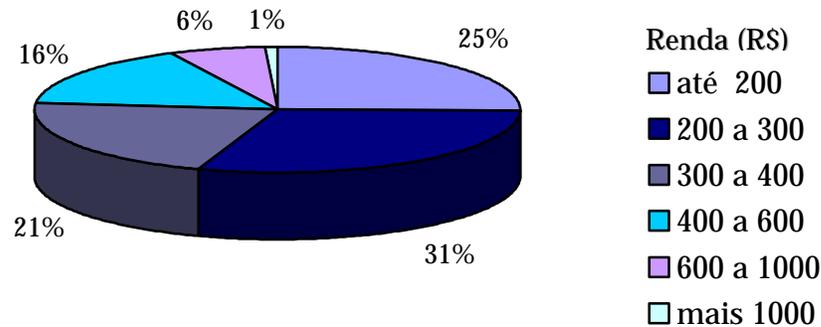
Quanto às rendas declaradas pelos beneficiários na proposta de financiamento, que são as rendas totais da família, pode-se ver na Figura 4, que 77% dos agricultores não ultrapassam a renda mensal superior a 400 reais o equivalente a 1,6 salários mínimos<sup>44</sup>. Embora esta faixa de rendimento coincida com os valores censitários do IBGE (1995-96), que indicam que a renda média alcançada por 55% dos produtores rurais catarinenses era inferior a dois salários mínimos, cabe destacar que estas foram as rendas declaradas pelos agricultores que gostariam de obter o empréstimo do Banco da Terra. Pode-se estar diante de uma situação onde não necessariamente estes valores sejam os verdadeiros, já que eles podem ter sido superestimados, na ânsia de obterem a aprovação da proposta de financiamento.

---

<sup>43</sup> Segundo LEITE (1979), alienação fiduciária é a transferência do devedor para o credor do domínio de um bem, em garantia de pagamento. O credor conserva o domínio do bem alienado (posse indireta) somente até a liquidação da dívida garantida. Após a quitação do pagamento, o comprador adquire o direito de propriedade do imóvel.

<sup>44</sup> Será considerado, tanto nesse cálculo como nos demais apresentados nessa dissertação, o valor de 240 reais para o salário mínimo, segundo BRASIL (2003b).

**Figura 4:** Renda total mensal declarada pelos beneficiados do Banco da Terra em Santa Catarina



Fonte: Dados da pesquisa de campo

Como 60% dos beneficiários eram arrendatários, não surpreende o fato de os mesmos não disponibilizarem de muito patrimônio. Esperava-se, contudo, que seus rendimentos mensais fossem mais elevados, a ponto de garantir condições para assumir dívidas com o Banco da Terra. Como na proposta de financiamento, entretanto, é feita uma estimativa de quanto estes agricultores irão ganhar no quarto ano após o empréstimo, prazo em que finda o período de carência, é previsto que seus rendimentos aumentarão a partir do momento em que começarem a produzir. No entanto, como será visto na seqüência, para começar a produzir, 97% dos beneficiados empenharam-se em investir dinheiro próprio ou recorreram a outros empréstimos, comprometendo ainda mais seus orçamentos.

### 3. Capacidade de pagamento

No geral, as quantias liberadas pelo Banco da Terra situaram-se próximas às solicitadas pelos agricultores, já que 64% dos beneficiários receberam de 80 a 95% do total solicitado. Contudo, não necessariamente os valores solicitados pelos agricultores corresponderam ao montante que eles iriam gastar. Isso decorre do fato de que o teto máximo de empréstimo permitido pelo Banco da Terra é de 40 mil reais e, muitas vezes,

essa quantia não supre às exigências financeiras do mutuário. A Tabela 14 apresenta um panorama das situações encontradas nas 390 propostas de financiamento examinadas.

**Tabela 14:** Características dos financiamentos concedidos aos mutuários do Banco da Terra em Santa Catarina

Situação	$V_S = V_A$		$V_S > V_A$		Interpretação
	Número	%	Número	%	
1. $V_A = V_R$ $V_T > V_S$	45	35%	14	6%	Tudo o que recebeu foi para o pagamento da terra;
2. $V_A = V_R$ $V_T = V_S$	16	12%	18	7%	Recebeu o que pediu;
3. $V_A > V_R$ $V_T > V_S$	14	11%	25	9%	Recebeu para pagar a terra, mas irá gastar mais do que solicitou;
4. $V_A < V_R$ $V_T > V_S$	19	15%	76	29%	Recursos obtidos não pagam nem a terra;
5. $V_A < V_R$ $V_T = V_S$	8	6%	60	23%	Faltará dinheiro para terra, mas não terá outras dívidas;
6. $V_A > V_R$ $V_T = V_S$	27	21%	68	26%	Recebeu o que pediu.
Total	129	100%	261	100%	

De forma que:  $V_S$ = valor solicitado pelo beneficiário;  $V_A$ = valor aprovado/liberado pelo Banco da Terra;  $V_T$ = valor total que o beneficiário gastará (sem contar os gastos com a produção);  $V_R$ = valor recebido pelo dono da terra

Fonte: Dados da pesquisa de campo

Na segunda coluna tem-se o total de projetos que foram aprovados com os valores que foram solicitados pelos agricultores ( $V_S = V_A$ ), o que representa uma boa condição. Encontram-se nessa situação 129 propostas, ou seja, 33% do total examinado. Só que não necessariamente os valores solicitados sejam os valores que os agricultores

irão gastar para viabilizarem suas propriedades ( $V_S \neq V_T$ ), que são os casos encontrados nas situações 1, 3 e 4, onde se tem que  $V_T > V_S$ . Dessa forma, das 129 propostas em que  $V_S = V_A$ , apenas 43 casos (33%) receberam o total que irão gastar, que são as situações números 2 e 6.

A terceira coluna aponta os agricultores que receberam valores inferiores aos solicitados ( $V_S > V_A$ ) que representam a maioria dos casos. Nessa situação encontram-se 67% dos agricultores em relação às 390 propostas examinadas.

Os piores resultados são os encontrados nas situações 4 e 5, nas quais 163 agricultores ficaram devendo, inclusive, aos vendedores das terras. Essa constatação remete a um questionamento sobre a efetividade do Banco da Terra, afinal, um instrumento criado para possibilitar que agricultores comprem suas terras não conseguiu atender plenamente a essa condição para 42% dos agricultores beneficiados.

Para agravar a situação, além desses 193 mutuários terem recebido valores inferiores aos que irão gastar ( $V_S < V_T$ ) vale dizer que esses valores totais não incluem todos os gastos presentes na proposta de financiamento. Isso porque, de acordo com o regulamento do Banco da Terra, os recursos liberados servem para pagar a terra e benfeitorias, as despesas com cartório, medição, a elaboração do projeto, o feitiço da placa (para ser colocada em frente à propriedade identificando o agricultor como beneficiário do Banco da Terra) e a implementação de infra-estrutura básica. Como se percebe, e já se mencionou, os recursos para produção têm que ser obtidos por outros meios, ou seja, mais empréstimos terão que ser efetuados.

Na Tabela 15 pode ser visto quantos agricultores fizeram empréstimos, bem como os valores envolvidos, além do obtido com o Banco da Terra, ou precisaram investir dinheiro próprio a fim de atender ao projeto<sup>45</sup>.

---

<sup>45</sup> Quanto à natureza dos empréstimos, foi constatado que 20% dos agricultores utilizarão somente recursos próprios e os outros 80% recorrerão, além dos recursos próprios, ao PRONAF. Dentro desses 80%, constatou-se ainda, que 18% utilizar-se-ão de recursos provenientes de empresas fumageiras.

**Tabela 15:** Agricultores que solicitaram outros empréstimos, além do Banco da Terra, e totais requeridos\*

<b>Empréstimos (R\$)</b>	<b>Número de agricultores</b>	<b>%</b>
Nenhum	12	3
Até 3.000	40	10
3.000 – 10.000	235	60
10.000 – 20.000	85	22
20.000 – 50.000	26	7
50.000 e mais	4	1
<b>Total</b>	<b>390</b>	<b>100</b>

Fonte: Dados da pesquisa de campo

\* Também estão inclusos os agricultores que deverão investir dinheiro próprio.

Somente 3% dos beneficiados não demandaram quaisquer empréstimos ou qualquer outro tipo de investimento. Vê-se também que a expressiva maioria (90%) recorreu a empréstimos superiores à faixa dos três mil reais, sendo que 30% acima de dez mil reais, o que pode, realmente, comprometer a capacidade de pagamento desses agricultores, caso não haja uma melhora significativa em suas rendas.

Sobre esse aspecto, foi verificado nos projetos que as rendas estimadas para o quarto ano, podem ter sido superestimadas, pois apenas 13% dos projetos previam rendas mensais inferiores a 800 reais após o terceiro ano. É importante ressaltar que essas rendas foram calculadas pelos técnicos que elaboraram as propostas de financiamentos. Na maioria dos casos, 51,5% deles, foi verificado que os agricultores apresentariam rendas mensais situadas entre 800 e 1600 reais, cerca de 3,3 a 6,6 salários mínimos. Esses rendimentos podem ser contestados com pesquisas que retratam a realidade vivida pelos agricultores catarinenses. Como grande parte dos projetos analisados provinha da região Oeste de Santa Catarina, em torno de 45% deles, cita-se o exemplo do estudo encaminhado por SILVESTRO et al (2001) que aponta que apenas 12% dos agricultores dessa região possuem rendas superiores a três salários mínimos mensais. Quanto aos demais agricultores, 29% apresentavam rendas entre um e três

salários mínimos e 42% menos de um salário mínimo<sup>46</sup>. Percebe-se, dessa forma, que o cálculo das rendas futuras dos beneficiados pelo Banco da Terra não está condizente com as rendas dos agricultores que já estão estabelecidos e produzindo há anos.

Mas, independente de quanto o agricultor beneficiado estará ganhando, ao se fazer uma simulação do total que um agricultor deverá pagar ao Banco da Terra, percebe-se que ele poderá encontrar dificuldades em efetivar o pagamento da dívida, mesmo que ele venha a possuir uma renda mensal de três salários mínimos. A Tabela 16 apresenta um exemplo de simulação na qual um agricultor é beneficiado, pelo Banco da Terra, com um empréstimo no valor de 30 mil reais.

Supondo que o pagamento das prestações seja realizado em dia, pois os rebates só são conferidos respeitando a essa condição, este agricultor pagaria o total de R\$ 55.514, 83 ao final dos 20 anos. Para se ter uma idéia de quanto representa esse valor, em relação a outros programas de pagamento de terras rurais, pega-se o exemplo do Fundo de Terras e dos projetos de assentamento do INCRA, apresentado na Tabela 17.

---

<sup>46</sup> Os outros percentuais, 1% e 16%, estariam vinculados a agricultores pertencentes ao estrato “patronal” e “não-agrícola”, respectivamente. A pesquisa, no entanto, não entrou em detalhes sobre o que representam os significados desses termos.

**Tabela 16:** Simulação do cálculo das prestações do Banco da Terra

Período	Saldo Atual R\$	Número De Prestações	Juros Efetivos	Saldo com Encargos	Capital Principal	Prestação Bruta	Encargos sobre Prestação	Rebate (50%)	Prestação Líquida Ano (R\$)	Prestação Líquida Mês (R\$)	Prestação Sacas* Ano
Liberação	<b>30.000,00</b>										
Ano 1	30.000,00		2.400,00	32.400,00							
Ano 2	32.400,00		2.592,00	34.992,00							
Ano 3	34.992,00		2.799,36	37.791,36							
Ano 4	37.791,36	17	3.023,31	40.814,67	1.764,71	2.400,86	636,16	318,08	2.082,78	173,57	219,24
Ano 5	38.413,81	16	3.073,10	41.486,91	1.764,71	2.592,93	828,23	414,11	2.178,82	181,57	229,35
Ano 6	38.893,98	15	3.111,52	42.005,50	1.764,71	2.800,37	1.035,66	517,83	2.282,54	190,21	240,27
Ano 7	39.205,13	14	3.136,41	42.341,54	1.764,71	3.024,40	1.259,69	629,84	2.394,55	199,55	252,06
Ano 8	39.317,14	13	3.145,37	42.462,52	1.764,71	3.266,35	1.501,64	750,82	2.515,53	209,63	264,79
Ano 9	39.196,17	12	3.135,69	42.331,86	1.764,71	3.527,66	1.762,95	881,47	2.646,18	220,52	278,55
Ano 10	38.804,21	11	3.104,34	41.908,54	1.764,71	3.809,87	2.045,16	1.022,58	2.787,29	232,27	293,40
Ano 11	38.098,68	10	3.047,89	41.146,57	1.764,71	4.114,66	2.349,95	1.174,98	2.939,68	244,97	309,44
Ano 12	37.031,91	9	2.962,55	39.994,47	1.764,71	4.443,83	2.679,12	1.339,56	3.104,27	258,69	326,77
Ano 13	35.550,64	8	2.844,05	38.394,69	1.764,71	4.799,34	3.034,63	1.517,32	3.282,02	273,50	345,48
Ano 14	33.595,35	7	2.687,63	36.282,98	1.764,71	5.183,28	3.418,58	1.709,29	3.473,99	289,50	365,68
Ano 15	31.099,70	6	2.487,98	33.587,67	1.764,71	5.597,95	3.833,24	1.916,62	3.681,33	306,78	387,51
Ano 16	27.989,73	5	2.239,18	30.228,91	1.764,71	6.045,78	4.281,08	2.140,54	3.905,24	325,44	411,08
Ano 17	24.183,12	4	1.934,65	26.117,77	1.764,71	6.529,44	4.764,74	2.382,37	4.147,07	345,59	436,53
Ano 18	19.588,33	3	1.567,07	21.155,40	1.764,71	7.051,80	5.287,09	2.643,55	4.408,25	367,35	464,03
Ano 19	14.103,60	2	1.128,29	15.231,89	1.764,71	7.615,94	5.851,24	2.925,62	4.690,32	390,86	493,72
Ano 20	7.615,94	1	609,28	8.225,22	1.764,71	8.225,22	6.460,51	3.230,26	4.994,96	416,25	525,79
<b>Total</b>					<b>30.000,00</b>	<b>81.029,66</b>	<b>51.029,66</b>	<b>25.514,83</b>	<b>55.514,83</b>		<b>5.843,67</b>

Fonte: Elaborado pela autora

\*Para o milho ao preço de R\$ 9,50 a saca, que é o valor mínimo do milho safra fevereiro/2003 (ICEPA, 2003)

**Tabela 17:** Comparação do total a ser pago para o Fundo de Terras, INCRA e Banco da Terra

	<b>Fundo de Terras</b>	<b>INCRA*</b>	<b>Banco da Terra</b>
Valor do empréstimo	30.000	30.000	30.000
Total a ser pago (R\$)	30.000	37.434	55.514,83
Sacas milho/ano (média)	243	232	344

Fonte: Elaborada pela autora

\* Calculado conforme INCRA (2001). Utilizando valor corrigido pelo IGP-DI taxa de 1,53

Caso esses mesmos 30 mil reais fossem adquiridos por meio do Fundo de Terras, o agricultor pagaria a mesma quantia, visto que não existe incidência de juros. A diferença estaria no tempo de pagamento, que no Fundo de Terras é de 13 anos, o que acarretaria em prestações de 243 sacas por ano. Pelo INCRA, o tempo de pagamento também é de 20 anos com três anos de carência. No caso apresentado na Tabela 17 não se contou que o agricultor pudesse ter filhos, com idade de sete a catorze anos, freqüentando a escola. Se houver essa condição, o assentado ganha 50% de desconto em suas prestações anuais, o que faria com que as 232 sacas fossem reduzidas para 116 sacas/milho/ano.

Diferentemente do Banco da Terra, os outros dois programas têm prestações anuais que não aumentam no decorrer dos anos, visto que o IGP-DI utilizado, no caso do INCRA, é fixo, correspondente ao mês em que foi tomado o empréstimo. Já no caso do Banco da Terra, no primeiro ano de pagamento da dívida, as prestações mensais girariam em torno de 174 reais e iriam aumentando, de forma que no último ano pagar-se-ia o total de 416 reais ao mês. Se no Fundo de Terras, cujas prestações mensais são mais suaves, a inadimplência já atinge valores próximos a 24%, é de se esperar que esse índice no Banco da Terra possa ser superior.

Há ainda outro fator a ser considerado na simulação da Tabela 16, que são os empréstimos contraídos para investimento. Supondo que o agricultor do exemplo tenha tido acesso ao crédito de investimento do PRONAF, obtendo a quantia de 10 mil reais, somam-se cerca de 63 reais ao mês, por pelo menos 10 anos que é o tempo máximo para

o pagamento da dívida<sup>47</sup>. Desta forma, no quarto ano o agricultor já teria que pagar 237 reais ao mês, desde que tenha pago em dia suas prestações, tanto as do Banco da Terra como as do PRONAF. Caso ele atrase no pagamento, suas parcelas mensais serão de 337 reais, já que a prestação mensal do Banco da Terra passaria a ser de 200 reais e a do PRONAF de 137 reais. Se o agricultor conseguir saldar suas dívidas mês a mês, sem atraso, é possível prever que ele já sentirá alguma dificuldade em pagar os 237 reais por mês. Considerando que os 51,5% dos projetos que apresentavam que as rendas dos agricultores estariam entre 800 e 1.600 reais por mês estejam corretos, seus orçamentos estariam comprometidos entre 30% e 15%, respectivamente, com o pagamento das parcelas, o que, até de certa forma, não seria um preço muito alto a pagar pelo acesso à terra. Mas se o valor utilizado for uma renda de dois salários mínimos, que ainda assim não condiz com a média apresentada pela maioria dos agricultores no estudo de SILVESTRO et al (op cit) ,que é mais baixa, percebe-se que cerca da metade do orçamento mensal dos agricultores estaria comprometido com o pagamento dos empréstimos.

#### **4. Os vendedores**

No regulamento do Banco da Terra não há nenhuma restrição sobre quem pode e quem não pode vender suas terras, o que gera uma série de críticas, no que diz respeito principalmente a três situações.

A primeira refere-se às grandes propriedades, de modo que essas poderiam ser retalhadas e vendidas separadamente, já que 40 mil reais é o valor máximo pago a um beneficiário e ele não pode ser atendido mais de uma vez. Esse mecanismo poderia favorecer aos proprietários de grandes áreas que, ao invés de terem suas terras desapropriadas pelo INCRA e indenizadas em TDA's resgatáveis em 20 anos, receberiam em dinheiro à vista. Para CARVALHO FILHO (2001) por exemplo, o Banco da

---

<sup>47</sup> Para este caso conta-se com as condições do PRONAF Grupo "A", que atende tanto beneficiários do INCRA como do Banco da Terra. No exemplo, foram utilizadas as melhores condições oferecidas ao agricultor pelo programa: prazo de pagamento de dez anos (que é o máximo concedido), 3 anos de carência, 1,15% de juros ao ano e 46% de rebate sobre o valor principal.

Terra retira o caráter punitivo da legislação sobre o latifúndio e beneficia o proprietário de terras que ignora a exigência constitucional do cumprimento da função social da propriedade rural.

A segunda situação diz respeito à possibilidade de pequenos agricultores venderem suas propriedades, abandonando a agricultura. Segundo as palavras de um líder do MST, isso significaria tirar a camisa de um, para vestir um descamisado (MST, 2003).

A terceira situação reporta-se ao problema decorrente da venda de pequenas áreas. NEUMANN (2003) aponta que a aplicação do Banco da Terra pode agravar o processo de fragmentação e fracionamento dos imóveis que, segundo o autor, já é alto nas regiões de colonização antiga do Sul do país<sup>48</sup>.

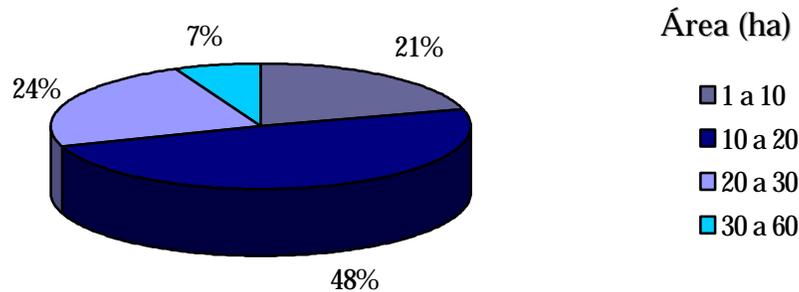
Devido à dificuldade de analisar, em função do número elevado de projetos, se um mesmo vendedor foi agraciado mais de uma vez com os recursos do Banco da Terra, esse trabalho considera que cada projeto apresenta um vendedor diferente<sup>49</sup>. Por esse motivo, a afirmação de que as áreas vendidas seriam pequenas em sua totalidade, como está demonstrado na Figura 5, pode ser prejudicada. No entanto, outros fatores, tais como os dados que apontam os valores recebidos pelos vendedores (Figura 6), reforçam o argumento de que em Santa Catarina as áreas negociadas eram realmente pequenas.

---

<sup>48</sup> De acordo com o autor, a origem dos problemas envolvendo o formato de imóveis está relacionada ao processo de ocupação do solo, ocorrido durante a colonização, que se deu mediante a divisão dos lotes de forma retangular. O processo de sucessão ou de venda de parte das terras, acabou resultando em uma divisão das terras em lotes estreitos e demasiadamente longos. Do mesmo modo, a fragmentação das parcelas é decorrente, tanto dos processos de sucessão como da pressão pela sobrevivência econômica, a qual força os agricultores a buscarem terras adicionais mais longe de suas instalações, através de compra ou arrendamento.

<sup>49</sup> Muito embora em alguns casos foi possível constatar esta operação, como o de uma transportadora que possuía 63,7 ha que acabaram sendo divididos e vendidos a dois agricultores.

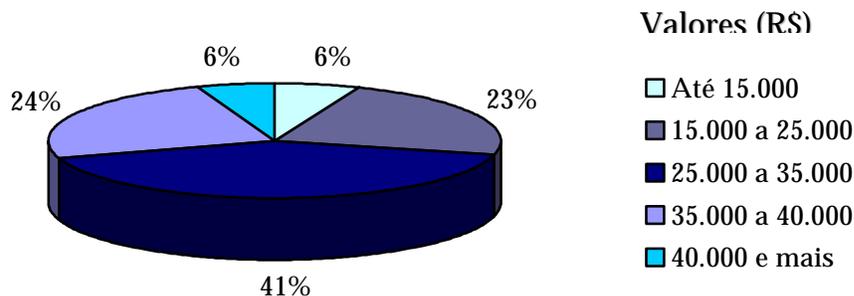
**Figura 5:** Área das propriedades vendidas para os beneficiados do Banco da Terra em Santa Catarina



Fonte: Dados da pesquisa de campo

Quanto aos valores totais recebidos pelos vendedores, foi observado que em sua maioria os valores eram inferiores a 40 mil reais, conforme Figura 7. Isso reforça a idéia de que as áreas negociadas eram pequenas, já que os valores não atingiram o teto máximo.

**Figura 6:** Valores recebidos pelos proprietários que venderam suas terras aos beneficiados do Banco da Terra em Santa Catarina



Fonte: Dados da pesquisa de campo

Quanto aos motivos explicitados pelos vendedores justificando as razões pelas quais desfizeram-se de suas terras<sup>50</sup>, pode-se verificar na Tabela 18 que o maior

<sup>50</sup> Devido ao fato da Proposta de Financiamento reservar poucos espaços relacionados aos vendedores, estes dados foram obtidos através da Declaração de Intenção de Venda (que não faz parte da proposta, mas está anexada a ela) donde foram tirados a profissão e endereços atuais. Quanto às demais informações a respeito das áreas vendidas, estas foram retiradas da Proposta, nos itens que questionavam

percentual encontrado (22%) refere-se a vendedores que alegaram ter outra profissão ou já estarem aposentados. Já entre os 77% de agricultores que venderam suas terras, 18% expuseram estar interessados em adquirir outras terras, o que pode ser entendido pela continuidade na atividade agrícola, e outros 19% venderam parte da propriedade. Considerando que 69% das propriedades vendidas não possuía mais que 20 ha de área, ou seja, menos de um módulo rural, percebe-se um agravamento no processo de minifundização desses agricultores.

**Tabela 18:** Motivo da venda e situação de exploração das terras vendidas para os beneficiados do Banco da Terra em Santa Catarina

Motivo da venda	Não utilizam diretamente		Utilizam		Total	%		
	Explorado	%	Não explorado	%			Nº	%
Agricultores:								
Possuir mais terras	38	16	1	2	30	26	69	18
Sem condições de explorar	23	10	2	5	19	17	44	11
Mora em outro local	31	13	10	23	-	-	41	10
Mudança de local	5	2	-	-	18	16	23	6
Herança	15	6	-	-	-	-	15	4
Vendeu parte da propriedade	49	21	13	30	11	10	73	19
Abandonará a agricultura	-	-	-	-	35	31	35	9
Sub-total	161	68	26	60	113	100	300	77
Outra profissão ou aposentados	69	30	17	40	-	-	86	22
Pessoa jurídica	4	2	-	-	-	-	4	1
<b>Total</b>	<b>234</b>	<b>100</b>	<b>43</b>	<b>100</b>	<b>113</b>	<b>100</b>	<b>390</b>	<b>100</b>

Fonte: Dados da pesquisa de campo

Como já citado, o grande número de vendedores de propriedades para o Banco da Terra constituiu-se de pequenos agricultores. No entanto, 187 desses agricultores,

---

se o vendedor estava utilizando o imóvel, qual a situação do imóvel (se explorado ou não) e quais os motivos de venda apresentados. O item *herança* foi obtido quando da existência de vários vendedores, geralmente com o mesmo sobrenome.

cerca de 48%, não estavam utilizando diretamente a terra, ou a arrendavam (o que não deixa de ser uma fonte de renda) ou simplesmente as estavam deixando abandonadas (9%).

Totalizando os resultados, pode-se dizer que um percentual expressivo de terras negociadas (71%) não estava sendo utilizado diretamente pelos proprietários, sendo que 11% delas encontravam-se inexploradas. Apesar de que no Fundo de Terras o número de terras sem exploração tenha sido bem maior (44%), pode-se aplicar também com o Banco da Terra o mesmo argumento utilizado para o primeiro, de que este é um aspecto positivo de um instrumento de compra e venda guiado pelo governo, o de incorporar o uso de terras ociosas e de garantir que o acesso seja, obrigatoriamente, de agricultores familiares.

Mas, se por um lado tem-se agricultores adquirindo terras, por outro se pode perceber que 35 (11,7%), dos 300 agricultores que venderam suas terras, se utilizaram desse dinheiro para abandonar a agricultura. Pode ser acrescida a esse número também, parte dos 17 agricultores que estavam utilizando diretamente a terra e a venderam por alegarem falta de condições para explorar.

Especialmente para esses agricultores, que estão com problemas financeiros e/ou desmotivados com a atividade agrícola, o fato de receber vinte, trinta ou quarenta mil reais à vista pela venda das terras acaba sendo uma possibilidade de buscar alívio a eventuais dificuldades financeiras, um irresistível negócio em curto prazo. Porém, as conseqüências quando considerado um prazo maior deveriam ser analisadas pelos executores e planejadores do Banco da Terra, pois a má aplicação dessa política pode ter o mesmo efeito de substituir uma planta com deficiência de fósforo por outra, sem, no entanto, corrigir o problema. No início, a planta representará estar melhor que a antiga, mas, com o decorrer do tempo ela, muito provavelmente, apresentará o mesmo quadro da anterior. Por esse e por outros motivos que o Banco da Terra mereceria ser repensado, como será visto na seqüência.

## 6. Considerações pertinentes ao capítulo

A interpretação dos resultados apontados na pesquisa indica que a continuação da aplicação do Banco da Terra em Santa Catarina pode mostrar-se válida, mas para tal a mesma merece algumas reformulações.

Assim, sugere-se que o Banco da Terra seja utilizado como um instrumento para a promoção de ordenamento fundiário, sob forma de não mais correr o risco de estar “concorrendo” com a atuação do INCRA. O Banco da Terra passaria então a ter intuito de reorganizar o espaço rural através de um planejamento que evitasse e corrigisse problemas relacionados à fragmentação e ao formato dos lotes, além de utilizar pequenas áreas abandonadas.

Para que o Banco da Terra assumisse essa tarefa, algumas reestruturações seriam necessárias, como uma atuação conjunta com o INCRA, Câmara Fundiária do estado e com os CMDR's. Uma ação coordenada possibilitaria que o Banco da Terra não ficasse restrito somente à mera compra e venda de áreas sem qualquer planejamento. Essa reformulação dar-se-ia em todas as esferas que o compõem, com destaque para a federal, que ficaria responsável pela alteração de seu regulamento. Em nível local, os núcleos municipais, juntamente com os CMDR's e com o INCRA, poderiam centrar esforços na elaboração de um cadastro que reunisse informações sobre as áreas de todos os estabelecimentos rurais do município. Este cadastro seria então enviado para a Agência Estadual que reuniria os documentos de todo o estado.

Além disso, seria necessário também que o Banco da Terra tivesse garantido o direito de preempção. Assim todas as propriedades rurais que fossem colocadas à venda deveriam ser antes notificadas nos Núcleos Municipais<sup>51</sup>.

---

<sup>51</sup> Para ilustrar algumas das consequências decorrentes da aquisição deste direito, cita-se o exemplo das Sociedades de Organização Fundiária e dos Estabelecimentos Rurais – SAFER (Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Établissement Rural) atuantes na França. BUCHOU (1999) analisa que das condições atendidas, destacam-se: 1) **O dinheiro passa a não ser mais o fator predominante na ocupação de áreas à venda:** o fator que acaba prevalecendo é a preocupação com quem irá ocupar àquelas áreas; 2) **Formação de um estoque de terras:** este estoque, que pode durar até cinco anos, permite planejar e analisar qual sua melhor destinação, buscando uma utilização racional das terras. Assim, por exemplo, se um agricultor tinha experiência em trabalhar com uvas, procurar-se-á áreas em que seu cultivo seja recomendado. Vale

Como a seleção de agricultores se dá nos municípios, seria interessante também que movimentos sociais como o MST e/ou CPT fizessem parte da composição dos núcleos municipais. A presença destas entidades, garantiria uma maior representatividade e uma maior transparência no processo.

Outra mudança que se faz necessária é o estabelecimento de medidas que possibilitem um tratamento diferenciado às diferentes categorias de beneficiados, tendo em vista não comprometer em demasia a capacidade de pagamento destes. Como foi visto, o agricultor que tomar 30 mil reais de empréstimo do Banco da Terra, terá que iniciar o pagamento, no quarto ano, com parcelas mensais de 174 reais. Esse valor é bastante alto se levar em consideração que 77% dos agricultores que obtiveram a aprovação do Banco da Terra, não possuía renda mensal superior a 400 reais.

Também o regulamento do Banco da Terra merece reformulação no que rege em saber quem e o porquê se está vendendo a terra. Por isso, reforça-se a idéia de que deva existir, além de um planejamento, um acompanhamento dos vendedores para que se verifique, não tão superficialmente, os motivos da venda.

Para atenuar o conflito que se estabelece quando se argumenta que o Banco da Terra está sendo priorizado em detrimento da ação do INCRA, teria que se fazer uma proposta de lei na Câmara Fundiária para estabelecer um limite máximo de área a ser negociada por este instrumento. O que se tem hoje é o limite de financiamento que é de 40 mil reais, só que um vendedor que possua uma grande área poderá parcelá-la e vendê-la em várias etapas, podendo tranqüilamente eximir-se do risco de sofrer uma desapropriação por interesse social.

---

lembrar que as terras em estoque, não ficam inutilizadas, elas são, geralmente, arrendadas a vizinhos ou a interessados, que assinam um contrato temporário. 3) **Diminuição da especulação imobiliária:** sendo que todas as ofertas requerem uma revisão de preços mediante um estudo do mercado local, evitando a cobrança de preços abusivos. 4) **Concessão à regularização fundiária:** em que as terras são vendidas exclusivamente a quem fará uso direto delas.

## **Considerações finais**

**C**om uma estrutura agrária tão marcada pela concentração de terras, a reforma agrária no Brasil seria importante não somente do ponto de vista social, aliviando a pobreza, criando emprego e renda, como também no lado econômico, melhorando a distribuição da terra, gerando um maior mercado interno e fortes ligações entre o rural e o urbano. Um dos pontos centrais do debate em torno da reforma agrária, no entanto, tem sido a questão de quais terras utilizar, quais mecanismos para obtê-las e como o Estado interviria.

Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso esse debate foi intensificado quando, impulsionado pelo Banco Mundial, resolveu-se criar instrumentos que visavam facilitar o acesso à terra através do mercado, como o Cédula da Terra e o Banco da Terra.

Após a implementação desses mecanismos várias forças políticas colocaram-se contrárias ao seu funcionamento, como o MST, CPT, CONTAG, entre outros. Os principais argumentos utilizados por essas instituições eram os de que o poder público estaria abrindo mão da condução da reforma agrária, deixando-a sob o controle dos proprietários da terra, que por sua vez, estavam sendo premiados, na medida em que recebiam o valor da terra em dinheiro à vista. Assim, o Estado deixaria de priorizar as desapropriações por interesse social em favor à atuação do mercado.

O que esse trabalho procurou mostrar é que não deveria haver impedimentos em se buscar instrumentos que representassem uma alternativa às desapropriações por interesse social. Os problemas encontrados com a implementação do Banco da Terra não diziam respeito à concepção da idéia de conceber mecanismos baseados na administração de créditos fundiários, mas em como eles foram aplicados.

Apesar de Fernando Henrique Cardoso alegar que, em seus dois mandatos, não deixou de desapropriar terras e criar assentamentos, sendo que 228.518 famílias tenham sido assentadas por esse meio, sabe-se que esses assentamentos deixaram a desejar. E a simples criação de assentamentos sem assistência técnica, médica, educacional e, até mesmo, infra-estrutura básica, como foi verificado, pode tornar-se mais danosa do que

eficaz num projeto de reforma agrária, porque se um assentamento não alcança os resultados esperados, a conclusão mais óbvia e imediata é a de que a reforma agrária, que tenha esta base, não dá certo.

Também a avaliação do Cédula da Terra apontou que houveram problemas na sua aplicação, haja vista que 30% dos agricultores beneficiados declararam desconhecer que estavam tomando qualquer tipo de crédito. Esse como outros resultados indicam que não houve um preparo dos técnicos e, muito menos, dos agricultores e associações que seriam beneficiados. No geral, o que se percebeu é que a relação afetiva com a terra, o desejo de não sair do lugar onde sempre morou, o medo de perder uma chance de melhorar de vida, foram as razões que levaram os agricultores a adquirirem as terras sem apresentarem muita preocupação com o preço, localização ou qualidade.

A aplicação do Banco da Terra em Santa Catarina também demonstrou alguns limites, muitos deles contidos no próprio documento que o regula, como por exemplo, as condições de pagamento. Infelizmente a falta de entrevistas e a inexistência de outro trabalho com esse caráter, impedem que sejam feitas considerações, assim como aconteceu com o Cédula da Terra, sobre os reais motivos que levaram os agricultores a tomarem empréstimos com condições desfavoráveis que poderão comprometer sua futura capacidade de pagamento.

A suposição para que 4.473 agricultores do estado tenham se proposto a aderirem ao Banco da Terra é a possibilidade apresentada de ter acesso à terra sem conflito. Assim como há grupos dispostos a participarem de ocupações de terras feitas por entidades organizativas, em especial pelo MST, há também os que não desejam passar pelas privações dos acampamentos. O que se quer dizer aqui, longe de ser uma crítica à forma de atuação do MST, sendo que a mesma merece consideração e admiração haja vista seu propósito em acabar com a concentração fundiária, é que há espaço para esses dois grupos com a atuação conjunta do INCRA e do Banco da Terra.

Mas é preciso tratar essa última política com muita cautela, de modo que lhe seja assegurada um caráter complementar, pois como se pôde perceber com os resultados

desta pesquisa, em Santa Catarina os papéis se inverteram: o Banco da Terra tornou-se prioridade em relação ao INCRA, já que recebeu três vezes mais recursos financeiros.

Também é preciso que o Banco da Terra sofra reformulações, conforme visto no Capítulo IV, tais como uma atuação conjunta com o INCRA, Câmara Fundiária do estado e com os CMDR's, de modo que o mesmo seja utilizado como instrumento na promoção de ordenamento fundiário. Particularmente em Santa Catarina a aplicação de um instrumento com esse intuito já se mostrou necessária, tanto no caso do Fundo de Terras em que 44% das terras negociadas encontravam-se inexploradas, quanto no Banco da Terra sendo que 71% das terras negociadas não estava sendo utilizada diretamente pelos proprietários.

Muito mais que receitar soluções definitivas, o que se procurou fazer nessa dissertação foi discutir e apontar possibilidades à aplicação de um instrumento de compra e venda de terras como o Banco da Terra. Cabe dizer todavia, que se reconhece os limites apresentados na pesquisa, como a não realização de entrevistas com os agricultores beneficiados, técnicos governamentais e responsáveis pela elaboração das propostas de financiamento, movimentos sociais e outros atores envolvidos no processo, como a princípio estava previsto no projeto de dissertação. No entanto, por ser um trabalho pioneiro, foi dada prioridade à análise documental. Reconhece-se que há questões sem respostas e novos caminhos a percorrer. Espera-se que trabalhos posteriores possam ampliar o foco de observação de modo a contribuir, cada vez mais, no avanço do processo de reforma agrária no país.

Mais uma vez se deseja enfatizar que é importante a busca de alternativas para dar acesso à terra àqueles que a almejam, mas é fundamental que além da terra, outras necessidades também sejam supridas de forma a evitar que os “com terra” de hoje sejam os “sem terra” de amanhã.

## Referências Bibliográficas\*

A NOTÍCIA. Disponível em <[www.an.com.br](http://www.an.com.br)>. Acesso em 20 maio 2003.

ACARESC. **Relatório de avaliação do programa de crédito fundiário**. Florianópolis. 1988. Mimeografado.

ALENTEJANO, Paulo Roberto R. **O que há de novo no rural brasileiro?** Disponível em <[www.cibergeo.org](http://www.cibergeo.org)>. Acesso em 09 dezembro 2002.

ARAÚJO, Luiz Ernani Bonesso de. **O acesso à terra no estado democrático de direito**. 1997. 275f.. Tese (Doutorado) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

BALDIN, Nelma. **Tão fortes quanto a vontade, história da imigração italiana no Brasil: os vênetsos em SC**. Florianópolis: Insular, Ed. Da UFSC, 1999.

BERGAMASCO, Sônia (coord.) et al. **Estudo prospectivo da demanda por terra: cenários possíveis para a reforma agrária**. Brasília: projeto de cooperação técnica INCRA/FAO, 1999.

BIRD. **Country Assistance Strategy (CAS): report nº 20160 – BR**. Disponível em <[www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)>. Acesso em 18 dezembro 2002.

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**. 1991. Dissertação (Mestrado em Administração) – Centro Sócio Econômico, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Atlas fundiário brasileiro**. Brasília, 1996. Disponível em <<http://www.desenvolvimentoagrario.gov.br>>. Acesso em 18 março 2003.

\_\_\_\_\_. Ministério de Política Fundiária e da Agricultura Familiar. **Balanco da reforma agrária e da agricultura familiar**. Brasília, 1999a.

---

\* Cabe deixar claro que estas referências bibliográficas não estão completamente de acordo com as novas normas da ABNT, que sugerem que os nomes dos autores sejam indicados apenas por suas iniciais. Por entender que a transcrição do nome completo facilita na identificação dos autores, optou-se por este encaminhamento. Principalmente para “corrigir” enganos atribuídos ao senso comum de verificar gênero masculino aos sobrenomes, o que implica em identificar os autores como sendo homens.

\_\_\_\_\_. Ministério Extraordinário de Política Fundiária. **O Novo Mundo Rural**: projeto de reformulação da reforma agrária em discussão pelo governo. Brasília, 1999b. Disponível em <<http://www.desenvolvimentoagrario.gov.br>>. Acesso em 18 outubro 2000.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Regulamento do Banco da Terra**: Santa Catarina. Florianópolis, 2001a.

\_\_\_\_\_. **O Brasil desconcentrando as terras**. Brasília, 2001b.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Sobre o Banco da Terra**: apresentação. Brasília, 2002. Disponível em: <<http://www.bancodaterra.gov.br>>. Acesso em: 02 setembro 2002.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Desempenho do Banco da Terra**. Disponível em <[http://www.bancodaterra.gov.br/\\_down/planbt7-4x](http://www.bancodaterra.gov.br/_down/planbt7-4x)> Acesso em 10 janeiro 2003.

\_\_\_\_\_. Ministério da Política Fundiária e do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Superintendência Regional de Santa Catarina. **Total de famílias assentadas em Santa Catarina**: período 1983-2003. Florianópolis. 2003a. Mimeografado.

\_\_\_\_\_. Ministério da Casa Civil. **Medida provisória nº 116 de 02 de abril de 2003**. Brasília, 2003. Disponível em de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/MPV/116.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/116.htm). Acesso em 24 maio 2003b.

BUCHOU, Hubert; et al. **Partager la terre**. L'histoire des SAFER. Biarritz: Atlantica, 1999.

CAMARGO, Aspácia. A questão agrária: crise de poder e reformas de base 1930-64. In: FAUSTO, Boris (org). **História Geral da Civilização Brasileira** - Tomo III/Volume 3. São Paulo: DIFEL, 1983.

CAMARGO, José Francisco de. **Êxodo rural no Brasil**: formas, causas e conseqüências principais. Rio de Janeiro: Conquista, 1960.

CAPRA, Fritjof. **A teia da vida**: uma nova compreensão científica dos seres vivos. São Paulo: Cultrix, 1996.

CARDOSO, Fernando Henrique. Introdução. In: GRAZIANO NETO, Francisco. **Questão Agrária e Ecologia**: crítica da moderna agricultura. 2.ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1991.

CARVALHO FILHO, José Juliano de. Política agrária do governo FHC: desenvolvimento rural e a nova reforma agrária. In: LEITE, Sérgio (org.). **Políticas Públicas e agricultura no Brasil**. Porto Alegre: Ed. da UFRG, 2001.

CAZELLA, Ademir Antonio. Ações fundiárias em Santa Catarina. **Agropecuária Catarinense**, Florianópolis, v. 8, n. 4, p. 40-42, dez. 1995.

CPT – Comissão Pastoral da Terra. **Campanha global pela reforma agrária no Brasil: cuidado com o Banco da Terra**. Disponível em <<http://www.cpt.org.br>> Acesso em 14 junho 2002.

\_\_\_\_\_. **Ocupações: Brasil 2002**. Disponível em de <<http://www.cptnac.com.br/conflitos/2002/conf0004.htm>>. Acesso em 09 junho 2003.

CUNHA, Alba Laura da. **O êxodo rural no município de Leoberto Leal**. 1998. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Terras devolutas nas constituições republicanas**. Disponível em <<http://www.jfse.gov.br>> Acesso em 23 abril 2003.

D'AGOSTINI, Luiz Renato. **Erosão: o problema mais que o processo**. Florianópolis: ed. da UFSC, 1999.

EBOLI, Evandro. Inca de Lula diz que Inca de FH falhou no campo. **O Globo**. São Paulo, 24 abr. 2003. Disponível em <<http://www.mst.org.br>> Acesso em 01 maio 2003.

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

\_\_\_\_\_. **Reforma agrária e globalização da economia: o caso do Brasil**. Brasília: Projeto de Cooperação Técnica INCRA/FAO, 1998.

FELKL, Aline. **Inca não cumpre metas de reforma agrária**. 2001. Disponível em <http://www.an.com.br>> Acesso em 20 maio 2003.

GASQUES, José Garcia; VILLA VERDE, Carlos Monteiro. **Trinta anos de dispêndios da União com política fundiária**. Brasília: Projeto de Cooperação Técnica INCRA/FAO, 1998.

GIEHL, Alexandre Luís. **Entre o extraordinário e o cotidiano: os processos decisórios dos agricultores assentados – um estudo de caso do Assentamento Domingos Carvalho**

(Rio Negrinho/SC). 2002. Dissertação (Mestrado em Agroecossistemas) – Centro de Ciências Agrárias, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

GRADE, Marlene. **MST: luz e esperança de uma sociedade igualitária e socialista**. 1999. Dissertação (Mestrado em Economia) – Centro Sócio Econômico, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

GRAZIANO DA SILVA, José; HOFFMANN, Rodolfo. **A Estrutura Agrária Brasileira**. Mimeo, 1975.

\_\_\_\_\_. **O que é questão agrária**. 16.ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1980.

\_\_\_\_\_. **Para entender o Plano Nacional de Reforma Agrária**. São Paulo: Brasiliense, 1985.

GRAZIANO NETO. **A tragédia da terra: o fracasso da reforma agrária no Brasil**. São Paulo: IGLU/FUNEP/UNESP, 1999.

GUANZIROLI, Carlos, et al. **Principais fatores que afetam o desenvolvimento dos assentamentos de reforma agrária no Brasil**. Brasília: Projeto de Cooperação Técnica INCRA/FAO, 2000.

\_\_\_\_\_. **Agricultura familiar e reforma agrária no século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2001.

GUEDES PINTO, Luís Carlos. **Política agrária em Brasil: reflexões sobre uma experiência inoperante**. In: REYDON, Bastiaan Philip; RAMOS, Pedro (org.), **Mercado y Políticas de Tierras**. Campinas: Unicamp/IE, 1996.

GUIMARÃES, Alberto Passos. **Quatro Séculos de Latifúndio**. 2.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

HELFAND, Steven M.; BRUNSTEIN, Luis F. Problemas de comparação entre o Censo Agropecuário 1995-1996 e os anteriores. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 39,n.3, p.42-63, jul/set. 2001.

HEREDIA, Beatriz; et al. **Impactos regionais da reforma agrária: um estudo a partir de áreas selecionadas**. 2001. Disponível em:<<http://www.nead.gov.br/>>. Acesso em: 16 dezembro 2002.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo agropecuário 1995-96**.Rio de Janeiro: IBGE, 1995.

ICEPA. Instituto de Planejamento e Economia Agrícola de Santa Catarina. **Preços**. Disponível em: <<http://www.icepa.com.br>>. Acesso em: 10 junho 2003.

INCRA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Balanco da reforma agrária e da agricultura familiar 2001**. 2001. Disponível em: <[http://www.incra.gov.br/\\_htm/serveinf/\\_htm/balanco/balanco1.htm](http://www.incra.gov.br/_htm/serveinf/_htm/balanco/balanco1.htm)>. Acesso em: 09 dezembro 2002.

\_\_\_\_\_. **Norma de execução nº8**. 2001. Mimeografado.

LANDES, David S. **Riqueza e a pobreza das nações** : por que algumas são tão ricas e outras tão pobres. 4. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

LARANJEIRA, Raimundo. **Colonização e Reforma Agrária no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1983.

LEITE, Sérgio. **Assentamentos rurais: impactos locais e geração de emprego**. Disponível em: <http://www.comciencia.br/reportagens/agraria/agr11.shtml>. Acesso em: 02 fevereiro 2003.

LEITE, Yara Muller. Dicionário de Ações e de procedimentos judiciais. São Paulo: Saraiva, 1979.

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

MALIN, Mauro. Agricultura e reforma agrária. In: LAMOUNIER, Bolívar; FIGUEIREDO, Rubens (organizadores). **A era FHC: um balanço**. São Paulo: Cultura Editores Associados, 2002.

MARTINS, José de Souza. **Reforma Agrária: o impossível diálogo sobre a história possível**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2000.

\_\_\_\_\_. **A questão agrária no Brasil e as condições d possibilidades da reforma agrária**. 2002. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br>>. Acesso em: 09 julho 2003.

MEDEIROS, Leonilde Sérvo de. **História dos movimentos sociais no campo**. Rio de Janeiro: Fase, 1989.

\_\_\_\_\_. **Reforma agrária: concepções, controvérsias e questões**. 1993. Disponível em: <<http://www.dataterra.org.br>>. Acesso em: 10 setembro 2001.

MORISSAWA, Mitsue. **A história da luta pela terra e o MST**. São Paulo: Expressão Popular, 2001.

MST – MOVIMENTO DOS TRABALHADORES SEM TERRA. **Histórico do MST**. Disponível em: <<http://www.mst.org.br>>. Acesso em: 17 abril 2003.

MUSSOI, Eros Marion. **Juventude rural**: em busca de um trabalho sob nova dinâmica. Florianópolis: 1993.

NEUMANN, Pedro Selvino. **O impacto da fragmentação e do formato das terras nos sistemas familiares de produção**. 2003. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção) – Centro Tecnológico, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

ROMEIRO, Ademar Ribeiro; BUAINAIN, Antonio Márcio. **Ainda sobre a reforma agrária**. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/artigos/artigo56.htm>>. Acesso em: 20 junho 2003.

SANTA CATARINA, Secretaria de Estado do Desenvolvimento Rural e da Agricultura. **Projeto fundiário**: Fundo de Terras de Santa Catarina. Florianópolis. 198-. Mimeografado.

\_\_\_\_\_, Secretaria de Estado do Desenvolvimento Rural e da Agricultura. **Estatística do período do lançamento em 1983 até 2002**. Florianópolis. 2003a. Mimeografado.

\_\_\_\_\_, Secretaria de Estado do Desenvolvimento Rural e da Agricultura. **Estatística socioeconômica geral**. Florianópolis. 2003b. Mimeografado.

SANTOS GOMES, Flávio dos. “Quando a terra é de preto”. Cativoiro, pós-emancipação e a formação de um campesinato no Rio de Janeiro: notas, pesquisas e narrativas para um debate. In: CHEVITARESE, André Leonardo **O campesinato na história**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, pp.269-301, 2002.

SAUER, Sérgio. **Síntese do relatório de avaliação preliminar**: programa Cédula da Terra. 2000. Disponível em <http://www.dataterra.org.br>> Acesso em 30 setembro 2001.

SCHWARTZ, Christian. O maior latifundiário do Brasil.**Veja**. São Paulo, Ed. 1.696, 18 abril 2001.

SILVA, José Carlos Madruga da. **Cederural e câmaras setoriais**: espaço público em construção para um contexto de sustentabilidade. 2001. Dissertação (Mestrado em Agroecossistemas) – Centro de Ciências Agrárias, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

SILVA, José Gomes da. **Buraco negro**: a reforma agrária na Constituinte de 1987-88. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

\_\_\_\_\_. **A reforma agrária brasileira na virada do milênio**. São Paulo: ABRA, 1996.

SILVESTRO, Milton Luiz; MELLO, Márcio Antônio de; DORIGON, Clovis. A agricultura familiar do Oeste Catarinense: repensando novas possibilidades. **Agropecuária Catarinense**, Florianópolis, v. 14, n. 2, p. 41-44, jul. 2001.

SOUZA, Josias de. CNA diz ter “medo” de INCRA vinculado a MST. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 09 mar. 2003. Brasil.

STEDILE, João Pedro; FERNANDES, Bernardo Mançano. **Brava Gente**: a trajetória do MST e a luta pela terra no Brasil. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1999.

TEIXEIRA, Gerson. **Nota técnica**: a regulamentação do Banco da Terra. 2000. Disponível em: < <http://www.pt.org.br/assessor.htm>>. Acesso em 15 setembro 2001.

\_\_\_\_\_. **Nota técnica**: as medidas para safra 1999/2000. 2001. Disponível em: < <http://www.pt.org.br/assessor/safra.htm>>. Acesso em 28 dezembro 2002.

\_\_\_\_\_. **A realidade das metas e o fracasso da estratégia política do programa de reforma agrária do governo FHC**. 2002. Disponível em:< <http://www.abrareformaagraria.org.br>>. Acesso em 07/02/2002.

TOLEDO, Roberto Pompeu de. **O presidente segundo o sociólogo**: entrevista de Fernando Henrique Cardoso a Roberto Pompeu de Toledo. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

UDR – União Democrática Ruralista. **Histórico**. Disponível em: <<http://www.udr.org.br>>. Acesso em: 10 abril 2003.

VEIGA, José Eli da. Reforma agrária hoje. In: STÉDILE, João Pedro. **A questão agrária hoje**. 2.ed. Porto Alegre: Ed. da Universidade/UFRGS, 1994.

VIGNA, Edélcio; SAUER, Sérgio. Os financiamentos dos programas agrários e agrícolas do Bird e do BID para o Brasil. In: BARROS, Flávia (org), et. al. **As estratégias dos bancos multilaterais para o Brasil**. Brasília: Rede Brasil, 2001.

## Anexo A

### Composição da Agência estadual e do Núcleo municipal em Santa Catarina

	<b>Estadual</b>	<b>Municipal</b>
<b>Agência ou Núcleo</b>	<p>Por um representante das seguintes entidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Santa Catarina;</li> <li>b) Federação da Agricultura do Estado de Santa Catarina;</li> <li>c) Organização das Cooperativas do Estado de Santa Catarina;</li> <li>d) Federação das Cooperativas Estado de Santa Catarina Ltda;</li> <li>e) Superintendência Estadual do INCRA;</li> <li>f) Secretaria de Estado do Desenvolvimento Rural e da Agricultura - SDA, com dois representantes (EPAGRI e Diretoria de Assuntos Fundiários)</li> <li>g) Jovem 4S ou Pró-Jovem Rural, com dois representantes.</li> </ul>	<p>Por um representante das seguintes entidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina - EPAGRI;</li> <li>b) Sindicato dos Trabalhadores Rurais;</li> <li>c) Sindicato Rural;</li> <li>d) Cooperativa com área de atuação no município;</li> <li>e) Jovem 4S ou Pró-Jovem Rural;</li> <li>f) Presidente do CMDR - Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural.</li> </ul>

Fonte: BRASIL (2001a)

## Anexo B

### Total de projetos encaminhados, aprovados por mesoregião e total analisado na pesquisa

Mesoregião	Encaminhados	%	Aprovados	%	Analisados	%
1. Extremo Oeste	1084	24,5	801	26	89	23
2. Alto Irani	784	17,5	520	17	85	22
3. Vale do Rio do Peixe	812	18	590	19	75	19
4. Planalto Serrano	764	17	530	17	71	18
5. Planalto Norte	530	12	341	11	36	9
6. Litoral	499	11	309	10	34	9
<b>TOTAL</b>	<b>4473</b>	<b>100</b>	<b>3091</b>	<b>100</b>	<b>390</b>	<b>100</b>

Fonte: Dados da pesquisa de campo