

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ  
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS**

**OS PROGRAMAS DE REORDENAMENTO FUNDIÁRIO NO  
TERRITÓRIO DA CIDADANIA INTEGRAÇÃO NORTE PIONEIRO:  
UM ESTUDO DE CASO EM TOMAZINA.**

**SÉRGIO LUÍS MACHADO DA SILVA**

**MARINGÁ  
2012**

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ  
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS**

**OS PROGRAMAS DE REORDENAMENTO FUNDIÁRIO NO TERRITÓRIO DA  
CIDADANIA INTEGRAÇÃO NORTE PIONEIRO: UM ESTUDO DE CASO EM  
TOMAZINA.**

Dissertação apresentada por Sérgio Luís Machado da Silva, ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Estadual de Maringá, como um dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Área de Concentração: ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

Orientadora:

Professora Doutora: SIMONE PEREIRA DA COSTA DOURADO

**MARINGÁ  
2012**

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)  
(Biblioteca Central - UEM, Maringá – PR., Brasil)

S586p

Silva, Sérgio Luís Machado da  
Os programas de reordenamento fundiário no  
território da cidadania integração norte pioneiro:  
um estudo de caso em Tomazina / Sérgio Luís Machado  
da Silva. -- Maringá, 2012.  
110 f. : il. col., tabs., mapas

Orientador: Prof.a Dr.a Simone Pereira da Costa  
Dourado.

Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de  
Maringá, Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes,  
Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas,  
2012

1. Banco da Terra. 2. Crédito Fundiário. 3.  
Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF). 4.  
Política Agrária. 5. Desenvolvimento Rural. I.  
Dourado, Simone Pereira da Costa, orient. II.  
Universidade Estadual de Maringá. Centro de Ciências  
Humanas, Letras e Artes. Programa de Pós-Graduação  
em Políticas Públicas. III. Título.

CDD 21.ed. 332.71098162

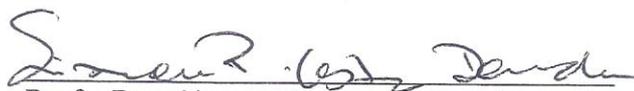
ECSL-00364

SÉRGIO LUIS MACHADO DA SILVA

OS PROGRAMAS DE REORDENAMENTO FUNDIÁRIO NO TERRITÓRIO DA  
CIDADANIA INTEGRAÇÃO NORTE PIONEIRO: UM ESTUDO DE CASO EM  
TOMAZINA

Aprovada em 19 de abril de 2012.

BANCA EXAMINADORA



Profª. Dra. Simone Pereira da Costa Dourado  
Orientadora  
UEM



Profª. Dra. Carla Cecilia Rodrigues Almeida  
Membro  
UEM



Prof. Dr. Marco Antonio Perruso  
Membro convidado  
UFRRJ

Dedico este trabalho a minha esposa Vera Lúcia, exemplo de dedicação e perseverança na busca de nossa felicidade e aos meus filhos Ana Carolina, Ricardo José e Bruna pela compreensão e apoio nos momentos de imersão nos estudos.

## AGRADECIMENTOS

A DEUS, que me mostrou os caminhos, me abençoou com amigos verdadeiros que muito me apoiaram nesta jornada e me fortaleceu não permitindo que desistisse.

A minha Orientadora, Professora Doutora Simone Pereira da Costa Dourado, por seu apoio, amizade, dedicação, competência e, principalmente, por sua especial atenção em suas prontas orientações e sugestões durante o processo de construção deste estudo.

As Professoras Doutoras Ana Lúcia Rodrigues e Carla Cecília Rodrigues Almeida, componentes da banca de Qualificação, pelo apoio, indicações, críticas e sugestões tão bem vindas nos momentos de dúvidas.

Aos colegas da turma do Mestrado com os quais dividi ansiedades, preocupações, percepções e muitas alegrias.

A Diretoria do Instituto EMATER pela oportunidade em cursar o Mestrado.

Aos companheiros da FETAEP, do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Tomazina, da agência do Banco do Brasil de Tomazina e do Departamento Agropecuário da Prefeitura Municipal de Tomazina pelo pronto apoio e interesse.

Aos companheiros Márcio da Silva, Simone Polack, Valdemor Ferreira Fortes e Lourdes Terezinha P. Schibata, componentes da Unidade Técnica Estadual do Crédito Fundiário, com quem compartilhei expectativas e frustrações nos anos de atuação junto aos programas Banco da Terra e Crédito Fundiário, pelo apoio e incentivos para conclusão deste estudo.

Aos grandes amigos da extensão rural Alfredo, Neuza e Pereira, equipe municipal de Tomazina, que sem seu apoio, dedicação e amizade não teria conseguido realizar a etapa de pesquisa de campo junto aos beneficiários da política e lideranças componentes do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável de Tomazina.

Aos agricultores familiares beneficiários dos programas Banco da Terra e Crédito Fundiário e as lideranças do CMDRS de Tomazina, participantes dos grupos focais, meus especiais agradecimentos pela disposição e coragem no relato de suas experiências.

SILVA, Sérgio Luís Machado. **OS PROGRAMAS DE REORDENAMENTO FUNDIÁRIO NO TERRITÓRIO DA CIDADANIA INTEGRAÇÃO NORTE PIONEIRO: UM ESTUDO DE CASO EM TOMAZINA**. 110 f. Dissertação Mestrado em Políticas Públicas – Universidade Estadual de Maringá. Orientadora Professora Doutora Simone Pereira da Costa Dourado. Maringá, 2012.

## RESUMO

Os chamados modelos de reforma agrária de mercado do Banco Mundial – MRAM encontraram condições adequadas para sua operacionalização no Brasil, especialmente no segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso. No Paraná estes modelos, primeiramente o Banco da Terra (1999 a janeiro de 2003) e após o Programa Nacional de Crédito Fundiário – PNCF (2005 a dezembro de 2010) beneficiaram a 4.428 famílias, com a aplicação de R\$ 165.642,41 milhões para a aquisição de 34.203 hectares. Uma das características marcantes destes programas no Paraná foi o financiamento de grandes imóveis, envolvendo grandes somas de dinheiro e de beneficiários, apresentando concentração de suas ações na região Norte Pioneiro do estado, mais especificamente no Território da Cidadania Integração Norte Pioneiro, onde, em 18 de seus 29 municípios, se encontram distribuídas 31,93% do total das famílias beneficiárias no estado. O objetivo deste estudo é avaliar a operacionalização destes programas no Território por meio de estudo de caso no Município de Tomazina que apresenta a melhor proporcionalidade de famílias entre os programas (52,5% beneficiários pelo Banco da Terra e 47,6% beneficiários pelo PNCF) sendo a mais próxima da proporcionalidade total do Território (51,2% Banco da Terra e 48,8% PNCF) e do total do estado (49,93% Banco da Terra e 50,07% PNCF). A pesquisa de campo se deu junto a agricultores beneficiários e a instituições e organizações operacionalizadoras dos programas nos níveis municipal e estadual. Para a coleta das informações se utilizou dois instrumentos metodológicos: grupo focal e questionário aberto. As informações obtidas, principalmente aquelas originárias dos depoimentos dos beneficiários e das instituições e organizações componentes do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável de Tomazina, para efeito deste estudo, estão agrupadas sob três aspectos: a) socialização transparente das “regras do jogo”; b) apoio técnico e operacional aos beneficiários, e; c) viabilização econômica e social das famílias beneficiárias. Com base na análise das informações levantadas se pode concluir pela necessidade urgente de revisão na operacionalização dos programas de modo a coibir, para os próximos financiamentos, os desmandos ocorridos no passado, principalmente quando do financiamento de grandes áreas de terra.

**Palavras-chave:** Banco da Terra, Crédito Fundiário, PNCF, Política Agrária, Desenvolvimento Rural

SILVA, Sérgio Luís Machado. **THE PROGRAMS FOR REORDERING LAND USE IN THE CITIZEN'S TERRITORY OF INTEGRATION KNOWN AS PARANA'S PIONEER NORTH: A CASE STUDY IN TOMAZINA**. 110 pages. Master's Thesis in Public Policies- State University (of Paraná) at Maringá. Advisor: Prof. Simone Pereira da Costa Dourado, PhD. Maringá, 2012.

#### **ABSTRACT**

The models of agrarian reform in the market as defined by the World Bank-MRAM found suitable conditions to be put into operation in Brazil, especially during former President Fernando Henrique Cardoso's second term of office. In the state of Paraná, these models, initially the "Land Bank" (from 1999 to January, 2003) and, subsequently, the National Program for Land Credit – PNCF (from 2005 to December, 2010) brought benefits to 4,428 families, with R\$ 165,642.41 million being channeled towards the purchase of 34,203 hectares. One of the most striking features of these programs in the state of Paraná was the financing of real estate of large proportions, which involved large sums of money and large numbers of beneficiaries, with measures being concentrated in the Northern pioneer region of the state, that is, in the Citizen's Territory of Integration known as the Pioneer North, where, in 18 of this region's 29 municipalities, 31.93% of all of the families benefited in the state can be found. The present study aims to assess the operational viability of these programs in this territory through a case study in the city of Tomazina, a municipality which displays the best ratio or proportionality among families benefited by the two programs (i.e., 52.5% of the beneficiaries linked to the Land Bank program and 47.6% linked to the PNCF program). This ratio, in turn, is the most closely aligned with the total ratio displayed in the territory (i.e., 51.2% Land Bank and 48.8% PNCF) and with the total ratio of the state (49.93% Land Bank and 50.07% PNCF). The field study involved farmers who were beneficiaries as well as institutions and organizations responsible for implementing these programs at both the city and state levels. Two methodological tools were used to obtain information: focus groups and open questionnaires. The data collected, particularly through interviews conducted with beneficiaries and personnel connected to the institutions and organizations that make up the Municipal Council for Sustainable Rural Development in Tomazina, was grouped according to three criteria: a) transparency in the social "rules of the game"; b) the technical and operational support provided to the beneficiaries, and c) the economic and social feasibility of the families benefited. It could be concluded, from the data collected, that the operational features of the programs need to be urgently revised in order to curb, in future financing operations, the excesses committed in the past, particularly with regards to the financing of large expanses of land.

**Key-words:** Land Bank, Land Credit, PNCF, Agrarian Reform, Rural Development

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	11
2. DESENVOLVIMENTO RURAL.....	15
2.1 A influência do Banco Mundial .....	25
3. POLÍTICA AGRÁRIA.....	30
3.1 A política agrária no Brasil.....	30
3.2 A política agrária do Banco Mundial.....	41
4. OS PROGRAMAS DE REORDENAMENTO FUNDIÁRIO NO BRASIL.....	49
4.1 Banco da Terra.....	51
4.2 Programa Nacional de Crédito Fundiário – PNCF.....	53
4.3 A operacionalização dos programas no Paraná.....	56
4.3.1 Banco da Terra.....	56
4.3.2 Programa Nacional de Crédito Fundiário – PNCF.....	59
4.4 Território da Cidadania Integração Norte Pioneiro.....	62
4.5 Município de Tomazina.....	73
4.5.1 Socialização transparente das “regras do jogo”.....	81
4.5.2 Apoio técnico e operacional aos beneficiários.....	86
4.5.3 Viabilização econômica e social das famílias beneficiárias.....	91
4.5.4 FETAEP.....	95
4.5.5 Unidade Técnica Estadual – UTE/PR.....	96
4.5.6 Instituto EMATER.....	97
5. CONCLUSÕES.....	101
6. REFERÊNCIAS.....	105

## 1. INTRODUÇÃO

O objeto de pesquisa desta dissertação é o processo de implantação da política pública de reordenamento fundiário, executada com os programas Banco da Terra e Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), no período de 1999 a 2010, no estado do Paraná.

O objetivo principal do estudo é empreender uma análise da operacionalização desta política pública e Tomazina, município da região denominada de Território da Cidadania Integração Norte Pioneiro<sup>1</sup>, foi escolhido como objeto de análise e apuração.

De acordo com dados da Unidade Técnica Estadual (UTE) do PNCF no Paraná, a política de reordenamento fundiário, nesse período, aplicou R\$ 155.642,41 milhões, o que beneficiou 4.482 famílias, com o financiamento para a aquisição de 34.203 hectares (ha).

A implantação da política de reordenamento fundiário se deu de forma concentrada no referido território. Do total de famílias beneficiárias no Estado, 31,93% distribuíram-se em 18 (dezoito) dos 29 (vinte e nove) municípios que compõem o território.

A opção por Tomazina para o estudo de caso, deve-se, sobretudo, ao fato de ser o único município do território em questão com famílias beneficiadas pelos dois programas de financiamento fundiário em um mesmo imóvel. Bem como por apresentar a quantidade de famílias com maior similaridade entre os programas Banco da Terra (87) e PNCF (79).

A pesquisa coletou as informações junto aos beneficiários da política de reordenamento fundiário em Tomazina; às lideranças que formam o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) de Tomazina, e à Câmara Técnica do Crédito Fundiário, colegiado de apoio ao Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar (CEDRAF).

---

<sup>1</sup> Territórios da Cidadania é um programa federal que objetiva promover o desenvolvimento econômico e universalizar os programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável, na qual a participação social e a integração de ações entre governo federal, estados e municípios são fundamentais. O Território da Cidadania é formado por um conjunto de municípios com mesma característica econômica e ambiental, identidade e coesão social, cultura e geográfica (Portal da Cidadania, 2011).

O Território da Cidadania Integração Norte Pioneiro é composto por 29 municípios localizados na região denominada de Norte Pioneiro ou Norte Velho do estado do Paraná.

Para a coleta das informações, optou-se em utilizar duas técnicas: a) grupos focais, indicados para a obtenção de dados qualitativos e por permitir, por meio da interação grupal, a produção de *insights*, dificilmente produzidos em qualquer técnica de coleta de dados de forma individualizada. Esta técnica, por permitir maior liberdade de expressão e encorajamento à participação, foi utilizada com os beneficiários da política de reordenamento fundiário e com as lideranças componentes do CMDRS de Tomazina, e; b) questionário aberto, utilizando o temário adotado para os grupos focais. Esta técnica foi empregada para a coleta das informações junto às organizações e instituições componentes da Câmara Técnica do Crédito Fundiário, simplesmente por agilizar o procedimento.

Para a técnica dos grupos focais, os participantes foram subdivididos inicialmente em dois grupos: lideranças componentes do CMDRS de Tomazina, que constituíram um grupo focal, e os beneficiários. Este último grupo foi subdividido em três grupos focais, diferenciados segundo a origem dos recursos do financiamento e o ano de liberação do financiamento, ficando: a) um grupo composto por beneficiários do Programa Banco da Terra; b) um segundo grupo composto por beneficiários do PNCF, assentados no mesmo imóvel que os do Banco da Terra, e; c) um terceiro grupo composto por beneficiários do PNCF, assentados em dois outros imóveis, sendo três famílias em um e uma família no outro.

Objetivando retratar a realidade dos assentamentos em Tomazina, assim como no Território e no restante do estado, para os grupos focais compostos pelos beneficiários da política foram convidados representantes das três categorias de famílias beneficiárias existentes: a) beneficiários originais<sup>2</sup>; b) beneficiários desistentes<sup>3</sup>, e; c) beneficiários substitutos<sup>4</sup>.

Reunidos em locais e horários diferentes, com gravação sonora dos depoimentos e garantia de anonimato, os participantes dos grupos focais debateram suas percepções, motivações, desejos e decepções sobre a política de reordenamento fundiário.

Para orientar e conduzir o debate dos grupos focais foi utilizado temário contendo os seguintes questionamentos: a) O que facilitou a implantação do Banco da Terra e do PNCF no

---

<sup>2</sup> Beneficiário original é aquele que iniciou o processo e permanece em seu lote.

<sup>3</sup> Beneficiário desistente é aquela família que, por qualquer motivo, desistiu de seu lote após assinatura e registro da escritura pública de compra e venda de imóvel rural, contrato de financiamento e pacto adjeto de hipoteca.

<sup>4</sup> Beneficiário substituto é aquela família que, de forma regular ou irregular, assume a condução do lote após desistência do beneficiário original. A forma regular passa pela seleção do Conselho Municipal, autorização da UTE, assunção de dívida junto ao agente financeiro e registro, no Cartório de Registro de Imóveis de Aditivo a escritura pública de compra e venda de imóvel rural, contrato de financiamento e pacto adjeto de hipoteca.

município de Tomazina?; b) Como aconteceu a adesão, que estímulo as famílias tiveram para acessar aos programas?; c) Quais os motivos que estimulam a permanência das famílias nos lotes?; d) Quais os motivos que levaram as famílias a abandonarem seus lotes?; e) Apesar dos motivos enumerados para o abandono dos lotes, o que estimulou o acesso pelas famílias chamadas substitutas, mesmo que de forma irregular?; e; f) De forma geral, como você avalia os programas de reordenamento fundiário Banco da Terra e PNCF?

Para a coleta de informações por meio do questionário aberto foi utilizado o recurso eletrônico do e-mail, sendo repassado correspondência a todas as nove instituições e organizações componentes da Câmara Técnica do Crédito Fundiário. Respondidos retornaram somente três questionários: da UTE, preenchido por seu Coordenador Técnico; da Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Paraná - FETAEP, preenchido por seu Diretor 1º Secretário, responsável pela Política Agrária da Federação, e; o terceiro questionário, do Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater), respondido, a pedido do responsável pelo PNCF naquele instituto, pelo autor deste estudo.

O número reduzido de questionários retornados não desqualificou a coleta de informações para este estudo uma vez que as três instituições que apresentaram suas contribuições são as de maior atuação na política: a Fetaep é maior credenciadora de prestadores de assistência técnica e elaboração de projetos do PNCF; o Emater é o responsável pela assistência técnica aos beneficiários do Banco da Terra além de participe das Unidades Técnicas Regionais (UTR), e a UTE é a coordenadora das ações dos programas no Paraná.

O questionário foi estruturado tomando por base o temário utilizado para os grupos focais: a) O que facilitou a implantação de empreendimentos do Banco da Terra e do PNCF no Paraná?; b) Qual a justificativa para a concentração de beneficiários e imóveis no Território da Cidadania Integração Norte Pioneiro?; c) Como aconteceu a adesão, que estímulo as famílias receberam para acessar aos programas no Território?; d) Quais os motivos que estimulam a permanência das famílias nos lotes?; e) Quais os motivos que levam as famílias a abandonarem seus lotes?; f) Apesar dos motivos enumerados para o abandono dos lotes, o que estimulou o acesso pelas famílias chamadas substitutas, mesmo que de forma irregular?; g) Quanto à assistência técnica, quais suas percepções a respeito de: elaboração de propostas; prestação de serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER); acompanhamento/orientações à implantação dos itens financiados; h) Você avalia que a

implementação dessa política alterou a estrutura fundiária e o mercado de terras nos municípios com beneficiários?, e; i) De forma geral, como você avalia os programas de reordenamento fundiário Banco da Terra e PNCF?

O texto está dividido em três capítulos, além da Introdução e Conclusões. O primeiro aborda o tema do Desenvolvimento Rural no Brasil. Busca-se discutir os principais períodos da história recente, que apresentaram ações rumo ao desenvolvimento rural brasileiro. O primeiro desses períodos se estende de 1950 ao final dos anos de 1980 e o segundo, a partir da década de 1990. As contribuições, consequências sociais, econômicas e fundiárias e a influência da agenda neoliberal do Banco Mundial (Bird), para o desenvolvimento rural e redução da pobreza sobre a implantação das políticas públicas, notadamente as vinculadas às questões fundiárias.

O segundo capítulo trata, inicialmente, da Política Agrária adotada no Brasil, após o término da segunda guerra mundial. Assim como da influência das políticas macroeconômicas adotadas pelos diferentes governos, trazendo, como consequência, a secundarização da reforma agrária distributiva ou tradicional, ora pela pressão da ditadura militar, ora pela conjuntura macroeconômica ou pela pressão de interesses adversos de grupos da sociedade ou até mesmo do governo. Neste capítulo, também são debatidas as influências da política agrária sugerida pelo Bird aos países da América Latina e Caribe.

No terceiro, e último capítulo, são abordadas a implantação, a operacionalização e as consequências dos programas de reordenamento fundiário Banco da Terra e PNCF no Paraná. Mais especificamente no Território da Cidadania Integração Norte Pioneiro e, de forma mais detalhada, como estudo de caso, no município de Tomazina, caracterizando as ações dos programas nos aspectos econômicos, sociais e fundiários.

Neste capítulo, as informações coletadas junto aos participantes dos grupos focais e às instituições componentes da Câmara Técnica do Crédito Fundiário, por meio dos questionários abertos, são confrontadas. Com isso, reflete-se sobre a realidade e consequências da operacionalização dos programas Banco da Terra e PNCF no Território da Cidadania Integração Norte Pioneiro, objeto desta pesquisa.

## 2. DESENVOLVIMENTO RURAL

No Brasil, segundo Zander NAVARRO (2001, p. 83 e 85), nos últimos 50 anos, dois foram os momentos durante os quais a noção de desenvolvimento alçou-se a um campo de singularidade histórica.

O primeiro de tais períodos nasceria nos anos seguintes à Segunda Grande Guerra, especialmente a partir da década de 1950, e se estenderia até o final dos anos 1970. O segundo, a partir de meados da década de 1990, quando as motivações para o reaparecimento do debate sobre o desenvolvimento (e o desenvolvimento rural) modificaram-se radicalmente.

No primeiro momento, a agricultura, alicerçada no que foi genericamente intitulado de Revolução Verde, modernizou-se sob um padrão tecnológico que rompeu radicalmente com o passado, integrando fortemente as famílias rurais a novas formas de racionalidade produtiva, mercantilizando gradualmente a vida social (NAVARRO 2001, p. 83).

O processo de modernização da agricultura brasileira, ocorrido nesse momento, nada mais foi que sua industrialização, fortalecendo a monocultura e criando um mercado de consumo para a indústria de máquinas e de insumos modernos, (TEIXEIRA, 2005, p. 22).

TEIXEIRA, citando Brum (1988), afirma que as transformações da agricultura tiveram seus motivos:

Segundo Brum (1988), as principais razões da modernização da agricultura são: a) elevação da produtividade do trabalho visando o aumento do lucro; b) redução dos custos unitários de produção para vencer a concorrência; c) necessidade de superar os conflitos entre capital e o latifúndio, visto que a modernização levantou a questão da renda da terra e; d) possibilitar a implantação do complexo agroindustrial no país. Através da modernização da agricultura, os produtores buscam melhores condições de enfrentar as dificuldades impostas pela natureza no que concerne à produção e melhorar alguns fatores necessários. Assim, através de uma artificial conservação e fertilização do solo, mecanização da lavoura, seleção de sementes, dentre outros recursos, busca-se a obtenção de maior produtividade (TEIXEIRA, 2005, p. 23).

Esse processo se viabilizou com a importação de máquinas, equipamentos e insumos agrícolas, iniciada em 1950 e concretizada, em 1960, com a implantação do setor industrial voltado à produção de equipamentos e insumos para a agricultura. Iniciava-se nesse momento o novo modelo econômico brasileiro, baseado na substituição das importações pela modernização do setor agrário e formação de um complexo agroindustrial, apoiado na oligarquia rural, que se encontrava sob pressão. De um lado, pelas tensões no campo, devido à

ação dos movimentos sociais, e de outro, pelos setores mais modernos do capital urbano, interessado em ampliar seu raio de ação (TEIXEIRA, 2005, p. 23 e 24).

Cabe ressaltar que nesse período (1960) foi sancionada a Lei nº 4.504, que criou o Estatuto da Terra, primeira proposta articulada de reforma agrária, feita por um governo, na história do Brasil.

A legislação foi concebida, com o objetivo de colocar um freio nos movimentos camponeses que se multiplicavam durante o governo de João Goulart. O Estatuto da Terra estabelece como referência de rearranjo espacial, a gradual extinção do latifúndio<sup>5</sup> e minifúndio<sup>6</sup>, surgindo daí a denominação de empresa rural<sup>7</sup> (TEIXEIRA, 2005, p. 24).

Porém, o governo militar instalado em 1964 promoveu a modernização do latifúndio, por meio do crédito rural fortemente subsidiado e abundante e a forte presença da assistência técnica. Com dinheiro farto e barato, a economia brasileira cresceu com vigor (período conhecido como milagre brasileiro).

O País urbanizou-se e industrializou-se em alta velocidade, sem ter que democratizar a posse da terra. O projeto de reforma agrária foi esquecido. A herança da concentração da terra e da renda permaneceu intocada, tornando monumental o êxodo rural.

Apesar das modificações promovidas na economia brasileira, o crescimento não se deu de maneira uniforme e com a rapidez esperada. Analisando os indicadores de modernização, verifica-se uma transformação significativa no âmbito da agricultura nacional. Ao se analisar a frota de tratores no Brasil, no período de 1950 a 1985, se percebe um crescimento de 7.946% (8.372 tratores em 1950 e 665.280 em 1985). Quanto à utilização de fertilizantes artificiais e agrotóxicos, o crescimento também foi acentuado, atingindo, no período de 1965 a 1975, taxa média anual de 60% e 25%, respectivamente. No que tange às taxas anuais de

---

<sup>5</sup> Propriedades que excedam a 600 módulos rurais ou que, independente desse valor, sejam destinadas a fins não produtivos, como a especulação, segundo o Estatuto da Terra.

<sup>6</sup> Uma propriedade de terra cuja dimensão não perfaz o mínimo para configurar um módulo rural. Consiste, em linhas gerais, na menor unidade de terra, onde uma família possa se sustentar ou, como define a lei, lhes absorva toda a força de trabalho, garantindo-lhes a subsistência e o progresso social e econômico - e cujas dimensões, variáveis consoante diversos fatores (localização, tipo do solo, topografia, etc), são determinadas por órgãos oficiais. Por esses critérios, uma área de várzea de meio hectare pode configurar, em tese, um módulo rural, ao passo que dez hectares de caatinga podem não atingi-lo, segundo o Estatuto da Terra.

<sup>7</sup> Empresa Rural é o empreendimento de pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que explore econômica e racionalmente imóvel rural, dentro de condição de rendimento econômico. Para esse fim, equiparam-se às áreas cultivadas, às pastagens, às matas naturais e artificiais e às áreas ocupadas com benfeitorias (Estatuto da Terra).

crescimento da agricultura, no período compreendido entre 1950 e 1990, foram sempre positivas, crescendo em média por ano: 4,5%, entre 1950 a 1965; quase 4%, entre 1965 e 1980; e 3,2% nos anos 1980, apesar desta década ser considerada “perdida” por alguns autores (TEIXEIRA, 2005, p. 25 e 30).

Analisando os caracteres de exclusão e de concentração da modernização da agricultura brasileira, TEIXEIRA (2005, p. 37), afirma:

[...] o processo de modernização da agricultura provoca intensa diferenciação entre as regiões e exclusão de grupos sociais. É um fenômeno que não contribui para encurtar a distância existente entre o grande e o pequeno produtor no País, mas pelo contrário, contribui para aumentá-la. Na verdade, o processo de modernização é altamente concentrador, abrangendo basicamente a região Centro-Sul, mais propriamente o Sudeste e Sul. Nas demais regiões, esse fato ocorre lentamente e permanece o predomínio de um processo produtivo altamente heterogêneo com domínio das grandes propriedades.

TEIXEIRA (2005, p. 38) cita que, em 1975, 85,5% da frota nacional de tratores encontravam-se nas regiões Sudeste e Sul. O uso de fertilizantes químicos e de agrotóxicos respeitava os mesmos índices de concentração. Exemplificando sua afirmação, relata que, em 1978, o consumo médio nacional de fertilizantes era de 73,6 kg/hectare, enquanto no estado de São Paulo este consumo, no mesmo período, atingiu a 180 kg/hectare. No que se refere ao crédito rural, 78% do total de recursos foram destinados às regiões Sudeste e Sul, no mesmo ano.

Especificamente quanto ao crédito rural, principal política pública para apoio à modernização e crescimento da agricultura brasileira, TEIXEIRA (2005, p. 38) cita que o sistema privilegiou determinadas culturas (aquelas destinadas à exportação). Bem como se apresentava diferenciado aos beneficiários, favorecendo os grandes produtores, além de permitir seu desvio para aquisição de terras e implementação e/ou ampliação de atividades urbanas.

Forçado a apresentar uma maior participação no processo produtivo, o governo brasileiro cria incentivos. Desenvolve uma política de apoio aos produtores rurais, além da concessão de crédito farto e barato, para a implantação/melhoria da infraestrutura produtiva.

O governo implanta ainda programas de subsídios diretos às atividades rurais, programas de apoio regional, como o Programa de Desenvolvimento das Áreas Integradas do Nordeste (Polonordeste), o Programa de Desenvolvimento da Amazônia (Poloamazônia), o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulos à Agroindústria do Norte e Nordeste

(Proterra) e o Programa de Desenvolvimento das Áreas do Cerrado (Polocentro); e programas de apoio a atividades agrícolas, como o Programa Nacional do Álcool (Proálcool), o Programa Nacional de Armazenagem (Pronagem), e o Programa Nacional de Desenvolvimento da Pecuária (Propec), entre outros. E cria órgãos de pesquisa agropecuária e de assistência rural (TEIXEIRA, 2005, p. 35 e 36).

Especificamente sobre a assistência rural, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), em uma avaliação recente, afirma:

Década após década, com diferentes formatos institucionais e abordagens, na medida em que foram estruturados, os serviços de assistência rural participaram ativamente do processo de desenvolvimento rural. Primeiro, supervisionando crédito e levando conhecimento para a produção agrícola e para a economia doméstica, visando o bem-estar das famílias. Em seguida, transferindo tecnologia para “modernizar” a agricultura e massificando o crédito rural orientado para produção de commodities. Mais recentemente definido como público prioritário o “pequeno produtor”, valorizando a participação e a produção diferenciada, menos dependente de insumos externos – a agricultura alternativa (MDA, 2011, p. 6).

Esses serviços passaram a ter importância, como instrumentos de política pública, no período do pós-guerra. O início foi em 1948, com a criação da Associação de Crédito e Assistência Rural de Minas Gerais (ACAR – MG). Em um curto espaço de tempo, extrapolou para os demais estados, culminando, em 1956, com a criação da Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural (ABCAR), com a função de coordenar as ACAR nos estados. Em 1975, o sistema foi estatizado, com a criação do Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural (Sibrater). Este, coordenado pela Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (Embrater), e executado pelas Empresas Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater). Previa ainda atuação integrada com a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), criada em 1977.

O auge do Sibrater se deu no final da década de 1970, quando contou com o maior número de escritórios e equipes técnicas. Durante a década de 1980, o Sibrater passou a perder importância política e, em 1990, deixou de existir, com a extinção da Embrater e a consequente ausência de política federal para o setor. Nesse período, as entidades estatais de assistência técnica e extensão rural sofreram um processo de desmonte, principalmente nos estados das regiões Norte e Nordeste (MDA, 2011, p. 8 e 9).

A ATER<sup>8</sup> não-governamental percorreu uma trajetória diferente da estatal, iniciando com o suporte de entidades internacionais de apoio a ações voltadas ao desenvolvimento dos países chamados “subdesenvolvidos”. Ganhou importância política a partir da década de 1970 e se constituiu em uma alternativa de ATER nas políticas públicas da década de 1990, especialmente na Reforma Agrária, a partir da experiência do CONTACAP<sup>9</sup> e do Projeto Lumiar<sup>10</sup> (MDA, 2011, p. 9).

Ao final da década de 1970, com o crescimento exagerado dos índices de inflação (acima de 40%), o declínio assustador do Produto Interno Bruto (PIB) e o crescimento da dívida externa (superior a 60 bilhões de dólares) se iniciava o período de crise e o fim do período do “milagre brasileiro” (TEIXEIRA, 2005, p. 30).

Para se ter uma ideia da dimensão da crise que afetou a economia brasileira na década de 1980, Silva (1996) utiliza dados da inflação do IGP/DI, da Fundação Getúlio Vargas (FGV), que demonstram que a década inicia com uma inflação de 100,2% ao ano e encerra com uma taxa inflacionária anual de 1.782,9%. Assim, era de se esperar que o processo de transformação da base técnica da agricultura diminuísse sua intensidade na chamada “década perversa”. A área de lavoura apresentou um crescimento muito mais lento em relação à década de 1970, estabilizando em 15% de áreas cultivadas. Mas, apesar do ritmo mais lento, a agricultura continuou crescendo, diferentemente de alguns países que também enfrentavam a crise econômica de 1980 (SILVA, 1996). O quadro que se apresentou nas décadas de 1980 e 1990, para o setor agrário, é de uma redução dos incentivos agrícolas via crédito rural e de uma modernização cada vez mais excludente (TEIXEIRA, 2005, p. 31).

A forte crise econômica dos anos 1980 marcou profundamente a economia nacional, forçando as principais forças políticas do País a buscarem a estabilização macroeconômica,

---

<sup>8</sup> ATER – Assistência Técnica e Extensão Rural.

<sup>9</sup> Projeto Conta Cooperativa de Captação (CONTACAP) foi criado pelo Programa de Apoio à Gestão das Organizações de Pequenos Produtores Rurais, por meio da celebração de convênio entre o, então, Ministério da Agricultura e Reforma Agrária (MAARA), Incra e Banco do Nordeste. Atuou, durante 1994 e 1995, apoiando a gestão das organizações dos assentados, através do trabalho de um total de 24 equipes técnicas, acompanhando cerca de 7.200 famílias assentadas da região Nordeste (SCHNEIDER apud RIBEIRO, 2011, p. 6).

<sup>10</sup> O Projeto Lumiar, parte integrante de um programa mais amplo de qualidade e produtividade nos assentamentos da reforma agrária, tinha como objetivo principal a viabilização dos assentamentos, tornando-os unidades de produção estruturadas, inseridas de forma competitiva no processo de produção. Unidades de produção voltadas para o mercado e integradas à dinâmica do desenvolvimento municipal e regional. Para atendimento de seu objetivo, criou um serviço descentralizado de apoio técnico às famílias de agricultores assentados, constituindo equipes locais compostas por dois técnicos de nível superior e dois de nível médio, com orientações nas áreas de gestão, organização social e produção agropecuária. Sendo que, para cada grupo de 300 famílias, haverá uma equipe local permanente (Incra, 1997, p. 2 a 10).

com especial atenção para o problema inflacionário. Porém, o processo de estabilização somente se iniciaria, de fato, em 1993. A partir de 1995, a economia passa a apresentar queda na taxa de inflação. A partir de então, abre-se espaço para o debate acerca do desenvolvimento do Brasil, inclusive do desenvolvimento rural (SCHNEIDER, 2008, p.2).

Para SCHNEIDER (2008, p. 3 e 4), outros fatores contribuíram como facilitadores do debate sobre o desenvolvimento rural no cenário da época. A partir de 1993/1994, entram em vigor diversas regulamentações estabelecidas na Constituição de 1988. Dentre as quais a transformação dos municípios em entes federados, responsáveis pela execução das políticas públicas; as mudanças na sociedade civil brasileira com o retorno ao cenário político das organizações e movimentos sociais, com maior densidade e diversidade, atuando de forma proativa e propositiva; e a incorporação, pela sociedade civil, da noção de sustentabilidade e meio ambiente.

Dessa forma, os debates sobre desenvolvimento rural foram incorporando, aos poucos, múltiplas dimensões. A começar pela dimensão econômica, agregando a ambiental e, mais recentemente, incorporando a dimensão social. Assim como também considerando a abrangência das propostas, inicialmente desenvolvimento local, posteriormente regional e mais recentemente o desenvolvimento em abrangência territorial.

Alguns fatores foram de vital importância para a construção de uma nova percepção sobre o significado do desenvolvimento rural. Fatores que contribuíram para sua projeção, escala e legitimidade. São eles: a) a trajetória dos debates sobre a agricultura familiar e seu potencial como modelo social, econômico e produtivo; b) a crescente influência e ação do Estado no meio rural, por meio de políticas públicas para apoio à agricultura familiar; c) as mudanças no âmbito político e ideológico acirrando a disputa entre o chamado agronegócio e as demais formas de produção, geralmente agrupadas em torno da agricultura familiar e do desenvolvimento rural, e finalmente; d) os debates sobre a sustentabilidade ambiental, refletindo severas críticas ao modelo agrícola da Revolução Verde e propondo modelos técnico-produtivos alternativos (ecológicos, orgânicos dentre outras nomenclaturas) (SCHNEIDER, 2008, p. 4 a 6).

O modelo de desenvolvimento adotado no Brasil, a partir de 1960, favoreceu as monoculturas, com tecnologia de base industrial e os agricultores mais capitalizados, o que gerou degradação ambiental, concentração de terra e renda e exclusão social, contribuindo para um desenvolvimento rural desigual (MDA, 2011, p.10).

NAVARRO (2011, p. 89) afirma que o modelo adotado no Brasil, assim como nos demais países da América Latina, foi diretamente orientado pelo modelo de desenvolvimento agrário norte-americano, que, pioneiramente, estabeleceu a justificativa científica, os parâmetros técnicos e os formatos produtivos do que universalmente ficou conhecido como agricultura moderna. Diante desse fato, afirma que se torna ainda mais relevante conhecer detalhadamente as características do desenvolvimento agrário norte-americano, alertando que:

E aqui se apresenta a pergunta que requer urgente resposta: as tendências de desenvolvimento naquele país se repetirão no caso brasileiro? Embora cada situação de transformação agrária seja obviamente única em suas especificidades, parece incontestável, contudo, que o padrão vigente no Brasil contemporâneo gradualmente se aproxima do caso norte-americano, não obstante os aspectos peculiares de nossa história agrária, em especial a extrema concentração da propriedade fundiária (NAVARRO, 2011, p. 89).

Baseado em levantamentos oficiais de um período de 100 anos da história agrária norte-americana, NAVARRO (2011, p. 90 a 93) aponta alguns aspectos para análise. São eles: 1) queda brutal do número de estabelecimentos rurais – de cada dez propriedades existentes em 1910, apenas quatro sobreviveram até final do século; 2) brutal esvaziamento populacional das regiões rurais – no início do período um em cada três norte-americanos vivia em regiões rurais, em 1999 a população rural norte-americana era de 1,8%; 3) o crescimento da área média das propriedades rurais foi de pouco mais de três vezes – saltando 55,9 hectares em 1910 para 176,4 hectares, em 1999; 4) intensa e contínua capitalização das atividades realizadas – aumento de 301% nos valores médios da terra e das benfeitorias e crescimento das vendas por estabelecimentos em 5,3 vezes no período analisado. Há ainda uma quinta possível tendência, mas não conclusiva que se trata da ampliação do trabalho assalariado em relação ao trabalho familiar<sup>11</sup>.

Reconhecendo o pujante avanço produtivo da agricultura norte-americana, é importante considerar os sinais de exclusão que lá ocorrem, mesmo porque já são percebidos na agropecuária brasileira. NAVARRO (2011, p. 95 e 96) analisa a situação americana:

---

<sup>11</sup> Os estabelecimentos rurais nos Estados Unidos são, primeiramente, divididos entre familiares e não-familiares. Os primeiros são subdivididos em pequenas propriedades familiares e propriedades familiares de larga escala, e o último grupo, subdividido em grandes e muito grandes. Tais subdivisões refletem apenas o volume bruto das vendas: os pequenos vendem até US\$ 250 mil por ano, e aqueles intitulados de larga escala, valores acima deste parâmetro. Entre os pequenos, existem também subgrupos, que são as propriedades de aposentados, aquelas destinadas apenas a manter uma residência rural (sem atividades produtivas) e as pequenas propriedades familiares agrícolas, que são novamente subdivididas em propriedades com vendas muito baixas (menos de US\$ 100 mil anuais) e as “pequenas médias”, com vendas entre US\$ 100 mil e US\$ 249 mil anuais (NAVARRO, 2011, p. 93).

Não obstante o espetacular alcance produtivo observado no pós-guerra, o resultado mais geral vem indicando tendências sociais e econômicas controversas, pois vem sendo gradualmente estruturado nos Estados Unidos um mundo rural caracterizado por um dualismo estrutural cada vez mais aprofundado. Sob essa assimetria,  $\frac{3}{4}$  das propriedades, em 1997, respondiam por apenas 7% do total das vendas realizadas, e apenas 3,6% das propriedades mais pujantes em termos de vendas respondiam por mais da metade das vendas totais. Não sem surpresa, a desigualdade de renda entre os produtores rurais é elevada. E o índice de Gini, para medir a distribuição da renda, atingiu, em 1990, o valor de 0.64, aproximadamente 50% mais alto [...] Por essas razões, o trabalho não-agrícola de moradores rurais, realizado em regiões rurais ou não, ampliou-se notavelmente, ao longo do século, embora sem garantir níveis satisfatórios de renda.

Considerando apenas o trabalho fora da propriedade, os sinais são indicativos de semelhança com o caso norte-americano, apesar da menor magnitude brasileira. De acordo com os dados censitários de 2006, verificando-se as receitas obtidas pelos estabelecimentos rurais, os dados indicam que, naquele ano, 10,4% do total dos ganhos foram obtidos sob a variável “outras receitas obtidas pelo produtor”. Considerando-se o dado nacional, sendo que desse total, 44,6% resultaram de “salários obtidos pelo produtor com atividades fora do estabelecimento”. Desagregando esses dados por região, o Nordeste apresenta a proporção mais elevada de ganhos obtidos sob “outras receitas”, com 19,5% do total nacional, ficando os estados da Paraíba (35,6%), da Bahia (21,1%) e do Ceará (19,5%) como os estados de maior proporção nacional (NAVARRO, 2011, p. 97 e 98).

O comparativo com o caso brasileiro, sobre os aspectos da estrutura fundiária norte-americana, se verifica no Quadro 1, abaixo.

QUADRO 1 – ASPECTOS DA ESTRUTURA FUNDIÁRIA NORTE-AMERICANA E BRASILEIRA

ASPECTOS	EUA	BRASIL
Nº de estabelecimentos rurais	5.648(1950) e 2.191(1999)	4.988(1975) e 5.175(2006)
Estabelecimentos familiares	98%	84%
% de estabelecimentos que produzem metade da produção total nacional	17%(1900) e 3,6%(1997)	0,43%(2006)
Participação da agricultura no PIB	2,1%(1959) e 1,3%(1999)	9,7%(2004) e 5,2%(2009)

FONTE: NAVARRO (2011, p. 120)

Chama atenção o aspecto – concentração da produção – que no Brasil já apresenta situação mais concreta, que, segundo NAVARRO (2011, p. 119), se deve ao crescimento das atividades agropecuárias ocorrido em prazo menor quando comparado ao caso norte-americano.

Outro aspecto interessante diz respeito ao grande número de estabelecimentos familiares nos dois países, porém deve-se ressaltar que:

No caso norte-americano, além disso, a institucionalização de uma noção de agricultura familiar, desde os seus primórdios, obedeceu a dois aspectos basilares: primeiramente, entender que o termo “familiar” se refere apenas à forma de administração do estabelecimento – e nada mais. Nunca foi considerado, naquele país, que o termo encerrasse em si mesmo outras “virtudes sociais e comportamentais”. Em segundo lugar, a atividade agropecuária foi sempre considerada, nos Estados Unidos, como uma atividade econômica e, portanto, os critérios de aferição dos estabelecimentos rurais destinados a segmentá-los em diversos subgrupos, foram sempre variáveis econômicas. A atual refere-se tão somente ao valor das vendas realizadas pelos produtores rurais (NAVARRO, 2011, p. 121 e 122).

No Brasil, a expressão agricultura familiar surgiu de forma diversa e sua legalização também obedeceu a diretrizes igualmente distintas, quando comparado aos Estados Unidos (NAVARRO, 2011, p. 107). Com base na Lei 11.326, de 24/07/2006<sup>12</sup>, agricultor familiar é aquele que:

[...], considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos:

- I – não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais<sup>13</sup>;
  - II – utilize predominantemente mão de obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;
  - III – tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento;
  - III – tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo; (Redação dada pela Lei nº 12.512, de 2011<sup>14</sup>)
  - IV – dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.
- § 1º O disposto no inciso I do caput deste artigo não se aplica quando se tratar de condomínio rural ou outras formas coletivas de propriedade, desde que a fração ideal por proprietário não ultrapasse 4 (quatro) módulos fiscais (BRASIL, 2006).

<sup>12</sup> Lei nº 11.326 de 24/07/2006 é a chamada Lei da Agricultura Familiar que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.

<sup>13</sup> Módulo fiscal é uma unidade de medida agrária usada no Brasil, instituída pela Lei nº 6.746, de 10 de dezembro de 1979. É expressa em hectares e é variável, sendo fixada para cada município, levando-se em conta: a) o tipo de exploração predominante no município; b) a renda obtida com a exploração predominante; c) outras explorações existentes no município que, embora não predominantes, sejam expressivas em função da renda ou da área utilizada; d) conceito de propriedade familiar. O módulo fiscal corresponde à área mínima necessária a uma propriedade rural para que sua exploração seja economicamente viável (Incra).

<sup>14</sup> Lei nº 12.512, de 14/10/2011 institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; altera as Leis nº 10.696, de 2 de julho de 2003, nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e nº 11.326, de 24 de julho de 2006.

Dos quatro critérios estabelecidos na Lei, excetua-se o IV, que se refere à gestão dos estabelecimentos ou empreendimentos. Os demais não são de caráter econômico. NAVARRO (2011, p. 107 a 113) analisa esta questão da seguinte forma:

Esses critérios previstos legalmente responderam a outros objetivos, mas não se prenderam à natureza econômica das atividades agropecuárias.

O primeiro deles diz respeito ao tamanho do estabelecimento. Seria uma variável óbvia de delimitação, porque o senso comum identifica os produtores familiares com a idéia genérica de pequenos produtores.

[...] O segundo critério, quando sugere (implicitamente) que os agricultores denominados de familiares não podem contratar mão de obra externa, propondo que se utilize “predominantemente mão de obra da própria família” não apresenta, da mesma forma, nenhuma justificativa econômica.

[...] Finalmente, o terceiro critério estipulado pela Lei nº 11.326 é ainda mais surpreendente, senão exótico, ao prever que a adjetivação familiar limite, na prática, o nível de ganho das famílias rurais, pois a renda familiar [precisa ser] predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento. Não obstante ser uma variável essencialmente econômica, a justificativa para esse critério, de fato, não se sustenta sob nenhum argumento razoável. As experiências de sociedades, onde a agricultura mais se desenvolveu, indicam, pelo contrário, que as famílias rurais ampliaram as suas chances de prosperidade exatamente quando alguns de seus membros diversificaram suas atividades, seja no trabalho não-agrícola, seja quando ocuparam formas de trabalho não-rurais, embora continuassem residindo com a família em áreas rurais.

Finalizando a análise comparativa das tendências do modelo de desenvolvimento agrário norte-americano e o brasileiro, NAVARRO (2011, p. 123) alerta para o fato de que a concentração da produção no Brasil já apresenta proporções bem mais dramáticas que o caso norte-americano, fato evidenciado pelo Censo Agropecuário de 2006. O estudo mostra que menos de meio por cento dos estabelecimentos rurais respondiam por metade do valor da produção agropecuária brasileira, incluindo-se aí o autoconsumo. Esse fato, segundo o autor, se deve, provavelmente, ao ritmo de crescimento da produtividade brasileira que é mais elevada.

NAVARRO ainda alerta para:

Esse fato, tão significativo em si mesmo, se associado a outras tendências, como a rápida diminuição da população total envolvida em atividades agropecuárias e a perda de importância relativa da agropecuária, tanto em relação ao restante dos demais setores produtivos, como também em relação ao seu papel de demandante de força de trabalho, indica um processo de rápidas transformações estruturais no mundo rural brasileiro, sem paralelo com outras situações históricas passadas (NAVARRO, 2011, p. 123).

Com o processo de democratização iniciado na década de 1980, e especialmente a partir de 2003, o País passa a adotar políticas diferenciadas para a agricultura e o meio rural. Foram criadas e ampliadas políticas de fortalecimento da agricultura familiar, de inclusão

social, de apoio à reforma agrária e ao reordenamento fundiário, de inclusão produtiva, de fortalecimento e ampliação do crédito rural, de apoio à organização social, de apoio às iniciativas territoriais, de criação e ampliação dos mercados institucionais. No campo social, as políticas de combate ao trabalho infantil, de universalização do acesso à energia elétrica, de ampliação de ações de transferência de renda, de acesso à previdência social, de promoção da igualdade de gênero e geração, de combate a pobreza rural. Todas elas visando melhores condições de vida à família rural, redução das desigualdades e da pobreza rural (MDA, 2011, p. 10).

Para SCHNEIDER (2008, p. 2 e 3), a discussão atual sobre desenvolvimento rural é diferente daquela praticada na década de 1970, que enfatizava políticas compensatórias, porém ainda fortemente influenciada pelas ações do governo, mesmo sendo a atual agenda de desenvolvimento rural no Brasil compartilhada com estudiosos, movimentos sociais, organizações e instituições públicas e da sociedade civil.

## 2.1 A INFLUÊNCIA DO BANCO MUNDIAL

A partir da década de 1990, a reestruturação capitalista neoliberal, estimulada por razões econômicas e políticas, que proporcionou à economia mundial uma nova onda de expansão financeira, capitaneada pela economia norte-americana, motivou o reaparecimento do tema desenvolvimento, na agenda internacional. O objetivo das políticas de ajuste estrutural propostas era, além de assegurar o pagamento do serviço da dívida externa, promover a transformação das economias nacionais em direção ao padrão liberal que ganhava força no cenário internacional (PEREIRA, 2006, p.356).

PEREIRA (2006) analisa a necessidade da liberalização das economias nacionais, propostas pelas políticas de ajustes estruturais na época, afirmando:

O cerne desse pensamento era o de que a maior parte das dificuldades dos países endividados derivava, sobretudo, da “rigidez” e do “fechamento” de suas economias, diretamente associadas à presença do Estado e às políticas de substituição de importações. Ganhou força o discurso que explica a bancarrota fiscal do Estado por seus supostos excessos distributivos. A mudança das instituições econômicas dos países periféricos passou a ser considerada mais importante do que a redução da dívida externa [...] (PEREIRA, 2006, p. 356).

A pressão para a “abertura” dos países em desenvolvimento permeou todas as liberações de financiamento do Banco Mundial (Bird), principalmente aos países da América

Latina, Caribe e África. Isso provocou a retirada do Estado, do controle das ações de desenvolvimento, e promoveu a abertura econômica e o livre acesso do capital estrangeiro.

Essa fase de ajustes durou até 1993 e cobriu, praticamente, toda a América Latina, conforme PEREIRA (2006, p. 356), e priorizou o controle inflacionário e a retomada do crescimento com base em ações direcionadas ao ajuste da política macroeconômica, à abertura comercial e financeira, à desregulamentação da economia, ao ajuste fiscal, às privatizações e à proteção da propriedade privada.

Os efeitos socialmente regressivos das políticas neoliberais começaram a avolumar as tensões sociais. A crise financeira no México, em 1994, economia “estrela” para o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Bird, e a crise financeira da Ásia, em 1997, conforme PEREIRA (2006, p. 356), forçaram a reavaliação da implementação da agenda neoliberal.

Após esses fatos, o Bird passa a discursar a necessidade de um segundo estágio de “reformas estruturais”, centradas em três objetivos fundamentais: a) consolidar a nova paisagem macroeconômica como um traço permanente das sociedades; b) avançar na reestruturação institucional, entendida como reforma da administração estatal, universalização da descentralização administrativa, expansão de arranjos público-privado e constituição de novos marcos regulatórios; c) liberalizar os mercados de trabalho, terra e crédito, até então pouco ou nada atingidos pela primeira fase de reformas. Um dos traços do pacote de reformas de segunda geração é o reconhecimento de que as políticas de ajuste agravaram o empobrecimento de vários segmentos sociais, nos quais foram implementadas. De acordo com o Banco Mundial (2001, p.66-7), isso é inevitável e deve ser compensado seletivamente onde o nível de tensão social possa atingir níveis elevados. Ou seja, os programas de “alívio da pobreza” não constituem uma crítica às políticas de ajuste estrutural, mas a contraface necessária de sua continuidade e aprofundamento (Soares, 2003; Leher, 1998; Borón, 2004 *apud* PEREIRA, 2006, p. 357).

No Brasil, em 2001, o Bird publicou relatório intitulado “Combate à pobreza rural no Brasil: uma estratégia integrada”, representando uma etapa do planejamento estratégico integrado para redução da pobreza e desenvolvimento. Esse relatório, realizado nos estados no Nordeste e Sudeste brasileiros, aponta o perfil da pobreza nestas regiões<sup>15</sup>, considerando

---

<sup>15</sup> O desenvolvimento de programas eficientes para redução da pobreza em um país vasto e diversificado como o Brasil é difícil quando não se tem um amplo conhecimento do perfil desagregado da pobreza rural (Banco Mundial, 2001, p. II).

localização, incidência, fonte de renda, acesso a bens e serviços públicos, como energia e assistência técnica, grau de escolaridade, geração e gênero.

O documento, em suas conclusões<sup>16</sup>, propõe uma abordagem estratégica para redução da pobreza rural em cinco vias: a) intensificação da agricultura em pequenas propriedades rurais, notadamente aquelas com baixa produtividade, melhorando simultaneamente os níveis de fatores, como a aquisição de insumos e maquinários; b) dinamização da agricultura comercial, pois um setor agrícola revitalizado poderia aumentar a oferta de emprego e reduzir diretamente a pobreza rural, por meio da absorção da mão de obra assalariada e, indiretamente, pelo crescimento da indústria de processamento de produtos; c) estímulo ao crescimento do setor rural não-agrícola, que poderia aumentar a oferta de postos de trabalho, principalmente na agroindústria e na prestação de serviços; d) estímulo à migração de jovens rurais pobres, com o objetivo que ocupem outros setores da economia (mão de obra para a indústria e serviços no meio urbano) e, com isso, beneficiando não só o migrante, pela oportunidade, mas, em muitos casos, os familiares que permanecerão na área rural mediante à remessa de valores; e) implantação de rede de segurança para os chamados “aprisionados” na pobreza, parcela de pobres rurais, em geral, composta por pessoas mais velhas, viúvas ou trabalhadores agrícolas de áreas menos favorecidas, mais distantes, que não apresentam condições de beneficiarem-se das oportunidades da agricultura comercial, ou da intensificação da agricultura em pequena escala ou da migração. Sem futuro possível na agricultura, além da sobrevivência, enfrentando barreiras insuperáveis para colocar-se em outro setor da economia, para esta parcela da população é imprescindível a criação de uma rede de segurança social, na forma, por exemplo, de aposentadorias, objetivando assegurar uma melhor qualidade de vida.

Para a implantação de uma estratégia integrada, o Banco Mundial (2001) recomenda um conjunto de políticas públicas, para viabilizar a redução da pobreza no Brasil.

A primeira delas diz respeito à educação, voltada para o aprimoramento da dotação do capital humano, que, com ensino de melhor qualidade, aumentará as oportunidades de emprego e facilitará a migração orientada para as oportunidades.

---

<sup>16</sup> As principais conclusões que emergem deste novo e mais detalhado perfil da pobreza rural revelam essencialmente um padrão geral de marcante heterogeneidade nos indicadores de bem-estar social e de fontes de renda da população rural no Brasil. Por conseguinte, a estratégia proposta para redução da pobreza rural foi concebida em termos de um conjunto integrado de políticas que oferece vários caminhos para escapar da pobreza, moldado de acordo com os grupos heterogêneos transversais de famílias pobres das zonas rurais (Banco Mundial, 2001, p. IV).

A segunda política recomendada refere-se à ampliação da pesquisa, desenvolvimento e transferência de tecnologias objetivando facilitar o acesso, por parte dos agricultores, às tecnologias de produção, como forma de apoio ao aumento de renda. Outro fator considerado neste item é a qualificação da prestação de assistência técnica.

A terceira política recomendada diz respeito à reforma do mercado financeiro rural, de forma a permitir o acesso ao crédito pelos pequenos agricultores mais descapitalizados.

A reforma do mercado de trabalho rural, quarta política recomendada, por meio da revisão da legislação trabalhista, tornando-a mais flexível e facilitando o ajuste de contratos de modo a acomodar as características da empresa e da força de trabalho, principalmente no caso dos empregos agrícolas e rurais não-agrícolas.

Outra política pública, recomendada pelo Bird, trata da oferta de bens públicos e do desenvolvimento do capital social, por meio da correta descentralização das ações para o desenvolvimento acompanhado de esforços paralelos para promover maior envolvimento e autonomia na tomada de decisões das comunidades locais, em outras palavras:

[...] uma estratégia de redução da pobreza deveria ter como objetivo principal o incentivo à população pobre das comunidades para criar o seu capital social rural, que lhes proporcione uma representação política coletiva e forneça uma base para que se engajem na gestão de seus próprios esforços de desenvolvimento local (Banco Mundial, 2001, p. 24).

Essa orientação vai ao encontro da visão do Bird, em avançar na reestruturação institucional, entendida como universalização da descentralização administrativa do Estado, expandindo a estruturação de arranjos público-privado, um dos objetivos fundamentais do segundo estágio de “reformas estruturais”.

A política comercial e de preços recomendada, na visão do Banco Mundial, evitaria a valorização das taxas de câmbio reais e as flutuações agudas das taxas de juros, contribuindo para fortalecer a competitividade da agricultura (produtos e insumos). Esses procedimentos complementaríamos um regime de política comercial voltado para impostos reduzidos sobre os produtos de importação, fortalecendo e orientando o setor para a exportação. Essas políticas também provocariam impacto positivo no mercado de trabalho agrícola, acarretando um aumento real dos salários.

A sétima política pública, recomendada pelo Bird, para o Brasil, refere-se a programas de transferência, apresentando como característica a combinação da previdência com a

assistência social para os idosos em um regime único para todo e qualquer trabalhador com idade a partir de 70 (setenta) anos.

A oitava e última política diz respeito à reforma do mercado de terras, justificando sua recomendação ao fato de que o Brasil caracteriza-se por apresentar um modelo de concentração fundiária, no qual a maior parte da terra cabe a um número relativamente pequeno de grandes proprietários rurais. Dentre o universo das demais propriedades existe, principalmente no Nordeste brasileiro, um contingente considerável e predominante de propriedades tão pequenas que são incapazes de gerar renda suficiente para elevá-las acima do nível de pobreza. O relatório indica estudos científicos que citam o efeito do tamanho da terra sobre a renda agrícola, refletindo o efeito marginal da terra para a renda agrícola. Outra alegação do Bird é a de que, no Brasil, a agricultura está mais dependente de investimentos de capital e mais exposta aos mercados externos, necessitando instrumentos flexíveis que facilitem a reestruturação da agricultura, a posse da terra e a entrada e saída de agricultores no processo produtivo<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Para o Banco Mundial, o simples acesso à terra permitiria a redução da pobreza no meio rural. Esta visão equivocada pode ser encontrada em Banco Mundial (2001, p 45): os mercados de terras podem ser úteis na redução da pobreza rural. Em princípio, a terra completará os ativos fixos das famílias, visto que um melhor acesso a esse bem permitirá que o agricultor de baixa renda utilize de maneira mais produtiva a mão de obra familiar, provendo alguma segurança aos pobres contra a volatilidade do mercado de trabalho e, por fim, aumentando o rendimento real.

### 3. POLÍTICA AGRÁRIA

Este capítulo está dividido em dois itens. O primeiro busca resgatar, historicamente, a política agrária no Brasil, implantada no período do pós-guerra (1950 a 2010); e o debate político em cada período, e suas consequências, notadamente de 1995 a 2002, no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), e de 2003 a 2010, no governo de Luiz Inácio Lula da Silva.

O segundo trata da política agrária do Banco Mundial (Bird), abordando as razões e as motivações que impulsionaram esta instituição financeira internacional a idealizar e “recomendar”, aos países que recorriam a seus empréstimos, a adoção de medidas atualmente condenadas por diversas organizações sociais. Busca debater a influência desses modelos de desenvolvimento e alívio da pobreza rural nas políticas dos países da América Latina.

#### 3.1 A POLÍTICA AGRÁRIA NO BRASIL

Com o término do período pós-guerra, o discurso teórico e político pró-reforma agrária ensaia seus primeiros passos, apresentando reações contrárias observadas na elaboração de discurso favorável à modernização da agropecuária. DELGADO (2005, p. 23 a 32) argumenta que, no período 1950 a 1964, somente nos anos 1960 o tema reforma agrária alcança o debate político de forma mais sistemática, contando com a contribuição de quatro centros de reflexão de intelectualidade da época: a) o Partido Comunista Brasileiro (PCB), que debateu a questão agrária no campo marxista, porém, seus maiores intelectuais, Caio Prado, Alberto Passos Guimarães e Ignácio Rangel divergem em seus enfoques sobre a reforma agrária; b) setores reformistas da Igreja Católica que, na tentativa da aplicação prática da Doutrina Social da Igreja Católica em uma realidade agrária de injustiças e exclusão, denunciadas pelo episcopado, tiveram influência política e social, o que iniciou um processo de mudança do conceito da reforma agrária entre os católicos; c) a Comissão Econômica para a América Latina (Cepal) que defende a reforma agrária como solução para a produção de alimentos em quantidade suficiente à demanda urbana e industrial; e d) economistas conservadores da Universidade de São Paulo (USP), liderados pelo professor Antonio Delfim Neto, defendem a tese da “modernização sem reforma”, alegando que a estrutura agrária da época era adequada para as funções da agricultura no desenvolvimento econômico do País

(liberar mão de obra para a indústria; gerar oferta adequada de alimentos; suprir matéria-prima para a indústria; elevar as exportações agrícolas e transferir renda real para o setor urbano), bastando, para tanto, a implantação de processo de modernização da agricultura.

DELGADO (2005) explica a influência do golpe militar de 1964 sobre o debate político em torno da reforma agrária:

A partir do golpe de 1964, o debate político é cortado, e, lentamente, o pensamento conservador vai impondo o debate exclusivo em torno das questões relativas à oferta e demanda de produtos agrícolas, seus efeitos sobre os preços, o emprego e o comércio exterior, omitindo as questões sobre a estrutura fundiária e as suas consequências para o País (DELGADO, 2005, p. 29).

Imaginava-se na época que, com o atendimento das questões gerais de preços para o consumidor, balança comercial equilibrada e setor industrial em crescimento, não haveria por que o debate sobre reformas acontecer, já que não havia crise. Para o atendimento às questões de ordem geral, os economistas defendiam o seguinte processo de modernização da agricultura: 1) qualificação técnica da mão de obra; 2) ampliação do nível de mecanização agrícola. 3) ampliação da utilização de insumos (adubos e fertilizantes); e 4) eficiência da estrutura agrária.

A tese da modernização da agricultura, segundo DELGADO (2005, p. 32), se transforma em projeto explícito do governo com a nomeação de Delfim Neto para o Ministério da Fazenda (1967). Bem como dá início à implantação do Sistema Nacional de Crédito Rural, como principal ferramenta de fomento e modernização da agropecuária nacional, consequência da demanda urbana e do acelerado processo de crescimento da demanda externa. Nesse contexto, as funções da agricultura no desenvolvimento econômico já são outras, em relação às duas primeiras décadas do período.

Para o período de 1965 a 1982, DELGADO (2005, p. 33) afirma que a agricultura agrega outra função, não presente nos períodos anteriores: o estreitamento das relações técnicas com a indústria e, de ambas, com o setor externo, posicionamento subvencionado pela política agrícola e comercial implantada no período.

A relação agricultura x indústria se materializa pela crescente utilização, pela agricultura, de insumos gerados pela indústria (fertilizantes, defensivos, corretivos, sementes melhoradas, combustíveis líquidos, dentre outros) e de maquinários (tratores, colhedoras, implementos agropecuários, dentre outros). Consequência dessas alterações na agricultura, o crescimento e a diversificação da produção agrícola, o período caracteriza-se pelo surgimento

de vários ramos industriais, os ramos agroindustriais (extração de óleos vegetais, produção de álcool, papel e papelão, fumo, têxtil, bebidas, dentre outros). Surge assim a reorientação das políticas agrícolas dos institutos por produto (IAA, IBC, CTRIN-DTRIG, Ceplac, dentre outros)<sup>18</sup> e o fortalecimento das estruturas de fomento à produtividade e funcionalidade do crescimento capitalista no setor (DELGADO, 2005, p. 33 a 35).

A parceria da agricultura com a indústria melhora os índices de produtividade e acelera a visão capitalista da agricultura brasileira. Para justificar esta afirmação, DELGADO (2005) cita:

De fato no período analisado houve aumento significativo nos indicadores técnicos de modernização agropecuária, aumento na produção e sua diversificação e significativa alteração no padrão técnico do setor rural. Este passa a abastecer-se crescentemente de meios de produção oriundos da indústria, para o que contribui fortemente a política de crédito rural do período (DELGADO, 2005, p. 36 e 37).

O período em questão caracteriza-se por ser o período de maior modernização da agricultura, responsável, segundo Sérgio Leite (2001, p. 199), por expressivos resultados nos campos da produção e da agroindustrialização, apesar de ter implicado também em maior concentração e exclusão. A estrutura fundiária permanece uma das mais concentradas do planeta, posição lamentável que se mantém até os dias atuais.

Nesse processo de modernização, vislumbra-se um pacto agrário tecnicamente modernizante e socialmente conservador, implicando, não somente na preservação, mas também no aprofundamento da heterogeneidade da agricultura brasileira, tanto no que se refere ao uso variado da tecnologia quanto nas relações de trabalho predominantes. Segundo ainda DELGADO (2005, p. 37 e 38), este pacto trouxe proteção às oligarquias rurais ligadas à grande propriedade rural, regionalmente identificada com os segmentos organizados na “*era*” Vargas (1930), nos institutos federais de fomento e de defesa setorial, traduzida pela valorização extraordinária dos patrimônios territorial muito além do crescimento real da economia.

O decênio 1983-1993 caracteriza-se, para a questão agrária, como período de transição. Com o esgotamento de um longo período de crescimento econômico, no início da década de 1980, e com a mudança do regime político, devido ao término do período de ditadura militar, em 1985, abriu-se nova temporada de oxigenação e articulação às forças

---

<sup>18</sup> IAA – Instituto do Açúcar e do Alcool, criado no início dos anos 30; IBC – Instituto Brasileiro do Café, criado em 1952; CTRIN-DTRIG, Comissão do Trigo Nacional do Banco do Brasil e Departamento do Trigo da Superintendência Nacional de Abastecimento – Sunab, responsáveis pela política do monopólio da comercialização do trigo até 1990, e Ceplac – Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira.

sociais. Nasce o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e reorganiza-se a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag). A igreja fortalece a Comissão Pastoral da Terra (CPT), ligada à CNBB<sup>19</sup>, e surgem várias Organizações Não-Governamentais (ONG) em apoio ao Fórum Nacional pela Reforma Agrária. Politicamente, a reforma agrária retorna à agenda nacional, compondo o pacto formal que elege Tancredo Neves e inaugura a Nova República, traduzida no I Plano Nacional da Reforma Agrária (1985 – 88) (DELGADO, 2055, p. 38 e 39).

Em 1988, é promulgada a nova Constituição, que, de direito, muda o estatuto da propriedade da terra, legitimado por sua função social, que, infelizmente, até o momento, encontra-se sem regulamentação pelo Congresso Nacional.

No período anterior, caracterizado como de grande crescimento econômico, a agricultura, sem alteração em sua estrutura agrária, modernizou-se. Diversificou-se, tornando-se, neste período (1983–1993), crucial para a gestão de várias conjunturas macroeconômicas, consequência da política de saldos comerciais expressivos, ancorados na expansão das exportações de produtos básicos agro-processados (DELGADO, 2005, p. 41 e 42).

A política econômica, adotada por Delfim Neto, traz à economia nacional fôlego financeiro, para o envio de renda líquida ao exterior. Porém, não é compatível, segundo DELGADO (2005, p. 43), com o crescimento da demanda interna. Por isso, não provoca recuperação sustentável no conjunto da economia, mas somente a alguns setores envolvidos nesse arranjo macroeconômico, que inclui o setor primário, reforçando a estratégia de concentração e especulação fundiária no mercado de terras, propiciando maior liberalidade a apropriação da renda fundiária pelos grandes proprietários.

Em 1994, com a ideia de controlar a hiperinflação que assolava o País, o governo de Itamar Franco implanta um plano de estabilização monetária. Chamado de Plano Real<sup>20</sup> proporcionou abundante disponibilização de recursos externos ao Brasil, levando o governo a abandonar a política de saldos comerciais, adotando uma política neoliberal, para atração de

---

<sup>19</sup> CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil.

<sup>20</sup> O Plano Real foi considerado o programa brasileiro de estabilização econômica mais bem-sucedido de todos os planos lançados nos últimos anos para combater casos de inflação crônica. Combinaram-se condições políticas, históricas e econômicas para permitir que o governo brasileiro lançasse, ainda no final de 1993, as bases de um programa de longo prazo. Organizado em etapas, o plano resultaria no fim de quase três décadas de inflação elevada e na substituição da antiga moeda pelo Real, a partir de primeiro de julho de 1994 (Ministério da Fazenda).

capital internacional, baseada no tripé: câmbio sobrevalorizado, tarifas ultra mitigadas e desregulamentação das políticas de incentivo agrícola e industrial, (DELGADO, 2005, p. 43).

Nesse contexto, o então ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso, candidata-se à Presidência da República, compromissado com a coalizão de poder que o elegeu e com o desafio de implementar um projeto radical de liberalização da economia nacional, no qual o tema reforma agrária era algo absolutamente anacrônico, necessitando apenas da criação de políticas que pudessem conter a pressão social advinda das lutas históricas pelo acesso a terra (SAUER e PEREIRA, 2006, p. 174).

DELGADO (2005, p. 44) afirma que, como consequência dessa política, no período 1994-1999, verificou-se um passivo externo gigantesco, ocasionado pela queda do *superávit* no comércio exterior. Tal conjuntura provoca a desvalorização do preço da terra que, para DELGADO (2005), tanto pode ser positivo quanto negativo à reforma agrária:

Isto teve o efeito de facilitar e, ao mesmo tempo, dificultar a política de Reforma Agrária. Ao baratear o custo da terra, criam-se condições facilitadoras à sua incorporação para fins de reforma agrária. Ainda observando por esta ótica – desvalorizar o preço da terra pode ser visto como uma desvalorização do poder econômico dos latifúndios (DELGADO, 2005, p.44).

A primeira gestão de FHC (1995-1998) caracteriza-se pela queda conjuntural do preço da terra, devido ao declínio acentuado dos preços dos produtos agrícolas, que, com a desmobilização das formas públicas de sustentação de preços agrícolas, causam efeitos devastadores sobre a renda agrícola, materializados, na agricultura familiar, por meio do abandono de atividades, desmobilização de estabelecimentos ou sua conversão para atividades de subsistência e da venda de propriedades, que, segundo o Censo Agropecuário de 1996, registra um milhão a menos de propriedades (DELGADO, 2005, p. 45).

Ao analisar o início do primeiro mandato de FHC, LEITE e MEDEIROS (2004, p. 362) afirmam que o debate político centrava-se na estabilização econômica e no combate à inflação. O tema agrário estava em segundo plano. No entanto, alguns fatos alteraram o panorama. Ações de extrema violência policial contra trabalhadores rurais, tais como os massacres de Corumbiara, em 1995, em Rondônia, e de Eldorado dos Carajás, em 1996, no Pará, e o amplo movimento de ocupação de terras presumidamente improdutivas, orquestrado pelos movimentos sociais, em diversas regiões do País, levaram o governo a criar, em 1996, o Gabinete do Ministro Extraordinário de Política Fundiária. Mais tarde, transformado em

Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), retirando o tema da alçada do Ministério da Agricultura, tradicional espaço de controle dos grandes empresários rurais.

O crescimento da capacidade de mobilização dos movimentos sociais para acesso à terra alerta o governo para a necessidade de adoção de medidas mitigadoras. LEITE e MEDEIROS (2004) citam que:

A ampliação da demanda por terra colocava, ao poder central, o desafio de minimizar a crescente capacidade de mobilização dos movimentos sociais, notadamente do MST, desta forma, o governo adota medidas objetivando reverter este quadro e rever a concepção da própria reforma agrária (LEITE e MEDEIROS, 2004, p. 362).

Por outro lado, após episódios da crescente violência contra os trabalhadores rurais, os processos de desapropriação de terras, para fins de reforma agrária, tornam-se frequentes (DELGADO, 2005, p.63).

Assim, a política agrária de FHC, no referido período, concentra-se na proliferação desregrada de assentamentos rurais. Uma política considerada assistencialista e compensatória, apesar de seu programa de governo reconhecer a reforma agrária como importante medida para a solução de problemas de segurança alimentar, para o crescimento e fortalecimento da agricultura familiar e para a redução dos conflitos agrários (CARVALHO FILHO, 2001, p.200 e 2001).

Reeleita para mais um mandato (1999-2002), a nova equipe econômica se depara com as consequências da crise econômica de 1998, forçando alterações na política de ajuste externo, recorrendo então à onda de empréstimos junto ao FMI (1999, 2001 e 2003). A política de comércio externo é alterada, revivendo a política adotada pelo ministro da ditadura militar, Delfim Neto, e abandonada em 1994: a política de geração de saldos comerciais externos a qualquer custo para suprir o *déficit* da conta corrente.

Mais uma vez, como no passado, os setores primários exportadores são responsabilizados a gerar saldo comercial, criando, na agricultura capitalista, o agronegócio<sup>21</sup>. Sob o prisma do agronegócio, a agricultura retorna às prioridades da agenda da política macroeconômica externa e da política agrícola interna, mesmo após a estratégia de desmonte, adotada pelo governo na gestão anterior, dos instrumentos de fomento agrícola (crédito,

---

<sup>21</sup> Agronegócio, na acepção brasileira do termo, é uma associação do grande capital agroindustrial com a grande propriedade fundiária (DELGADO, 2005, p. 47).

garantia de preços, investimentos em pesquisa e em infraestrutura comercial, como serviços agropecuários, malha viária e portuária) (DELGADO, 2005, p. 46).

Sob o impulso da demanda externa e do crescimento da oferta de grãos (soja e milho), principalmente nas regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte, o produto agrícola cresceu 4,8% no período 2000 a 2003, assegurando o crescimento do saldo comercial em 2,7% no período 2001 a 2003 (DELGADO, 2005, p. 42 e 48).

Nessa lógica, o governo de FHC implanta sua política agrária: sanciona a estratégia do agronegócio na agricultura brasileira e abre mão de sua obrigação em promover a desconcentração fundiária, repassando a tarefa ao mercado.

O documento lançado em março de 1999, e intitulado “Agricultura Familiar, Reforma Agrária e Desenvolvimento Local para um Novo Mundo Rural – Política de Desenvolvimento Rural com Base na Expansão da Agricultura Familiar e sua Inserção no Mercado”, centra suas ações no desenvolvimento socioeconômico sustentável, segundo CARVALHO FILHO (2001, p. 215), por meio da desconcentração da base produtiva e da dinamização econômica, social, política e cultural do meio rural, apresentando como componentes estratégicos: a) investimento na expansão e fortalecimento da agricultura familiar; b) redistribuição de terra; c) socialização da educação; e d) estímulo à implantação de atividades, agrícolas e não-agrícolas, geradoras de renda.

ALENTEJANO (2004, p. 7 a 9), ao analisar a nova proposta, cita como premissas: 1) a crise do setor agropecuário modernizado e o esgotamento do modelo de industrialização concentrada e da agricultura patronal; 2) a concentração de riquezas prejudica o desenvolvimento econômico, sendo que o modelo agrícola atual tem contribuído para tanto; 3) a unificação das políticas de crédito e assistência técnica justificada pela melhor alocação de recursos escassos; 4) padronização dos critérios de financiamento entre assentados e agricultores familiares, para evitar injustiças de procedimentos com estes últimos; 5) com o foco do desenvolvimento nas esferas local e regional, a descentralização das ações e a democratização das decisões se fazem necessárias, surgindo a partir daí os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR); e 6) apresenta novo sistema para obtenção de terras para fins de reforma agrária, o Banco da Terra, em detrimento a desapropriação.

A descentralização da execução do programa de desenvolvimento rural, o abandono às desapropriações, o fim do paternalismo com os assentados e a implantação do Banco da Terra, segundo CARVALHO FILHO (2001, p. 219), foram decisões que apresentaram apoio

de entidades representativas do patronato rural<sup>22</sup> e foram avalizadas pelo Banco Mundial (Bird) .

Tanto CARVALHO FILHO (2001) quanto ALENTEJANO (2004) justificam o porquê da implantação do Programa Banco da Terra:

Ao eleger o Banco da Terra, como instrumento fundamental de obtenção de terra para fins de reforma agrária, transferindo a responsabilidade das ações fundiárias para o âmbito municipal, o governo Cardoso espera desmobilizar os movimentos sociais, leia-se MST, pela incapacidade destes em se opor ao poder local, oferecendo a possibilidade de obtenção de terra sem mobilização, pressão política ou sacrifícios (ALENTEJANO, 2004, p. 10). Posição corroborada por CARVALHO FILHO (2001, p. 223):

O Banco da Terra tem o objetivo estratégico de desqualificar os movimentos sociais organizados – especialmente deslegitimar o MST – atuando diretamente no âmbito econômico dos trabalhadores desorganizados. Assim, provocaria mudanças na correlação das forças políticas e ideológicas envolvidas na luta pela terra, para beneficiar os interesses dos latifundiários e subordinar os trabalhadores rurais. As invasões seriam retidas, os latifundiários receberiam dinheiro à vista por terras e benfeitorias, e os trabalhadores ficariam sob o domínio das oligarquias locais, liberadas do respeito à função social da propriedade rural.

Para CARVALHO FILHO (2001, p. 205 e 207), o governo FHC apresentou duas linhas de argumentação, na defesa de sua política agrária: a) mostrar agressividade na implementação de sua política fundiária, com diversas medidas importantes à reforma agrária; e b) promover, com o apoio da mídia, contínuo processo de desqualificação, enfraquecimento e criminalização dos movimentos sociais, principalmente o MST, tratando as questões sociais como caso de polícia.

Para a sustentação da proposta, o governo destacou os seguintes argumentos: 1) a necessidade de se reduzir a força do latifúndio ou dos interesses conservadores ligadas à

---

<sup>22</sup> Isso é tudo que o setor rural brasileiro queria em matéria de reforma agrária no Brasil; [...] estamos saindo de um regime no qual imperavam as invasões, as querelas judiciais sobre desapropriações ou produtividade dos imóveis rurais, que demandavam tempo, arbitrariedades e violências, e passando para um meio moderno de aquisição e financiamento de terras [...] às pessoas que possuem vocação para trabalhar na terra, caso dos trabalhadores rurais assalariados, parceiros, arrendatários e minifundistas, incluindo aí os filhos de pequenos agricultores ou mesmo aqueles que perderam suas propriedades. É um avanço importante em relação ao programa de assentamentos, que simplesmente coloca nas propriedades pessoas que não têm nenhuma familiaridade com o trabalho rural e tornam-se eternos dependentes do Governo. (ALENTEJANO, 2004, apud MEDEIROS, 2002, p. 57).

estrutura agrária brasileira <sup>23</sup>; 2) a redução dos conflitos no campo; e 3) o esgotamento do modelo distributivo de reforma agrária (CARVALHO FILHO, 2001, p. 215 a 219).

Na visão de CARVALHO FILHO (2001), o terceiro argumento é justificado pelo governo, ao alegar:

[...] o próprio sucesso quantitativo da reforma agrária nos últimos quatro anos tornou o antigo regime inviável financeira e administrativamente. Por outro lado, a demanda pelos créditos do PROCERA aumentou exponencialmente; por outro lado o Incra não tem estrutura para permanecer cuidando da vida de 414 mil famílias assentadas e continuar aumentando esse número com novos assentamentos (CARVALHO FILHO, 2001, p. 219).

Outra ilustração do descaso com as questões agrárias no período foi a “frouxidão” da política fundiária de FHC, entendida como incapacidade em fiscalizar e regular o mercado de terras no que diz respeito à aplicação do princípio da função social da terra. Segundo DELGADO (2005, p. 57 e 58), a função social da terra, pela Constituição de 1988, elenca como critérios o aproveitamento racional e adequado, a preservação ambiental e o bem-estar nas relações de trabalho. Porém, a legislação que regulamenta o dispositivo constitucional somente reconhece o critério aproveitamento racional e adequado, conferindo indicadores precisos: Grau de Eficiência na Exploração (GEE) e Grau de Utilização da Terra (GUT)<sup>24</sup>. Pela regulamentação vigente, cumprir a função social da terra é o mesmo que auto declarar-se produtivo, pois os indicadores de produtividade utilizados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), por pressão das organizações do agronegócio, nunca foram atualizados, permanecendo muito aquém dos índices atuais de produtividade da agropecuária brasileira.

Como resultado de sua política agrária controversa, nos oito anos de seu governo, a área de terras obtidas para a reforma agrária dobrou, passando de 2% para 4% do território nacional, o que totaliza 21,0 milhões de hectares (DELGADO, 2005, p.63).

---

<sup>23</sup> O governo afirma que em seu primeiro mandato ocorreu a quebra da espinha dorsal do latifúndio evidenciado pela queda do preço da terra, porém há de se concordar que o latifúndio possa ter mudado de tática e de forma, mas seu poder político não pode ser ignorado. Exemplo disto é a bancada ruralista no Congresso Nacional (CARVALHO FILHO, 2001, p. 216).

<sup>24</sup> O Grau de Utilização da Terra – GUT é definido como uma proporção igual ou maior que 80% da relação entre a “área aproveitada (explorada)” do imóvel sobre a “área aproveitável”. A área aproveitável, por seu turno, exclui reserva florestal legal, zonas edificadas, superfícies aquáticas, solo infértil etc. O Grau de Exploração Econômica - GEE é definido pelo confronto dos índices de produção vegetal e de lotação pecuária em cada região a cada ano com os respectivos índices técnicos regionais estabelecidos pelo Poder Executivo Federal (DELGADO, 2005, p. 58).

Com o término do segundo mandato de FHC e posse de Lula, em janeiro de 2003, e apesar das tão veementes críticas à “reforma agrária de mercado” de FHC, pelo então candidato à Presidência da República Luiz Inácio da Silva, o novo governo deparou-se com a seguinte situação: a) de que o Banco da Terra não era apenas um programa, mas sim um fundo de financiamento para a compra de terras, criado pelo Congresso Nacional, se constituindo em uma política pública de caráter permanente; e 2) o Crédito Fundiário de Combate a Pobreza Rural, programa criado por força de um empréstimo com o Banco Mundial, em fase inicial de implantação, e considerando também parte da “cota” da Contag no governo Lula, exigia do governo recém-eleito uma posição concreta diante de três possibilidades: a) atuar junto ao passivo sem aportar novos recursos; b) implantar o modelo de forma limitada; ou c) aportar novos recursos, implementando o modelo de forma radical, em detrimento à reforma agrária redistributiva (SAUER e PEREIRA, 2006, p. 197 e 198).

Na prática, com a apresentação à sociedade do II Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), observam-se dois pontos controversos: a) o reconhecimento da importância da reforma agrária redistributiva para a retomada do crescimento econômico com distribuição de renda e a construção de uma nação moderna e soberana; b) um instrumento de obtenção de terras, classificado como complementar à reforma agrária redistributiva, muito semelhante ao extinto (janeiro de 2003) Banco da Terra, com metas ampliadas a um patamar superior ao governo de seu antecessor Fernando Henrique Cardoso.

Para Eraldo da Silva RAMOS FILHO (2008):

“[...] a meta 3 do II PNRA demonstrou que o primeiro mandato Lula não só incorporou este modelo de desenvolvimento rural, mas, sobretudo, teve a intencionalidade de ampliar o número de famílias atingidas. Neste sentido, foram aprovados junto ao Banco Mundial novos empréstimos a juros de mercado internacional, de forma a viabilizar mais duas etapas do crédito fundiário no Brasil”.

Em outras palavras, SAUER e PEREIRA (2006, p. 198) afirmam que o II PNRA do governo Lula, conseguiu acomodar a reforma agrária constitucional e os programas de financiamento para compra de terras propostos pelo Bird, contando ainda com o apoio de todos os movimentos sociais agrários e entidades sindicais de representação de trabalhadores rurais. Apresentando, em seu plano de governo, como diferencial positivo de seu antecessor, o aspecto de que a prioridade para política agrária deixou de ser o modelo de reforma agrária de mercado imposto pelo Banco Mundial.

Ao analisar o primeiro mandato de Lula, DELGADO (2008), em entrevista ao Do Brasil de Fato, afirma que a política macroeconômica adotada pelo então governo optou pela atividade primária exportadora. Este seria o eixo principal para a reativação da economia brasileira, deficitária até 2003, investindo no aumento da produção de *commodities*, como a soja, a celulose, a carne e os biocombustíveis. Afirma ainda que essa política de apoio ao setor primário exportador é característica do governo anterior, de FHC, mas que, porém, foi aprofundada pelo governo Lula. Isso, segundo o autor, representou um desastre para o desenvolvimento brasileiro, pois, concentrou a riqueza nos detentores de patrimônios, tendo como base a grande aliança do governo com as grandes indústrias e grandes proprietários latifundiários.

Quando questionado sobre a reforma agrária DELGADO (2008) afirma:

Vejo o futuro não como pessimismo, porque as coisas são reversíveis no tempo e na história, mas no quadro do *establishment* e na inserção externa do Brasil de forma dependente, a reforma agrária se torna um evento impossível e improvável de se dar. Claro, no sentido de uma reforma agrária que promova a distribuição de renda e a equidade. É impossível expandir ao mesmo tempo o agronegócio e a agricultura familiar. O processo de reprimarização da economia, a volta para o setor agroexportador, engole a agricultura familiar e transforma-a em empreendimentos residuais e inviáveis (DELGADO, 2008, entrevista ao Brasil de Fato).

Na avaliação de outro colaborador de Lula, na construção do II PNRA, e membro da Associação Brasileira de Reforma Agrária (Abra), o professor José Juliano de CARVALHO FILHO (2006), a política de reforma agrária no governo Lula não apresentou capacidade em alterar a estrutura fundiária do País, foi inócua ao latifúndio e não atingiu o monopólio da terra.

Para Ariovaldo UMBELINO (2011), a política de reforma agrária do governo Lula apresenta dois processos distintos. O primeiro, referente ao primeiro mandato (2003 a 2006), em que, por pressão dos movimentos sociais, foi elaborado o II PNRA, que planejava o assentamento de 520 (quinhentos e vinte) mil famílias, mas que, na realidade, assentou apenas 220 (duzentos e vinte) mil.

No segundo mandato (2007 a 2010), durante o segundo processo da política de reforma agrária, Lula demonstra um descompromisso com a reforma agrária. O governo não elabora o III PNRA. E passa a adotar uma política de legalização da grilagem de terras. A nova postura foi representada pelo envio, ao Congresso Nacional, de duas Medidas Provisórias, a 422, em 2008, e a 458, em 2009. Ambas elevaram a área passível de

regularização na Amazônia Legal, de 100 para 2.500 hectares, sendo aprovado o limite de 1.500 hectares. A esta política, UMBELINO chama de política de contra-reforma agrária.

Na realidade, o que se assiste é a inversão total daquilo que o governo deveria fazer. Ou seja, em vez de fazer reforma agrária, o governo continua permitindo agronegócio por meio da transferência de patrimônio público para um patrimônio privado.

UMBELINO (2011), cita como exemplo o que ocorre num dos maiores municípios produtores nacionais de soja, Primavera do Leste, estado de Mato Grosso. Nesse local, os grileiros produzem nas terras do Incra que não foram destinadas à reforma agrária.

Percebe-se, diante dos fatos, no período aqui analisado (1950 a 2010), que a questão agrária esteve fora da agenda nacional na maior parte do tempo, relegada a segundo plano, ora pela pressão da ditadura militar, ora pela conjuntura macroeconômica, ora pela pressão de interesses adversos de grupos da sociedade ou até mesmo do governo.

Somente nos anos 1980, em virtude da abertura política, e no início do primeiro mandato do governo Lula, por pressão dos movimentos sociais, é que a reforma agrária retorna à agenda política, porém, sem efetividade.

### 3.2 A POLÍTICA AGRÁRIA DO BANCO MUNDIAL

Para o Banco Mundial (Bird), a diretriz e o princípio norteador para a área de desenvolvimento rural e de alívio da pobreza são enfoque pró-mercado de terras, afirma PEREIRA (2006, p. 358).

Ao longo dos anos 1990, o Bird, gradativamente, retomou e atualizou sua agenda agrária, estimulando a mercantilização total do acesso à terra rural com o objetivo de elevar a produtividade da terra, favorecer o livre fluxo da força de trabalho no campo, atrair o capital privado para a economia rural e potencializar a integração subordinada de parcelas específicas do campesinato pobre ao regime de acumulação, comandado pela burguesia agroindustrial-financeira e a implantação de programas sociais no meio rural, afim de aliviar a pobreza de maneira focalizada, especialmente em países ou regiões onde as tensões no campo possam ameaçar ou comprometer a governabilidade das democracias de mercado.

Para a implantação dessa agenda, além do aumento da concessão de empréstimos, o Bird publicou um conjunto de documentos que estabelecem uma base teórica sistemática, e supostamente universal, para a formulação de políticas agrárias. Bem como articulou o apoio

político e financeiro de agências bilaterais e de outros organismos internacionais à sua agenda rural e ainda promoveu, em diversos países, inclusive o Brasil, seminários e oficinas para um público rigorosamente selecionado (pesquisadores, lideranças sociais e sindicais, gestores públicos e ONGs). Tudo com o objetivo não só de influenciar, mas de efetivamente dirigir a definição e a execução da política agrária a ser reclamada legitimamente por parte da “sociedade civil” e praticada pelos governos nacionais, (SAUER e PEREIRA, 2006, p. 18).

São quatro os objetivos da política agrária do Bird, segundo Sérgio SAUER e João Márcio Mendes PEREIRA (2006, p. 21): a) como prioridade máxima estimular relações de arrendamento<sup>25</sup>; b) potencializar as relações de compra e venda de terras; c) acelerar e aprofundar a privatização de direitos de propriedade em fazendas coletivas ou estatais; d) acelerar e aprofundar a privatização de terras públicas e comunais, visando a substituição rápida de produtores “menos eficientes” por “mais eficientes”, favorecendo uma distribuição mais equilibrada da propriedade da terra.

Basicamente, a política agrária do Banco Mundial está centrada em oito linhas de ação: a) Compra e venda de terras; b) Titulação de posse individualizada; c) Arrendamento de terras; d) Novo aparato para administração de terras; e) Controle e solução de conflitos agrários; f) Tributação da propriedade rural; g) Privatização e reestruturação agrícola no Leste Europeu e na antiga União Soviética; e h) Reforma agrária assistida pelo mercado, segundo PEREIRA (2006, p. 365 a 371).

Segundo MENDONÇA e RESENDE (2004, p. 7), conforme a concepção do Banco Mundial, o Estado abre mão de sua obrigação de promover a desconcentração fundiária, por meio da reforma agrária distributiva, repassando esta tarefa ao mercado.

Conforme ROSSET (2004, p. 17), o Banco Mundial prioriza a questão agrária por três motivos: a) em países com alta concentração de riquezas, a taxa de crescimento econômico é retardada, daí a necessidade de ações para melhorar a distribuição das riquezas; b) o baixo índice de investimento em áreas rurais, principalmente na América Latina, África e Ásia, considerando importante a reversão deste quadro, pois acreditam que o investimento privado é a chave do crescimento econômico; e c) redução da pobreza na área rural. Na realidade, os

---

<sup>25</sup> À medida que a agricultura utiliza cada vez mais capital intensivo e os proprietários de terras envelhecem, há circunstâncias em que os mercados de aluguel de terras (aluguéis fixos e parcerias) podem ser mais eficientes do que a venda, sobretudo quanto a (a) fornecer acesso à terra aos empreendedores mais pobres ou mais jovens, (b) facilitar a saída da agricultura sem ter que vender o seu patrimônio (particularmente no caso das pessoas idosas e dos agricultores menos competitivos), (c) acomodar as necessidades da terra no curto prazo, e (d) facilitar as unidades operacionais para os empresários mais habilitados a obter custos de transação mais baixos para os aluguéis do que para a venda de terras (Banco Mundial, 2001, p. 47).

programas do Banco Mundial apresentam variação de nomenclatura e de operacionalização nos diferentes países em que são implantados, porém a meta é a mesma no mundo todo, ou seja: criar mercados de terras ou mercados para a compra e venda de terras.

A aplicação da política agrária do Banco Mundial, nos países da América Latina, reflete a variação de forma e conteúdo que ocorrem em cada país, considerando as características de cada um. Na Colômbia, segundo MANDRAGÓN (2004, p. 93 e 95), o Bird propôs um programa de mercado subsidiado denominado de “Crédito de Indução”, apresentado como forma de garantir o acesso à terra pelos camponeses, sem a interferência burocrática e desnecessária do Estado. Em 1998, devido à crise no programa inicial, o governo colombiano apresentou uma proposta para desviar os subsídios para aquisição de terras para agricultores com capacidade de investimento, propondo alianças estratégicas entre grandes e pequenos proprietários e empresários. A este novo programa, o Bird denominou de “Associações para a produção”, as quais visam não o fortalecimento da economia camponesa, mas a sua subordinação e a entrega de suas propriedades às grandes corporações.

Ao analisar o Programa colombiano “Associações para a produção”, MONDRAGON (2004) afirma:

As alianças são uma saída legal para os latifundiários que não cumprem suas obrigações com os trabalhadores. Ao transformar o trabalhador em “sócio”, o latifundiário poupa em jornadas de trabalho, elimina as horas extras e as obrigações sociais (MONDRAGON, 2004, p. 97).

Esse sistema de alianças produtivas, ou para produção, implantadas na Colômbia, com apoio do Bird, são encontradas também no Brasil, porém com outra denominação: “integração”, onde os agricultores familiares integram-se a grandes complexos agroindustriais, garantindo insumos, assistência técnica e a comercialização de sua produção.

Na Guatemala, segundo TANAKA e WITTMAN (2004, p.101 e 111), em 1996, o governo guatemalteco, o comando geral da Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca e representante das Nações Unidas assinaram o “Acordo sobre aspectos socioeconômicos e situação agrária” como parte integrante dos “Acordos de Paz”, que puseram fim a 36 (trinta e seis) anos de guerra civil. Em 1999, foi criado o Fondo de Tierras com dois programas: financiamento público para aquisição de terras e promoção de um mercado fundiário e outro para subsidiar o início de empreendimentos produtivos e prestação de assistência técnica. Na avaliação do Bird, um dos maiores entraves do fundo guatemalteco é a ausência de um

cadastro de terras não permitindo o controle sobre títulos de propriedade e a extensão das propriedades.

No México, em 1992, foi aprovada a emenda ao artigo 27 da Constituição de 1917, que se tornou a base para a chamada “modernização do México”, ajustada às demandas do Nafta. Segundo CORNELIUS e MYHRE (1998) e MOGUEL (1992) apud TANAKA (2004, p. 126), os itens-chave desta emenda foram: a) o término da expropriação das grandes propriedades e da obrigação constitucional do governo distribuir terras; b) são criados os Tribunais Agrários com autonomia e descentralização, que passam a mediar os conflitos pelo direito à terra entre os *ejidatários*<sup>26</sup> e os proprietários privados em substituição ao Ministério da Reforma Agrária; c) os *ejidatários* podem obter títulos individualizados de suas parcelas de terra, tendo o direito legal de vender, alugar, arrendar ou hipotecar; d) aos *ejidatários* não se exige mais obrigatoriedade de condução de sua parcela de terra, estimulando a formação de associações produtivas objetivando aumento da área explorada e maximização das economias de escala; e) permanência do limite máximo para o tamanho das propriedades para assim evitar concentração excessiva de terra (100 ha para áreas irrigadas e 2.500 ha para fazendas de empresas); f) liberação para constituição de associações produtivas entre investidores privados estrangeiros *ejidatários* em consequência da retirada das empresas estatais e dos apoios governamentais ao campo; e h) falta de alternativas para organizações de trabalhadores e o desenvolvimento de redes de seguridade social para os trabalhadores rurais.

ROSSET (2004, p. 18 e 19) enumera a sequência de passos ou projetos que o Banco Mundial recomenda para o perfeito funcionamento de sua política agrária: a) cadastro, registro e demarcação de terras; b) privatização de terras públicas e comunais; c) titulação com títulos alienáveis; d) estímulo ao mercado de terras; e) Bancos da Terra – distribuição por meio do mercado; e f) crédito para os beneficiários. Dessa forma, acredita o Bird que, sem mercados, a transferência de terras não ocorrerá, e, sem esta transferência, as pessoas pobres não terão possibilidade de acesso à terra.

Para legitimar seus modelos de reforma agrária assistida pelo mercado ou Modelos de Reforma Agrária de Mercado (MRAM), o Banco Mundial passou a proceder duas ações simultâneas, conforme relata PEREIRA (2005, p. 611 e 612): de um lado, uma crítica radical ao que ele mesmo denominou de reforma agrária “conduzida pelo Estado”, baseada no

---

<sup>26</sup> Membros de comunidades agrárias denominadas de ejidos (propriedade social de uso coletivo, inalienável, imprescritível e não embargável produto exclusivo da reforma agrária mexicana).

instrumento da desapropriação; de outro, trabalhou para que o MRAM fosse aceito como política e, conceitualmente, como uma modalidade específica de reforma agrária redistributiva. Com esse duplo movimento, o Banco Mundial continuou a reconhecer a necessidade de uma reforma agrária para desconcentrar a propriedade da terra em sociedades altamente desiguais, mas passou a negar a atualidade da ação desapropriacionista e redistributiva do Estado.

Conforme o discurso dos idealizadores, o MRAM foi criado para substituir um processo que deixou de ser viável na atual fase do capitalismo. Segundo PEREIRA (2005, p. 613 a 615), as alegações do Banco Mundial, sobre a inviabilidade da reforma agrária tradicional, são devido: a) ser politicamente conflituoso, inviável na atual situação de democracia, pois apresenta uma dimensão que desagrade os proprietários de terras (quando a indenização aos proprietários inexistente ou é fixada abaixo dos preços de mercado); b) é insustentável financeiramente, por compensar os antigos proprietários a preços de mercado, os quais são distorcidos por políticas econômicas e setoriais que elevam o preço da terra acima da rentabilidade gerada pela atividade agrícola; c) é orientado para “substituir os mercados”, e não para dinamizá-los, resultando num complexo de restrições legais que teriam solapado o funcionamento dos mercados de arrendamento e de compra e venda de terras, dificultado o acesso à terra por potenciais demandantes mais eficientes; d) por ser baseado na desapropriação, carrega um componente coercitivo que enseja contestações judiciais que não apenas elevam a indenização dos antigos proprietários, mas também retardam o processo de assentamento, prejudicando os potenciais beneficiários; e) na prática constitui uma doação do Estado, pois os trabalhadores assentados não pagam pela terra recebida, o que alimenta o endividamento público; f) é pautado pela lógica do conflito, uma vez que só são desapropriadas propriedades rurais objeto de ocupações de terra ou tensões sociais; g) quando isso não ocorre, funciona como um modelo dirigido pela oferta, cabendo ao Estado selecionar a terra e os beneficiários, independentemente da demanda real. Historicamente, esse processo de seleção não foi comandado por critérios técnicos ou de necessidade, mas sim por ingerências políticas, o que gera ineficiência econômica, baixa competitividade e não necessariamente focalizando a parcela mais pobre do campesinato; h) não resolveu o problema da falta de acesso à terra para um amplo contingente de trabalhadores rurais, situação que estaria na origem de ocupações de terra, conflitos agrários e violência rural; i) não criou condições para a competitividade econômica do setor reformado, ainda mais se tem

em vista o processo atual de liberalização dos mercados agrícolas e modernização tecnológica; j) é um modelo centralizado, estadista e burocrático, que desestimula a participação social, a transparência e o “empoderamento” dos beneficiários, não criando condições adequadas para as necessárias sinergias entre os setores público e privado, não permitindo a fluidez dos mercados e das informações necessária à orientação dos agentes econômicos, nem oferecendo condições para captar a heterogeneidade socioeconômica e cultural do universo rural; m) de modo geral, restringe-se tão somente à distribuição de terra, dando pouca ênfase ao desenvolvimento socioeconômico dos assentados; n) não oferece “opções de saída” para os produtores agrícolas ineficientes, seja porque sua implementação foi acompanhada por medidas restritivas ao funcionamento dos mercados de arrendamento e compra e venda, seja porque não incorporou a questão do trabalho não-agrícola; o) integra o rol de políticas típicas do modelo de desenvolvimento por substituição de importações, que penaliza os pequenos agricultores e o setor agrícola, protege segmentos economicamente ineficientes e não responde aos imperativos da liberalização comercial.

Ao contrapor as críticas, à reforma agrária tradicional, o Banco Mundial enaltece ao seu modelo: a) é mais barato, em função da terra ser adquirida através da barganha mercantil entre compradores e vendedores voluntários, sobre a qual não cabem recursos judiciais que elevam a quantia paga ao proprietário; b) em função do seu caráter voluntário, descentralizado e “dirigido pela demanda”, favorece a participação e a autonomia dos beneficiários, estimula ações criativas para a superação de dificuldades e corresponde melhor às necessidades da realidade local; c) não entra em conflito com os proprietários de terra, uma vez que se baseia na livre transação mercantil entre compradores e vendedores interessados; d) estimula a cooperação, na medida em que a aquisição de terras e o financiamento se dão via associações comunitárias, cooperativas ou grupos informais de agricultores; e) incentiva o desenvolvimento produtivo dos agricultores, seja porque fornece recursos a fundo perdido para tal fim, seja porque estimula o associativismo e a busca de soluções cooperativas; f) estimula a criação e/ou dinamização dos mercados de terra, requisito básico para a melhoria da eficiência econômica; g) contribui para a formalização dos direitos de propriedade, na medida em que, por um lado, só transaciona imóveis titulados e, por outro, dá origem a novos segmentos de proprietários; h) estimula o desenvolvimento dos mercados financeiros rurais, na medida em que os novos proprietários, com títulos seguros, passam a transacionar nos mercados de terra e a demandar crédito; i) oferece opções de saída para os agricultores menos

eficientes, permitindo que outros (mais eficientes) possam ter acesso à terra; j) permite a realização simultânea de atividades agrícolas e não-agrícolas, uma vez que são os próprios agricultores que decidem que tipo de investimento e atividade querem desenvolver; l) é uma relação contratual de compra e venda, cujo descumprimento implica a perda de terra; m) é mais coerente com os imperativos da liberalização das economias nacionais, a qual pressupõe a fluidez das relações mercantis em todos os setores.

Programas baseados nos modelos de reforma agrária de mercado, estimulados pelo Banco Mundial, foram implantados no Brasil, África do Sul, Colômbia, Guatemala, Honduras, Filipinas, El Salvador e Zimbábue. Sem documentos de avaliação mais recentes, percebe-se a clara intenção do Banco Mundial em implantar estes modelos de forma diferenciada conforme o país (PEREIRA, 2004, p. 212).

Ao analisar o debate internacional sobre os MRAM, PEREIRA (2004, p. 212 a 256) classifica em quatro posições principais: a) defesa das potencialidades dos MRAM, apesar de problemas de ordem operacional. Neste grupo, encontram-se, como principais defensores, os proponentes dos modelos, o próprio Banco Mundial; b) defesa de sua experimentação, porém sob críticas parciais. Os defensores desta posição são especialistas em desenvolvimento rural, com acesso aos organismos internacionais e favoráveis às políticas pró-mercado, apostando na experimentação dos programas orientados pelo MRAM, porém com ressalvas no tocante a custo elevado e à incapacidade de alcançar escala social; c) realidade e limites dos mercados de terra (especialmente na América Latina). Esta vertente aborda indiretamente o desempenho dos programas orientados pelo MRAM, defendendo, na verdade, a melhoria das condições necessárias para a realização de políticas pró-mercado; e d) a natureza negativa do modelo e de sua matriz. Esta vertente sustenta críticas severas à experiência do MRAM em escala internacional, justificado pelo acúmulo de debates sobre o tema. Os principais pontos elencados por esta vertente são: a) resultados que contradizem o modelo e as expectativas a ele atribuídas; b) diferença e antagonismo em relação à reforma agrária redistributiva; c) visão exclusivamente monetarista da terra; d) incapacidade estrutural de dar conta da magnitude do problema agrário; e) inexistência de condições institucionais para o funcionamento dos mercados de terra; f) concorrência com as políticas de reforma agrária; g) tensão entre o discurso da eficiência econômica e o discurso pró-redução da pobreza rural; e h) matriz socialmente regressiva.

Nesta última vertente, RESENDE e MENDONÇA (2004, p. 10) citam que organizações sociais, como a Via Campesina, a Rede de Ação e Pesquisa sobre a Terra e a Foodfirst Information & Action Network (Fian), iniciaram uma articulação. O objetivo foi divulgar os impactos negativos, ocasionados pelos modelos de reforma agrária de mercado, aplicados pelo Banco Mundial, em diversos países. Bem como denúncias sobre projetos e propostas construídas mediante experiências de trabalhadores rurais.

#### 4. OS PROGRAMAS DE REORDENAMENTO FUNDIÁRIO NO BRASIL

Os MRAM, do Banco Mundial, encontraram condições adequadas para sua operacionalização no Brasil, especialmente no segundo mandato de FHC, impulsionado pela necessidade de reversão do quadro desfavorável perante à opinião pública nacional e estrangeira, em decorrência do aumento das ocupações de terra, dos episódios de Corumbiara, em Goiás, e Eldorado dos Carajás, no Pará e, em 1997, da realização da Marcha Nacional pela Reforma Agrária, Emprego e Justiça, promovida pelo MST, impondo ao governo o reconhecimento da existência de um problema agrário grave, fazendo com que o tema reforma agrária retornasse à pauta nacional.

Segundo PEREIRA (2004, p.124), o MRAM começou a ser implantado no estado do Ceará, em fevereiro de 1997, com o Projeto São José, também chamado de “Reforma Agrária Solidária”, uma experiência muito pequena iniciada a partir de programas pré-existentes voltados ao “alívio de pobreza” em todo Nordeste. Já em abril do mesmo ano, foi aprovado o projeto-piloto de “Reforma Agrária e Alívio da Pobreza”, mais conhecido como “Cédula da Terra”, em cinco estados da federação (Pernambuco, Ceará, Maranhão, Bahia e norte de Minas Gerais), a partir de um acordo de empréstimo de US\$ 90 milhões com o Banco Mundial.

PEREIRA (2004) esclarece a sequência de implantação desses modelos no Brasil, afirmando:

A base para a implantação do primeiro projeto-piloto no Ceará foi dada pelo Programa de Combate à Pobreza Rural (PCPR), sucedâneo de uma longa série de projetos financiados pelo Banco Mundial no Nordeste brasileiro, desde 1975, que foram sendo modificados ao longo do tempo, dando origem a diferentes programas (Polonordeste entre 1975-85, Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural/PAPP entre 1985-93 e, desde então, Programa de Combate à Pobreza Rural). Concebidos como ação compensatória às políticas de ajuste estrutural (Banco Mundial, 1995<sup>a</sup>), os PCPRs foram inseridos em 1995 no Programa Comunidade Solidária e seu objetivo era financiar projetos de infraestrutura social e produtiva.

Porém, no Ceará, como “novidade” para aliviar a pobreza rural, foi introduzido um componente fundiário no PCPR, o que deu origem ao Projeto São José, permitindo a concessão de financiamento para a compra de terra. Dessa pequena experiência no Ceará, nasceu imediatamente o Cédula da Terra, a partir da proposta do Banco Mundial ao governo brasileiro (PEREIRA, 2004, p.124 e 125).

Seguindo as diretrizes do Banco Mundial, o “Projeto Cédula da Terra” tinha como objetivo o financiamento para aquisição de terras e a disponibilização de recursos não-desembolsáveis para a construção de infraestrutura social e produtiva. A negociação para a

efetivação da compra da terra era direta entre proprietários e trabalhadores rurais, organizados em associações ou cooperativas. A meta do “Cédula da Terra” era beneficiar 15 mil famílias em três anos, podendo financiar a compra de qualquer tipo de imóvel rural, mesmo aqueles que fossem passíveis de desapropriação, para fins de reforma agrária.

Com base nos resultados do “Cédula da Terra”, PEREIRA (2004) cita BUAIBAIN et all (1999, p. 56):

Apesar das críticas, o Cédula da Terra foi implantado e obteve certa adesão social. Iniciado em dezembro de 1997, em dezembro de 1999 contabilizava nos cinco estados a entrada de 6.798 famílias (BUAINAIN et all, 1999: p. 56).

Para esclarecer o principal motivo de adesão ao “Cédula da Terra”, PEREIRA (2004) diz:

O governo propagandeou esse fato como sinal de eficiência do programa e confirmação de sua aceitação plena por parte dos trabalhadores rurais. Na verdade, porém, um conjunto de pressões determinou a adesão social ao Cédula da Terra (PEREIRA, 2004, p.133).

Antes mesmo de realizar a avaliação dos resultados do “Cédula da Terra”, comenta PEREIRA (2004, p.135 e 136), como previa o acordo de empréstimo com o Banco Mundial e como atitude mais razoável esperada, já que as organizações de representação de trabalhadores rurais mais relevantes do País, o MST e a Contag, manifestavam-se terminantemente contrárias ao projeto, o governo FHC cria o Banco da Terra. A decisão tomou por base o Projeto de Lei nº 25, de autoria de Esperidião Amin (PPB-SC), que propunha a criação de um fundo de terras semelhante ao criado em Santa Catarina, durante seu governo (1983-1987), voltado ao financiamento para compra de imóveis rurais de até 12 hectares.

Tamanha foi a pressão do governo FHC sobre o Congresso Nacional que, após apenas uma única sessão de “debate” e na presença do ministro Raul Jungmann, o projeto foi aprovado no Senado, no dia 21 de janeiro de 1998 por folgada maioria: 351 votos a favor, 83 contra e 3 abstenções, votação suficiente para aprovar uma emenda constitucional.

Consumava-se, assim, o apoio decisivo do patronato rural à criação do Banco da Terra, com a votação em bloco da bancada ruralista, que atravessava e se confundia com todos os partidos da base política do governo FHC.

Por meio dessa operação, nacionalizava-se o mecanismo de mercado como forma de obtenção de terra, com o objetivo simultâneo de criar uma alternativa ao “modelo tradicional”

de reforma agrária, aliviar o nível de tensão no campo e esvaziar a ascensão política dos movimentos sociais, especialmente do MST.

#### 4.1 BANCO DA TERRA

Criado por meio da Lei Complementar nº 93, de 4 de fevereiro de 1998, e regulamentado pelo Decreto 3.475, de 19 de maio de 2000, o Fundo de Terras e da Reforma Agrária – Banco da Terra não é apenas um programa que possibilita o acesso à terra, pelos trabalhadores e trabalhadoras rurais sem-terra ou com pouca terra, por meio de crédito para a aquisição de imóveis rurais e investimento em infraestrutura, mas um fundo de financiamento para compra de terras, constituindo-se em uma política de caráter permanente, uma ação complementar à reforma agrária, uma vez que financia a aquisição de imóveis que não podem ser desapropriados.

O mesmo Decreto cria o Conselho Curador do Banco da Terra, colegiado composto pelos ministros de Estado do Desenvolvimento Agrário, que o presidia, da Agricultura e do Abastecimento, do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, da Fazenda, do Meio Ambiente e do Esporte e Turismo, pelo presidente do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), pelo presidente do Incra, e por dois representantes dos potenciais beneficiários do Banco da Terra, a serem convidados pelo presidente do colegiado, que, além da gestão do programa, apresentava dentre suas atribuições ênfase na busca da participação dos poderes públicos estaduais e municipais e das comunidades locais em todas as fases de implementação dos Programas de Reordenação Fundiária, como forma de conferir maior legitimidade aos empreendimentos programados, facilitar a seleção dos beneficiários e evitar a dispersão de recursos.

Em sua operacionalização, contava, a partir de janeiro de 2000 (Resolução nº 168 do Conselho Curador de 04/01/00), com as Agências Estaduais do Banco da Terra quando a coordenação estadual era exercida pelo poder público estadual ou com as Agências Regionais do Banco da Terra quando a coordenação era exercida pelas Associações de Municípios. No âmbito municipal, tinha a participação dos Núcleos Municipais do Banco da Terra, instituídos e normalmente operacionalizados pelo poder público municipal por meio de assinatura de Termo de Adesão ao Programa e no assessoramento técnico e operacional os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural.

Foi operacionalizado no período entre 1999 a 2002, por meio de uma linha de financiamento, individual ou coletiva, que apresentava como potenciais beneficiários os trabalhadores rurais sem-terra, assalariados, agricultores não proprietários, preferencialmente os parceiros, posseiros e arrendatários, que comprovem, no mínimo, cinco anos de experiência na atividade rural, renda familiar máxima de R\$ 15 mil e patrimônio familiar máximo de R\$ 30 mil.

Também têm acesso ao financiamento agricultores proprietários de imóveis rurais com área inferior ao módulo fiscal do município, cuja exploração das atividades produtivas seja, comprovadamente, insuficiente para gerar renda capaz de lhes propiciar o sustento e de suas famílias.

Com prazo máximo de 20 (vinte) anos, incluídos os 3 (três) anos de período de carência, o Banco da Terra apresentava limite financiável de até 100% do valor da proposta de financiamento, com limite financeiro por família de R\$ 40 mil. Cabe esclarecer que, no período de execução do Banco da Terra, este limite financeiro estabelecido foi reduzido, com o objetivo de abranger número maior de beneficiários, não sendo considerada a possibilidade de aquisição de lotes com dimensões e/ou qualidade agrônômica mais adequadas à viabilização econômica das famílias, caso fossem mantidos os limites de lei. A redução inicial foi para R\$ 30 mil e posteriormente para R\$ 25 mil. A taxa de juros anuais variava de 6 a 10% em função do montante financiado, que, apesar de, em média (8%), ficar abaixo da variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Ampliado (IPCA) no período 2000 a 2002 (9,25%) e do índice de correção da poupança (8,795%) foi considerado alto frente ao objetivo social do Programa. Apresentava instrumento de premiação aos mutuários<sup>27</sup> em situação de adimplência de suas parcelas, com o rebate de 30 (trinta) ou 50% (cinquenta por cento) sobre o valor dos juros, conforme o nível de pobreza da região onde se localizava o imóvel.

Tinha como objeto de financiamento a aquisição do imóvel rural, benfeitorias existentes, os custos cartoriais, de medição e de impostos (Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis – ITBI) referentes à transação de compra e venda. Além da implantação de itens de infraestrutura básica (construção ou reforma de residência, instalação de sistemas de abastecimento de água e/ou de energia elétrica e cercas limítrofes).

---

<sup>27</sup> Denominação utilizada pelos agentes financeiros do Banco da Terra quando se referiam aos beneficiários, pois em seu entendimento o programa não passava de uma linha de financiamento para a aquisição de terra.

#### 4.2 PROGRAMA NACIONAL DE CRÉDITO FUNDIÁRIO – PNCF

Com a mudança de governo em 2003, o Banco da Terra foi extinto e, por meio do Decreto nº 4.892, de 25 de novembro do mesmo ano, que revogou o Decreto 3.475, de 19 de maio de 2000, foi criado o Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), que se encontra ativo até os dias de hoje.

A gestão do PNCF passou, a partir de outubro de 2003 (Decreto nº 4.854, de 8 de outubro do mesmo ano), a ser responsabilidade do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar (Condraf), órgão colegiado integrante da estrutura básica do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). O Condraf é composto por ministros e secretários especiais, além de representantes de entidades da sociedade civil organizada. São convidados para participar das reuniões, em caráter permanente, os titulares das secretarias do MDA (Reordenamento Agrário, da Agricultura Familiar e de Desenvolvimento Territorial) e o presidente do Incra.

As normas operacionais do PNCF devem assegurar a efetiva participação dos Conselhos Estaduais, Regionais, Territoriais ou Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável. Seja na elaboração dos planos de reordenação fundiária, seja nos planos de aplicação de recursos do Fundo de Terras ou na análise, e aprovação, das propostas de financiamento, definindo assim as atribuições dos conselhos, em seus respectivos níveis de atuação.

A gestão financeira do Fundo de Terras e da Reforma Agrária passa a ser responsabilidade do MDA, por meio de sua Secretaria de Reordenamento Agrário (SRA), que atuará na implementação de políticas públicas nacionais para o meio rural, por meio de ações complementares à reforma agrária, como a garantia de acesso à terra pelo crédito fundiário.

Para a operacionalização do PNCF nos estados, a SRA oficializará termo de parceria com os governos estaduais, objetivando a criação das Unidades Técnicas Estaduais (UTE), estruturas responsáveis pela coordenação e descentralizada das ações do Programa, que, dentre suas atividades, buscará a efetiva participação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, entidades representativas da agricultura familiar e demais entidades parceiras das ações.

Em suas características financeiras, o PNCF diferencia-se do Banco da Terra nos seguintes pontos:

- a) Taxa de juros anuais variável, de acordo com os valores financiados, sendo: 3% para financiamentos de até R\$ 5 mil; 4% para financiamentos de R\$ 5 mil a R\$ 15 mil; 5,5% para financiamentos de R\$ 15 mil a R\$ 25 mil; e 6,5%, para financiamentos superiores a R\$ 25 mil. Mais recentemente, por meio da Resolução 3.869, de 17 de junho de 2010, o Banco Central do Brasil reduz para 2%, 3%, 4% e 5%, respectivamente, para as mesmas faixas de financiamento, que, se comparada com a taxa de juros de outro programa de apoio à agricultura familiar, coordenada pelo MDA, o PRONAF MAIS ALIMENTOS<sup>28</sup>, que apresenta juros de 2% ao ano e limite de financiamento de R\$ 130 mil, ainda é elevada;
- b) Prazo de financiamento total variável em função do valor financiado, de 14 (quatorze) anos incluídos os 24 (vinte e quatro) meses de carência para financiamentos de até R\$ 15 mil e de 17 (dezessete) anos, incluídos os 24 (vinte e quatro) meses de carência, para os financiamentos superiores a R\$ 15 mil. Recentemente, por meio da Resolução 3.869, de 17 de junho de 2010, do Banco Central do Brasil, o prazo é ampliado para 17 (dezessete) anos, incluídos 36 (trinta e seis) meses de carência, para financiamentos de até R\$ 30 mil e de 20 (vinte) anos, incluídos 36 (trinta e seis) meses de carência, para financiamentos com valores superiores a R\$ 30 mil;
- c) Limite financiável de até 100% do valor da proposta de financiamento, com limite por família de R\$ 40 mil. Mais recentemente, por meio da Resolução 3.869, de 17 de junho de 2010, o Banco Central amplia o limite para R\$ 80 mil. No Paraná, a mesma Resolução cria outros dois níveis de limite, de acordo com o valor de referência regional<sup>29</sup>, o que pode ser visualizado no Mapa 1. Essa ampliação de limite financeiro era exigida, há tempo, pelas organizações e instituições representativas da agricultura familiar no Estado, que alegavam impossibilidade de financiamento de imóveis com qualidade e dimensões mais adequadas ao bom desenvolvimento econômico e social das famílias beneficiárias. Conforme o Painel de Indicadores Edição nº 020/2011 do MDA, ocorreu ampliação em 27,75% da área dos lotes financiados, porém também ampliou, em 57,39%, o nível de endividamento das famílias, quando comparado ao período com o limite inferior. Cabe esclarecer que a divisão estabelecida para o Paraná, três valores diferenciados, segundo as

---

<sup>28</sup> Linha especial de crédito de investimento para a produção de alimentos.

<sup>29</sup> Valor resultante de levantamento executado pelo MDA por meio de cruzamento de informações originadas por diferentes entidades que acompanham o mercado de terras no Estado, tomando por base geográfica as microrregiões homogêneas do IBGE.



efetive por valor 10% inferior ao valor de referência, estabelecido para cada caso. Mais recentemente, por meio da Resolução 3.869, de 17 de junho de 2010, do Banco Central do Brasil, esses valores passaram a 18% e 10%, respectivamente;

- e) Objetivando diferenciar o público beneficiário, cria duas linhas de financiamento: A Consolidação da Agricultura Familiar (CAF) é para os beneficiários com renda anual familiar de até R\$ 15 mil e patrimônio familiar de até R\$ 30 mil; e a linha Combate à Pobreza Rural (CPR), para beneficiários com renda anual familiar de até R\$ 9 mil e patrimônio familiar de até R\$ 15 mil. Esta linha apresenta a obrigatoriedade de financiamento coletivo, para os itens de infraestrutura, e, objetivando à inclusão e equidade de públicos diferenciados, quando financiamentos para grupos de jovens, negros e mulheres, respeitado o limite financeiro por família estipulado, disponibiliza mais R\$ 1 mil por participante para aquisição de itens de infraestrutura e mais R\$ 1 mil para custeio de atividades de recuperação e/ou conservação do meio ambiente;
- f) Os itens financiáveis são ampliados, quando comparados com o Banco da Terra. Abre-se a possibilidade de financiamento para as despesas topográficas, para a demarcação das parcelas, manutenção da família durante os primeiros seis meses do projeto, investimentos necessários para a implantação inicial da atividade rural a ser explorada (investimentos produtivos) e prestação de serviços de assistência técnica e extensão rural.

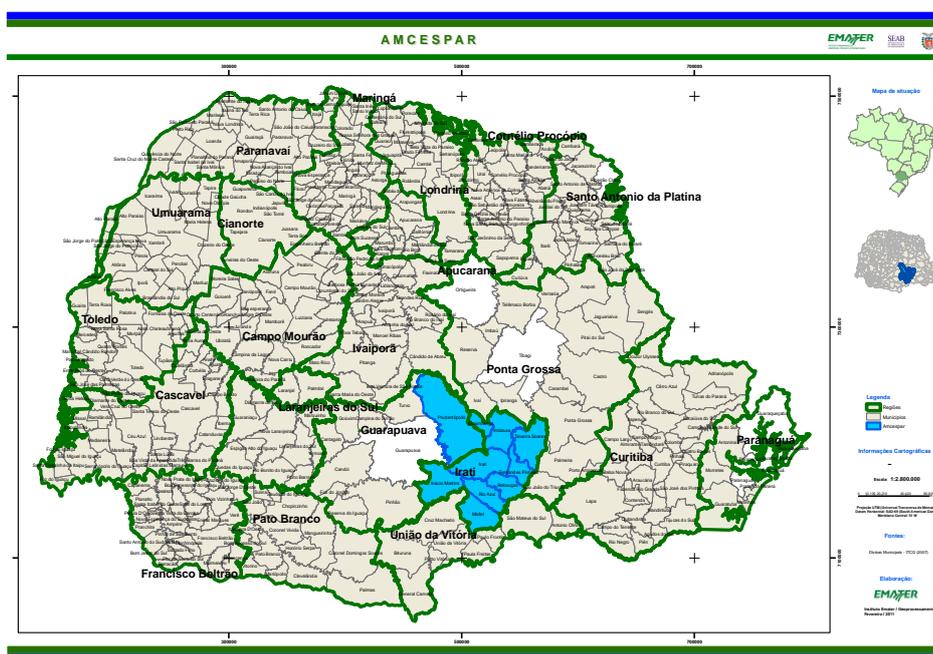
#### 4.3 A OPERACIONALIZAÇÃO DOS PROGRAMAS NO PARANÁ

No Paraná, a operacionalização dos programas de reordenamento fundiário se deu de forma semelhante, valendo-se de estruturas nos âmbitos municipal, regional e estadual. Diferentemente de um programa para outro, ocorreram, nas estruturas operacionais, alterações de denominação, em sua composição e em suas atribuições.

##### 1.3.1 Banco da Terra

Até dezembro de 2001, sua coordenação era exercida pela Secretaria de Estado da Agricultura e do Abastecimento (SEAB), desenvolvida junto à Unidade de Gerenciamento do

Projeto (UGP) Paraná 12 Meses<sup>31</sup>, valendo-se das estruturas regionais do Programa. Com a publicação da Resolução 168, do Conselho Curador do Banco da Terra, em 4 de janeiro de 2002, o MDA no Paraná institui duas agências para a coordenação das ações do Banco da Terra: a Agência Estadual, operacionalizada pela SEAB, sediada em Curitiba e com área de ação em 389 (trezentos e oitenta e nove) municípios do Estado; e a Agência Regional da Associação dos Municípios da Região Centro-Sul do Paraná (AMCESPAR), com sede em Irati e atuação nos dez municípios da área de atuação daquela associação regional de (ver Mapa 2).



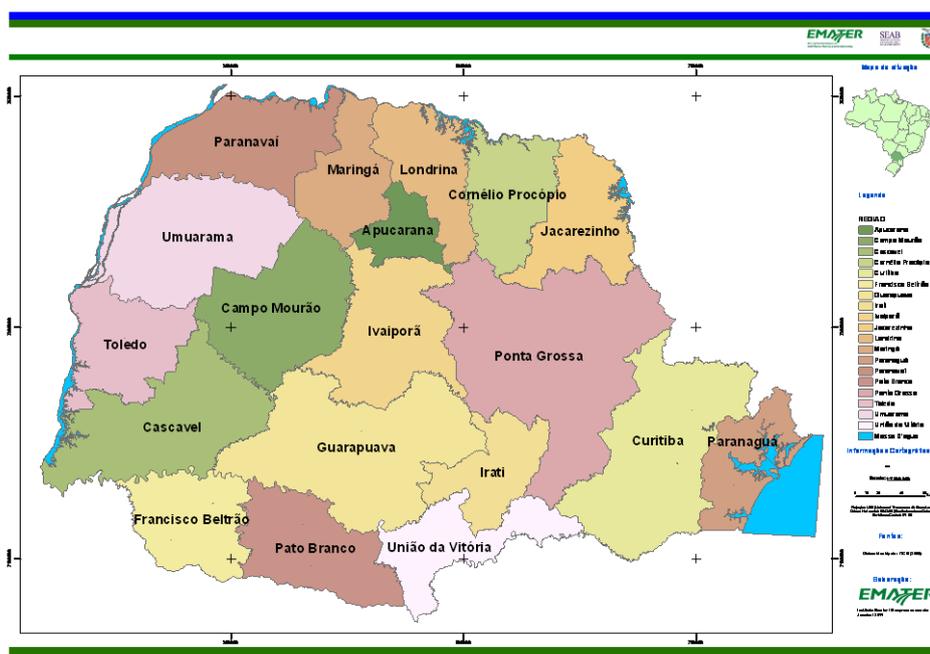
MAPA 2 – ÁREA DE ABRANGÊNCIA DA AMCESPAR  
FONTE: Instituto de Terras, Cartografia e Geociências (2007)

No âmbito da Agência Estadual do Banco da Terra, a deliberação sobre as propostas de financiamento era de responsabilidade de um colegiado de instituições, denominado de Câmara Setorial do Banco da Terra. A Câmara era composta por representantes de instituições públicas (Secretarias de Estado da Agricultura, que detinha a coordenação da Câmara Setorial, e a do Meio Ambiente, Instituto Ambiental do Paraná, Instituto de Terras e Cartografia, Emater, Incra e Banco do Brasil) e da sociedade civil organizada (Federação da

<sup>31</sup> Projeto do Governo do Estado do Paraná, em parceria com o Banco Mundial, executado no período de dezembro de 1997 a março de 2006, com valor total de US\$ 353 milhões e objetivo de contribuir para a melhoria das condições sociais dos pequenos agricultores, proporcionando investimentos em habitação e saneamento básico; recuperação e preservação do solo agrícola e do meio ambiente como um todo; geração de postos de trabalho no meio rural; aumento da renda familiar e regularidade de ganhos durante os 12 meses do ano.

Agricultura do Estado do Paraná – FAEP, Organização das Cooperativas do Estado do Paraná – Ocepar e Associação de Municípios do Paraná – AMP).

Regionalmente, as estruturas responsáveis pela execução do Programa eram as Comissões Regionais do Paraná 12 Meses, compostas exclusivamente por representantes de instituições públicas, localizadas em cada região administrativa da SEAB (ver Mapa 3). No município, além dos Conselhos Municipais, que detinham a responsabilidade de deliberação sobre a elegibilidade do imóvel e dos proponentes, o Programa contava, a partir da Resolução 168, do Conselho Curador do Fundo de Terras e da Reforma Agrária, de 4 de janeiro de 2002, com os Núcleos Municipais do Banco da Terra. Núcleos instituídos oficialmente pelo poder público municipal e operacionalizados, na sua grande maioria, pelas unidades municipais do Instituto Emater, responsáveis pelo encaminhamento da documentação, acompanhamento e divulgação do Programa em âmbito municipal.



MAPA 3 – REGIÕES ADMINISTRATIVAS DA SEAB – 2000

FONTE: Instituto de Terras, Cartografia e Geociências (2007) e IBGE (2006)

Na execução técnica, o Banco da Terra teve a participação exclusiva do Instituto Emater até dezembro de 2001. A partir de janeiro de 2002, com a publicação da Resolução do Conselho Curador do Banco da Terra nº 169, de 4 de janeiro de 2002, abriu-se a possibilidade de participação da iniciativa privada na elaboração das propostas de financiamento e prestação de serviços de assistência técnica.

#### 4.3.2 Programa Nacional de Crédito Fundiário - PNCF

Sua operacionalização teve início no Paraná, a partir de meados de 2005. A sua execução foi coordenada, no Estado, pela Unidade Técnica Estadual – UTE/PR, operacionalizada pela SEAB e, regionalmente, pelas Unidades Técnicas Regionais (UTR), constituídas exclusivamente por representantes da SEAB e Emater.

A responsabilidade sobre a deliberação das propostas de financiamento é do Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar (CEDRAF)<sup>32</sup>. A partir de 2008, com a publicação do Manual de Operações e Procedimentos para Implementação do PNCF no Paraná, repassa a atribuição para os Comitês Gestores Regionais do Crédito Fundiário, descentralizando assim a operacionalização da proposta. Estas instâncias deliberativas são vinculadas ao CEDRAF, localizadas em cada região administrativa da SEAB e compostas por representantes de instituições públicas e da sociedade civil organizada.

Nos municípios, o Programa conta com a participação ativa dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR) que deliberam sobre a elegibilidade dos imóveis e, principalmente, dos proponentes. A execução técnica do Programa é realizada pelas chamadas Entidades Parceiras, ligadas à Rede de Apoio do Crédito Fundiário, responsáveis pela organização e capacitação dos agricultores interessados na política, elaboração das propostas de financiamento e prestação de serviços de assistência técnica e extensão rural. Nessa função, atualmente, o Programa conta com a participação da Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Paraná (Fetaep), Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul (FETRAF-Sul), ambas as federações por meio de seus sindicatos, a Associação Regional das Casas Familiares Rurais (ARCAFAR) e o Instituto Emater.

No período de atuação do Banco da Terra no Paraná, de 1999 a 2003, foram beneficiados 2.154 (duas mil, cento e cinquenta e quatro) famílias, com aporte de aproximadamente R\$ 63,403 milhões, segundo informações da Superintendência Regional do Banco do Brasil no Paraná, e aquisição de 21.950 ha, conforme dados da UTE/PR.

---

<sup>32</sup> Conselho instituído por meio do Decreto nº 272, de 07/03/2007, do governador do Paraná, no âmbito da SEAB, que apresenta como atribuições a contribuição para a formulação, coordenação e implementação de políticas públicas de apoio e fortalecimento da agricultura familiar, notadamente o Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, articulando e aperfeiçoando os mecanismos de participação e controle social. Compõem o CEDRAF instituições públicas, instituições de representação e organizações da agricultura familiar do Paraná (PARANÁ, 2007).

No PNCF, no período de 2005 a dezembro de 2010, foram beneficiadas 2.328 (duas mil trezentos e vinte e oito) famílias, com a liberação de R\$ 92,239 milhões, segundo o Painel de Indicadores Gerenciais SRA (2011). A área média dos lotes financiados pelo Crédito Fundiário é de, aproximadamente, 5,26 ha, que totaliza 12.253 ha.

A distribuição geográfica das famílias assentadas pelos programas de financiamento fundiário no Paraná, refletida na Tabela 1, nos apresenta as regiões administrativas da SEAB de Jacarezinho (26,46%), Cascavel (15,48%), Cornélio Procópio (9,60%) e Londrina (9,51%) como as de maior concentração.

TABELA 1 – DISTRIBUIÇÃO GEOGRÁFICA DAS FAMÍLIAS ASSENTADAS PELOS PROGRAMAS DE REORDENAMENTO FUNDIÁRIO NO PARANÁ EM DEZEMBRO DE 2010

REGIÃO ADMINISTRATIVA	FAMÍLIAS	% N° FAMÍLIAS
Jacarezinho	1.186	26,46
Cascavel	693	15,48
Cornélio Procópio	430	9,60
Londrina	426	9,51
Apucarana	311	6,93
Francisco Beltrão	265	5,91
Campo Mourão	203	4,53
Maringá	192	4,28
Paranavaí	157	3,51
Irati	129	2,88
Ivaiporã	115	2,56
Umuarama	76	1,70
Guarapuava	70	1,56
União da Vitória	69	1,53
Ponta Grossa	48	1,07
Toledo	46	1,02
Pato Branco	44	0,98
Cianorte	15	0,33
Laranjeiras do Sul	3	0,07
Paranaguá	3	0,07
Curitiba	1	0,02
<b>TOTAL</b>	<b>4.482</b>	<b>100,00</b>

FONTE: Superintendência do Banco do Brasil no Paraná e MDA (2011)  
Dados organizados pelo autor

Tal distribuição pode ser explicada pelo fato de que, nessas regiões administrativas, ocorreu a oferta de grandes imóveis para financiamento junto ao Banco da Terra e PNCF. É comum encontrar nessas regiões grupos de famílias, assentadas num mesmo imóvel,

composto por 20, 50, 70 e até 200 famílias, como é o caso da Fazenda Congonhinhas, no município de Congonhinhas, região de Cornélio Procópio.

Cabe esclarecer que, no período de 2000 a 2003, os resultados apresentados são consequência da operacionalização do Banco da Terra. Já os resultados de 2005 a 2010, fruto do PNCF.

Nos anos 2001 e 2002, o engajamento político dos prefeitos; a decisão política do governo Jaime Lerner, de disponibilizar a estrutura da SEAB e do Instituto Emater, para a operacionalização do Programa; e o baixo valor das terras, no Estado, facilitaram a implantação de projetos. Bem como a concentração do número de famílias assentadas.

Em 2003, os projetos implantados (envolvendo 388 famílias) referiam-se ao Banco da Terra. Tais propostas estavam em análise no final de 2002, já que, naquele exercício financeiro, não haviam ainda sido liberadas, ficando sua implantação para o ano seguinte.

No gráfico 1, abaixo, se apresenta a distribuição cronológica do número de famílias assentadas pelos programas.



GRÁFICO 1 – DISTRIBUIÇÃO CRONOLÓGICA DO NÚMERO DE FAMÍLIAS ASSENTADAS  
 FONTE: UTE /PR – Crédito Fundiário (2011) e Superintendência do Banco do Brasil no Paraná (2006)

A partir de 2005, inicia-se a operacionalização do PNCF, com grandes dificuldades para a implantação de projetos em decorrência da elevação nos valores de terras, verificado no Estado após 2001<sup>33</sup>. Tudo isso proporcionou a aquisição de lotes, com dimensões inferiores

<sup>33</sup> A partir de 2001, as terras agrícolas em todas as regiões do Paraná iniciaram um processo de valorização. O aquecimento do preço da soja, influenciado pela cotação da oleaginosa no mercado internacional e principalmente pela valorização do Dólar em relação ao Real nos anos de 2001 e 2002, foi o principal responsável pela valorização do preço da terra.

aos financiados pelo Banco da Terra, em média 5,26 hectares e 10,19 hectares, respectivamente, exigindo das famílias beneficiárias endividamento maior. Em média, R\$ 39.600,00, enquanto que para as famílias beneficiárias do Banco da Terra os financiamentos, foram de R\$ 29.400,00. O período de 2005 a 2010 também foi caracterizado pela implantação de grandes projetos, maiores em número de famílias assentadas por imóvel, que os presentes no período de 2000 a 2003.

#### 4.4 TERRITÓRIO DA CIDADANIA INTEGRAÇÃO NORTE PIONEIRO

A estratégia de desenvolvimento sustentável, sob a ótica territorial, teve início a partir de 2003, por meio do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), com objetivos claros, dentre os quais a superação da pobreza e a geração de renda e trabalho na área rural.

A proposta de desenvolvimento deveria combinar estratégia de ação territorial com consolidação das relações federativas, integração de políticas públicas e a participação social.

A partir de 2008, por meio de decreto não numerado, de 25 de fevereiro de 2008, o Governo Lula cria o Programa Territórios da Cidadania, a ser implementado, de forma integrada, pelos diversos órgãos do governo federal responsáveis pela execução de ações voltadas à melhoria das condições de vida, de acesso a bens e serviços públicos e a oportunidades de inclusão social e econômica às populações que vivem no interior do País.

O Programa tem por objetivo promover e acelerar a superação da pobreza e das desigualdades sociais no meio rural, inclusive as de gênero, raça e etnia, por meio de estratégia de desenvolvimento territorial sustentável que contempla: a) integração de políticas públicas com base no planejamento territorial; b) ampliação dos mecanismos de participação social na gestão das políticas públicas de interesse do desenvolvimento dos territórios; c) ampliação da oferta dos programas básicos de cidadania; d) inclusão e integração produtiva das populações pobres e dos segmentos sociais mais vulneráveis, tais como trabalhadoras rurais, quilombolas, indígenas e populações tradicionais; e) valorização da diversidade social, cultural, econômica, política, institucional e ambiental das regiões e das populações.

---

No período de 2001 a março de 2004 os preços das terras entraram em uma fase ascendente. Em março de 2004, o preço médio da terra roxa mecanizada no Paraná foi 195% superior ao preço médio do ano de 2001. A valorização da soja no mesmo período foi de 197%, confirmando a estreita relação com o mercado de terras no estado. Essa valorização dos preços da soja motivou a aquisição de terras para o plantio. A área plantada com a cultura na safra 2003/04 apresentou acréscimo de 70,8% quando comparada a década de 90 (DERAL, 2003).

O decreto de criação do Programa Territórios da Cidadania diz que, para a seleção do território a ser incorporado ao programa, serão ponderados critérios, tais como:

- a) Estar incorporado ao Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais, do Ministério do Desenvolvimento Agrário;
- b) Apresentar: 1) menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) territorial; 2) maior concentração de municípios de menor Índice de Desenvolvimento de Educação Básica (IDEB); 3) maior concentração de beneficiários do Programa Bolsa-Família; 4) maior concentração de agricultores familiares e assentados da reforma agrária; 5) maior concentração de populações tradicionais, quilombolas e indígenas; 6) baixo dinamismo econômico, segundo a tipologia das desigualdades regionais constantes da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, do Ministério da Integração Nacional; 7) convergência de programas de apoio ao desenvolvimento de distintos níveis de governo; e 8) maior organização social.

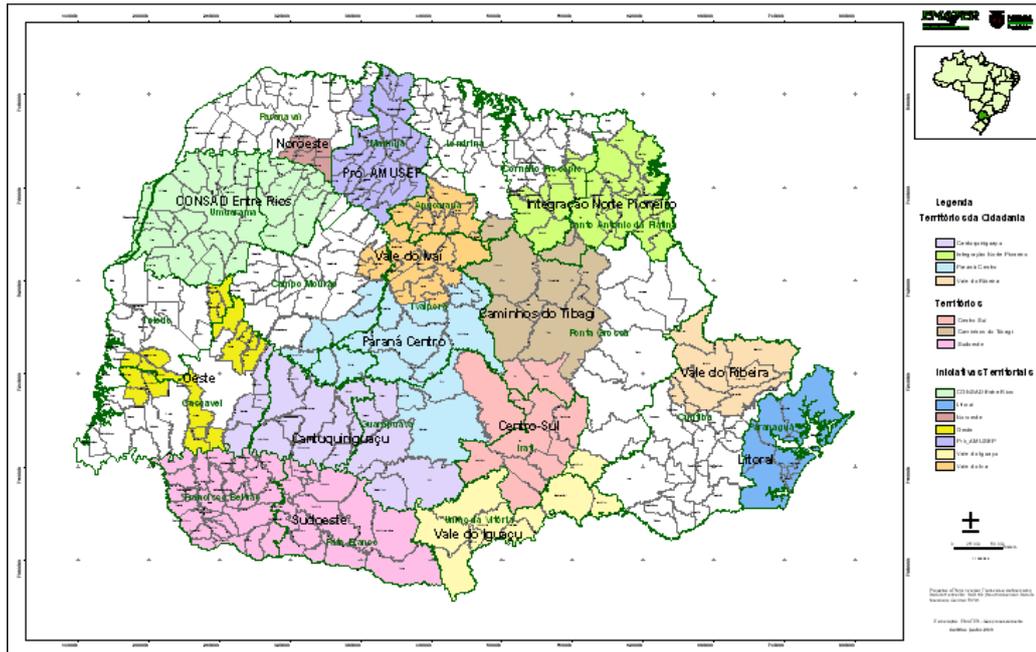
Com esta concepção de desenvolvimento, o Paraná apresenta quatro Territórios da Cidadania com 74 (setenta e quatro) municípios, três territórios homologados pelo Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais, do MDA, com 63 (sessenta e três) municípios e 7 iniciativas territoriais<sup>34</sup>, com 131 (cento e trinta e um) municípios (ver Mapa 4).

Localizado entre o Segundo e o Terceiro Planalto Paranaense, o Território da Cidadania Integração Norte Pioneiro, cuja localização está representada no Mapa 5, é constituído por 29 (vinte e nove) municípios. Destes, nove da região administrativa de Cornélio Procópio (Abatiá, Congonhinhas, Nova Fátima, Nova Santa Bárbara, Ribeirão do Pinhal, Santa Amélia, Santa Cecília do Pavão, Santo Antonio do Paraíso e São Jerônimo da Serra). Os demais são da região de Jacarezinho (Carlópolis, Conselheiros Mairinck, Guapirama, Ibaiti, Jaboti, Joaquim Távora, Ribeirão Claro, Salto do Itararé, Santana do Itararé, São José da Boa Vista, Siqueira Campos, Tomazina e Wenceslau Braz).

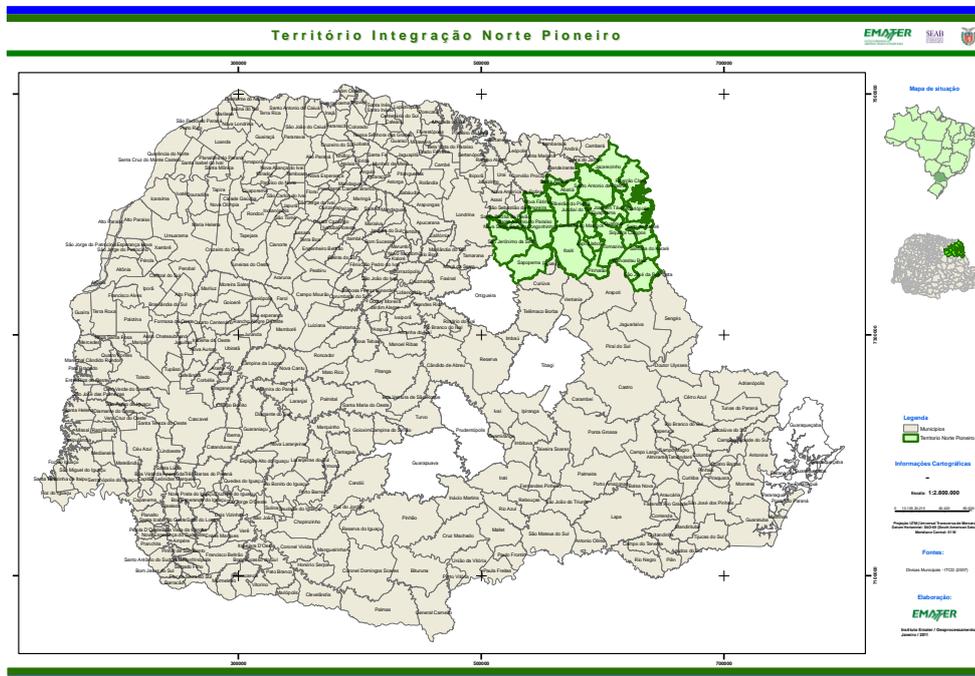
---

<sup>34</sup> Territórios ainda não homologados pelo Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais, do Ministério do Desenvolvimento Agrário, também denominados de pré-territórios.

TERRITÓRIOS E INICIATIVAS TERRITORIAIS NO PARANÁ - 2001



MAPA 4 – TERRITÓRIOS E INICIATIVAS TERRITORIAIS NO PARANÁ – 2011  
 FONTE: MDA – Secretaria de Desenvolvimento Territorial – 2010  
 Elaboração: Instituto Emater – Geoprocessamento



MAPA 5 – TERRITÓRIO DA CIDADANIA INTEGRAÇÃO NORTE PIONEIRO  
 FONTE: MDA – Secretaria de Desenvolvimento Territorial – 2006  
 Elaboração: Instituto Emater – Geoprocessamento

O conjunto de municípios, segundo o IBGE (2010), representa 5,23% da área e 2,99% da população total do Estado (Tabela 2).

TABELA 2 – POPULAÇÃO TOTAL E ÁREA TERRITORIAL DS MUNICÍPIOS DO TERRITÓRIO INTEGRAÇÃO NORTE PIONEIRO – PARANÁ 2010.

MUNICÍPIOS	POPULAÇÃO TOTAL	ÁREA TERRITORIAL (KM <sup>2</sup> )
Abatiá	7.764	229,08
Carlópolis	13.706	447,86
Congonhinhas	8.279	535,96
Conselheiro Mairinck	3.636	204,71
Guapirama	3.891	189,10
Ibaiti	28.751	896,85
Jaboti	4.902	139,21
Jacarezinho	39.121	602,53
Japira	4.903	189,14
Joaquim Távora	10.736	289,17
Jundiá do Sul	3.433	320,82
Nova Fátima	8.147	283,42
Nova Santa Bárbara	3.908	71,76
Pinhalão	6.215	220,69
Quatiguá	7.045	112,69
Ribeirão Claro	10.678	632,78
Ribeirão do Pinhal	13.524	374,73
Salto do Itararé	5.178	200,52
Santa Amélia	3.803	77,90
Santa Cecília do Pavão	3.646	110,20
Santana do Itararé	5.249	251,27
Santo Antonio da Platina	42.707	721,63
Santo Antonio do Paraíso	2.408	165,90
São Jerônimo da Serra	11.337	823,77
São José da Boa Vista	6.511	399,67
Sapopema	6.736	677,61
Siqueira Campos	18.454	278,04
Tomazina	8.791	591,44
Wenceslau Braz	19.298	397,92
<b>TERRITÓRIO</b>	<b>312.757</b>	<b>10.436,37</b>
<b>PARANÁ</b>	<b>10.444.526</b>	<b>199.314,85</b>

FONTE: IBGE – Censo Demográfico (2010)

Ainda referente à população do território, percebe-se, ao analisar a Tabela 3, que, no decênio 2000-2010, 17 (dezessete) municípios apresentaram crescimento negativo em sua população total.

TABELA 3 – POPULAÇÃO TOTAL, URBANA E RURAL DOS MUNICÍPIOS DO TERRITÓRIO NO PERÍODO 2000-2010.

Municípios	POPULAÇÃO 2000					POPULAÇÃO 2010					CRESCIMENTO		
	Total	Urbana	Rural	Grau de urbanização (%)	Densidade (hab/km <sup>2</sup> )	Total	Urbana	Rural	Grau de urbanização (%)	Densidade (hab/km <sup>2</sup> )	Total	Urbana	Rural
Abatiá	8.259	5.356	2.903	64,9	36,10	7.764	5.732	2.032	73,8	33,95	-	+	-
Carlópolis	13.305	8.347	4.958	29,7	29,70	13.706	9.353	4.353	68,2	30,36	+	+	-
Congonhinhas	7.851	4.704	3.147	59,9	14,60	8.279	4.834	3.445	58,4	15,45	+	+	+
Conselheiro Mairinck	3.463	2.406	1.057	69,5	16,90	3.636	2.515	1.121	69,2	17,76	+	+	+
Guapirama	4.068	2.917	1.151	71,7	21,50	3.891	2.900	991	74,5	20,58	-	-	-
Ibaiti	26.448	19.707	6.741	74,5	29,50	28.751	23.116	5.635	80,4	32,03	+	+	-
Jaboti	4.590	2.641	1.949	57,5	33,00	4.902	3.027	1.875	61,8	35,20	+	+	-
Jacarezinho	39.625	33.515	6.110	84,6	65,80	39.121	34.774	4.347	88,9	64,93	-	+	-
Japira	4.901	2.327	2.574	47,5	25,90	4.903	2.733	2.170	55,7	26,04	estável	+	-
Joaquim Távora	9.661	6.972	2.689	72,2	33,40	10.736	8.220	2.516	76,6	37,13	+	+	-
Jundiá do Sul	3.659	2.266	1.393	61,9	11,40	3.433	1.976	1.457	57,6	10,70	-	-	+
Nova Fátima	8.305	6.591	1.714	79,4	29,30	8.147	6.609	1.538	81,1	28,75	-	estável	-
Nova Santa Bárbara	3.611	2.871	740	79,5	50,30	3.908	3.279	629	83,9	54,46	+	+	-
Pinhalão	6.217	3.532	2.685	56,8	28,20	6.215	3.924	2.291	63,1	28,17	estável	+	-
Quatiguá	6.742	5.929	813	87,9	59,80	7.045	6.372	673	90,4	62,52	+	+	-
Ribeirão Claro	10.903	6.796	4.107	62,3	17,20	10.678	7.085	3.593	66,4	16,97	-	+	-
Ribeirão do Pinhal	14.341	10.675	3.666	74,4	38,30	13.524	11.078	2.446	81,9	36,09	-	+	-
Salto do Itararé	5.549	3.419	2.130	61,6	27,70	5.178	3.723	1.455	71,9	25,82	-	+	-
Santa Amélia	4.407	2.950	1.457	66,9	56,60	3.803	2.886	917	75,9	48,73	-	-	-
Santa Cecília do Pavão	4.064	3.002	1.062	73,9	36,90	3.646	3.057	589	83,8	33,09	-	+	-
Santana do Itararé	5.638	3.465	2.173	61,5	22,40	5.249	3.456	1.793	65,8	20,89	-	-	-
Santo Antonio da Platina	39.943	32.617	7.326	81,7	55,40	42.707	36.944	5.763	86,5	59,19	+	+	-
Santo Antonio do Paraíso	2.790	1.718	1.072	61,6	16,80	2.408	1.822	586	75,7	14,51	-	+	-
São Jerônimo da Serra	11.750	5.331	6.419	45,4	14,30	11.337	5.661	5.676	49,9	13,76	-	+	-
São José da Boa Vista	6.978	3.501	3.477	50,2	17,50	6.511	3.864	2.647	59,3	16,29	-	+	-
Sapopema	6.872	3.183	3.689	46,3	10,10	6.736	3.552	3.184	52,7	9,94	-	+	-
Siqueira Campos	16.000	11.768	4.232	73,6	57,50	18.454	13.424	5.030	72,7	66,37	+	+	+
Tomazina	9.931	4.286	5.645	43,2	16,80	8.791	4.119	4.672	46,9	14,86	-	-	-
Wenceslau Braz	19.559	14.879	4.680	76,1	49,20	19.298	15.509	3.789	80,4	48,50	-	+	-

FONTE: IBGE (2010)

Mesmo somando os que apresentaram crescimento positivo, somente quatro (Congonhinhas, Conselheiro Mairinck, Jundiá do Sul e Siqueira Campos) apresentaram crescimento positivo em sua população rural. A esse fato, segundo Ipardes (2007, p. 25), pode-se vincular o componente migratório provocado pelas alterações consequentes da modernização da agricultura paranaense, iniciado em algumas regiões, a partir da década de 1970 e que, gradualmente, estendeu-se para o restante do Estado, ocasionando evasão das populações rurais.

Outro fator a considerar no território, conforme o Deral (2003, p. 22 a 25), foi a erradicação dos cafezais, atividade exigente em mão de obra, a partir de 1975, provocada por uma sequência de fatores tanto de ordem climática como as severas geadas de 1975 (geada negra<sup>35</sup>), em 1994 e 2000, e outros de ordem econômica como a queda nos preços no mercado internacional em consequência do aumento desenfreado da produção, o que obrigou o governo federal a incentivar programas de erradicação dos cafezais como forma de reduzir a produção interna, pois o Brasil respondia por cerca de 70 % do café produzido no mundo.

Apesar de apresentar 52,1% de seus solos inaptos à agricultura intensiva ou comercial<sup>36</sup>, devido à elevada probabilidade de ocorrência de erosão, e 0,4% impróprios, devido ao excesso hídrico, o território tem a agropecuária como o setor de maior dinamismo, com aumento de participação na renda regional, variando de 35,5%, em 1999, para 40,6%, em 2004. Os demais setores, indústria e serviços, apresentaram queda na participação no mesmo período, de 18,9% para 18,4% e de 45,6% para 41,1%, respectivamente (Ipardes, 2007, p. 80).

Na Tabela 4, abaixo, verifica-se a utilização das terras do território e percebe-se que 61,69% das terras são destinadas a pastagens.

---

<sup>35</sup> Denominação devido à coloração escurecida que a vegetação apresentou, em função da severidade da geada, principalmente nas grandes áreas com plantio de café.

<sup>36</sup> A agricultura intensiva é um sistema de produção agrícola que faz uso intensivo dos meios de produção e na qual se produzem grandes quantidades de um único tipo de produto. Requer grande uso de combustível e insumos, e pode acarretar alto impacto ambiental, pois não é utilizada a rotação de terra (desmate, queimada, plantio, esgotamento de solo, abandono e reinício do processo em outra área). Grande produtividade e utilização de máquinas. A agricultura intensiva não permite que as terras se regenerem quanto aos seus nutrientes naturais, que não sejam os fertilizantes colocados pelo homem, pois este gênero de agricultura prevê o cultivo constante, e sem pousio, de culturas agrícolas com o objetivo de produzir produtos agrícolas para as cotas de mercado

TABELA 4 – UTILIZAÇÃO DAS TERRAS DS ESTABELECIMENTOS AGROPECUÁRIOS DO TERRITÓRIO EM 31/12/2006.

MUNICÍPIOS	Estabelecimentos		Utilização das terras dos estabelecimentos agropecuários em 31.12								
			Lavouras (1)			Pastagens (2)			Matas e florestas (3)		
	Total (nº)	Área (em há)	Quantidade (nº)	Área (há)	%	Quantidade (nº)	Área (há)	%	Quantidade (nº)	Área (há)	%
Abatiá	811	16 619	926	7 346	44,20	522	7 090	42,66	392	1 609	9,68
Carlópolis	1 086	26 031	1 075	7 929	30,46	766	15 344	58,95	321	1 898	7,29
Congonhinhas	1 020	37 742	855	8 986	23,81	797	22 349	59,22	395	5 925	15,70
Conselheiro Mairinck	216	17 791	205	2 476	13,92	162	12 443	69,94	76	1 980	11,13
Guapirama	212	15 692	131	928	5,91	171	12 026	76,64	104	1 734	11,05
Ibaiti	1 586	76 579	1 409	11 870	15,50	1 216	54 542	71,22	816	11 973	15,63
Jaboti	527	12 225	515	2 427	19,85	424	8 081	66,10	273	1 420	11,62
Jacarezinho	725	72 793	628	27 980	38,44	521	24 710	33,95	369	8 019	11,02
Japira	537	15 107	513	3 421	22,65	391	9 533	63,10	275	1 765	11,68
Joaquim Távora	762	25 081	628	2 311	9,21	651	18 966	75,62	438	3 291	13,12
Jundiá do Sul	432	37 220	351	5 999	16,12	296	24 887	66,86	161	5 999	16,12
Nova Fátima	362	63 546	380	22 891	36,02	142	31 257	49,19	131	7 042	11,08
Nova Santa Bárbara	211	5 150	239	3 548	68,89	105	555	10,78	111	891	17,30
Pinhalão	568	11 596	579	3 990	34,41	317	5 100	43,98	332	2 120	18,28
Quatiguá	258	10 102	174	837	8,29	244	8 167	80,85	169	1 000	9,90
Ribeirão Claro	1 076	50 421	809	3 974	7,88	881	38 961	77,27	585	6 703	13,29
Ribeirão do Pinhal	690	31 908	606	9 668	30,30	498	17 542	54,98	255	4 004	12,55
Salto do Itararé	593	43 133	508	4 786	11,10	479	34 913	80,94	307	1 364	3,16
Santa Amélia	494	7 767	458	4 975	64,05	132	2 044	26,32	50	476	6,13
Santa Cecília do Pavão	438	8 883	375	5 370	60,45	177	2 230	25,10	179	1 133	12,75
Santana do Itararé	767	21 601	628	5 939	27,49	613	11 260	52,13	462	3 669	16,99
Santo Antônio da Platina	1 572	80 260	1 412	36 062	44,93	1 125	36 702	45,73	657	6 483	8,08
Santo Antônio do Paraíso	151	7 953	173	5 483	68,94	45	1 218	15,31	60	959	12,06
São Jerônimo da Serra	1 447	55 890	1 236	14 014	25,07	910	30 491	54,56	569	9 675	17,31
São José da Boa Vista	854	27 530	625	8 173	29,69	738	14 298	51,94	648	4 539	16,49
Sapopema	740	43 454	582	3 568	8,21	573	29 925	68,87	506	9 665	22,24
Siqueira Campos	893	27 113	719	2 806	10,35	650	22 649	83,54	233	1 116	4,12
Tomazina	1 313	48 115	1 257	7 955	16,53	1 034	31 495	65,46	824	7 463	15,51
Wenceslau Braz	1 261	28 358	937	9 831	34,67	869	42 281	149,10	711	4 688	16,53
<b>TERRITÓRIO NORTE PIONEIRO</b>	<b>21 602</b>	<b>925 660</b>	<b>18 933</b>	<b>235 543</b>	<b>25,45</b>	<b>15 449</b>	<b>571 059</b>	<b>61,69</b>	<b>10 409</b>	<b>118 603</b>	<b>12,81</b>

Fonte: IBGE – Censo Agropecuário 2006.

(1) Lavouras permanentes, temporárias e cultivo de flores, inclusive hidroponia e plasticultura, viveiros de mudas, estufas de plantas e casas de vegetação e forrageiras para corte. (2) Pastagens naturais, plantadas (degradadas e em boas condições). (3) matas e/ou florestas naturais destinadas à preservação permanente ou reserva legal, matas e/ou florestas naturais, florestas com essências florestais e áreas florestais também usadas para lavouras e pastoreio de animais.

Os estabelecimentos agropecuários do território caracterizam-se por apresentar, em sua grande maioria, utilização de mão de obra familiar.

Considerando a Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006<sup>37</sup>, do total de estabelecimentos agropecuários no território em 1995/1996, 85,82% se enquadrariam como familiares, segundo o Ipardes (2007, p. 97). Em 2006 (IBGE – Censo Agropecuário), a predominância de estabelecimentos familiares se reduz a 80,61%, enquanto, no mesmo período, a participação de estabelecimentos não familiares variou de 14,18% para 20,51% (Tabela 5).

TABELA 5 – ESTABELECIMENTOS AGROPECUÁRIOS SEGUNDO TIPO NO TERRITÓRIO NORTE PIONEIRO

TIPO DE ESTABELECIMENTO	1995/96		2006	
	Nº	%	Nº	%
Agricultura familiar – Lei nº 11.326	15.513	85,82	17.065	79,49
Não familiar	2.564	14,18	4.404	20,51
TOTAL	18.077	100,00	21.469	100,00

FONTE: IBGE – Censo agropecuário (1995/1996 e 2006)

Verifica-se que, no período de 1995/1996 a 2006, o número total de estabelecimentos agropecuários cresceu 18,76%. Os estabelecimentos familiares apresentaram crescimento de 10% e os não-familiares, de 71%.

Nota-se, com base nas informações constantes na Tabela 6, que, apesar dos estabelecimentos agropecuários não-familiares representarem 20,51% do total de estabelecimentos do território, a área destes estabelecimentos abrange 76,14% da área total dos estabelecimentos agropecuários existentes no território em 2006.

Segundo o Ipardes (2007, p. 99), esta característica territorial, de maior proporção de área total dos estabelecimentos não-familiares, ou seja; daqueles localizados nos extratos de área superior a 4 módulos fiscais, constitui elemento indicativo de ocorrência

<sup>37</sup> A chamada Lei da Agricultura Familiar estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Para os efeitos desta Lei, considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos: I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais; II - utilize predominantemente mão de obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; III - tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento e IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família (Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006).

de concentração do acesso à terra. Outro fator a considerar, nesse aspecto, é a área média dos estabelecimentos dos extratos superiores a quatro módulos fiscais, aproximadamente, 12,4 (doze vírgula quatro) vezes superior à área média dos estabelecimentos classificados, segundo a Lei 11.326, como da agricultura familiar.

TABELA 6 – ESTABELECEMENTOS AGROPECUÁRIOS E ÁREA NO TERRITÓRIO NORTE PIONEIRO – 2006

MUNICÍPIOS	Agricultura familiar – Lei nº 11.326			Não familiar		
	Estab. (nº)	Área (há)	Área média (há)	Estab. (nº)	Área (há)	Área média (há)
Abatiá	643	7 781	12,10	165	10 491	63,58
Carlópolis	883	9 869	11,18	201	16 291	81,05
Congonhinhas	836	8 237	9,85	177	39 461	222,94
Conselheiro Mairinck	152	1 877	12,35	64	17 126	267,59
Guapirama	164	2 144	13,07	47	7 736	164,59
Ibaiti	1 275	16 330	12,81	309	60 558	195,98
Jaboti	347	4 322	12,45	180	7 987	44,37
Jacarezinho	492	5 324	10,82	220	72 381	329,00
Japira	366	4 294	11,73	165	11 698	70,90
Joaquim Távora	575	7 443	12,94	185	20 407	110,31
Jundiá do Sul	320	3 323	10,38	111	33 428	301,15
Nova Fátima	258	2 237	8,67	105	22 031	209,81
Nova Santa Bárbara	171	1 566	9,16	42	4 318	102,82
Pinhalão	488	5 112	10,47	76	11 174	147,02
Quatiguá	196	4 071	20,77	62	6 031	97,27
Ribeirão Claro	718	9 057	12,61	344	53 481	155,47
Ribeirão do Pinhal	536	6 575	12,27	152	26 749	175,98
Salto do Itararé	481	6 704	13,94	109	7 514	68,93
Santa Amélia	456	3 566	7,82	39	4 205	107,81
Santa Cecília do Pavão	400	5 297	13,24	35	3 583	102,36
Santana do Itararé	634	8 330	13,14	134	14 937	111,47
S. Antônio da Platina	1 205	17 505	14,53	350	46 621	133,20
S. Antônio do Paraíso	112	1 024	9,14	39	6 701	171,81
São Jerônimo da Serra	1 094	13 079	11,96	326	50 893	156,11
São José da Boa Vista	743	12 588	16,94	109	16 327	149,79
Sapopema	549	8 689	15,83	191	44 202	231,42
Siqueira Campos	777	7 263	9,35	111	11 401	102,71
Tomazina	1 100	15 214	13,83	209	37 284	178,39
Wenceslau Braz	1 094	14 817	13,54	147	17 052	116,00
<b>TERRITÓRIO</b>	<b>17 065</b>	<b>213 635</b>	<b>12,52</b>	<b>4 404</b>	<b>682 065</b>	<b>154,87</b>

Fonte: IBGE, Censo Agropecuário 2006.

Na Tabela 7, está discriminada, por município do território, a mensuração de concentração na posse da terra. Percebe-se que em 2006 os níveis de concentração da

posse da terra, de acordo com o Índice de Gini<sup>38</sup>, variavam de Forte (nove municípios) a Muito Forte (20 municípios), confirmando elevada concentração na posse da terra nos municípios do Território da Cidadania Integração Norte Pioneiro.

TABELA 7 – ÍNDICE DE GINI DO ACESSO A TERRA NOS MUNICÍPIOS DO TERRITÓRIO NORTE PIONEIRO

Municípios	Índice Gini		
	1996	2006	Diferença
Abatiá	0,660	0,604	-0,056
Carlópolis	0,681	0,672	-0,010
Congonhinhas	0,769	0,809	0,040
Conselheiro Mairinck	0,777	0,814	0,036
Guapirama	0,743	0,775	0,032
Ibaiti	0,784	0,789	0,005
Jaboti	0,641	0,668	0,027
Jacarezinho	0,823	0,889	0,067
Japira	0,720	0,743	0,023
Joaquim Távora	0,742	0,764	0,022
Jundiá do Sul	0,775	0,826	0,051
Nova Fátima	0,778	0,584	-0,194
Nova Santa Bárbara	0,684	0,766	0,082
Pinhalão	0,806	0,758	-0,049
Quatiguá	0,588	0,569	-0,018
Ribeirão Claro	0,776	0,795	0,020
Ribeirão do Pinhal	0,752	0,786	0,033
Salto do Itararé	0,600	0,632	0,032
Santa Amélia	0,723	0,752	0,030
Santa Cecília do Pavão	0,622	0,594	-0,028
Santana do Itararé	0,695	0,706	0,011
Santo Antonio da Platina	0,735	0,737	0,003
Santo Antonio do Paraíso	0,763	0,754	-0,009
São Jerônimo da Serra	0,808	0,755	-0,053
São José da Boa Vista	0,634	0,649	0,015
Sapopema	0,761	0,774	0,014
Siqueira Campos	0,699	0,750	0,051
Tomazina	0,729	0,751	0,022
Wenceslau Braz	0,616	0,675	0,059

FONTE: IBGE – Censo Agropecuário (1995/1996 e 2006)

Nesse contexto, a política de reordenamento fundiário apresentou expressivos resultados na implantação de suas ações no território. Dos 29 (vinte e nove) municípios do

<sup>38</sup> Medida de desigualdade que mensura a distância do real acesso à terra com a perfeita equidistribuição dos estabelecimentos com a área (ha), variando de 0 (zero) a 1. Níveis de concentração: fraca - menor de 0,251; média - de 0,251 a 0,500; forte - de 0,501 a 0,700; muito forte - de 0,701 a 0,900; absoluta - de 0,901 a 1,0 (Ipardes, 2007).

território, 18 (dezoito) apresentam beneficiários da política, sendo que em 15 (quinze) se encontram beneficiários do Banco da Terra, em 14 (quatorze) do PNCF e em 12 (doze) se encontram beneficiários dos dois programas.

Os beneficiários da política no território representam 31,93% do total no Estado. Os beneficiados pelo Banco da Terra somam 32,74% e os beneficiados pelo PNCF 31,12% do total destes programas no Estado. Na Tabela 9, abaixo, essas informações podem ser confirmadas.

TABELA 9 – FAMÍLIAS ASSENTADAS PELA POLÍTICA DE REORDENAMENTO AGRÁRIO NO TERRITÓRIO INTEGRAÇÃO NORTE PIONEIRO (1999 – 2010).

MUNICÍPIOS	FAMÍLIAS ASSENTADAS		
	B. DA TERRA	PNCF	TOTAL
Abatiá	56		56
Carlópolis	45	83	128
Congonhinhas	63	203	266
Conselheiro Mairinck	56		56
Guapirama	26		26
Ibaiti	35	9	44
Jaboti			
Jacarezinho	41	53	94
Japira	6	22	28
Joaquim Távora			
Jundiá do Sul			
Nova Fátima			
Nova Santa Bárbara		1	1
Pinhalão	63	148	211
Quatiguá			
Ribeirão Claro	80	35	115
Ribeirão do Pinhal	22	10	32
Salto do Itararé		5	5
Santa Amélia			
Santa Cecília do Pavão			
Santana do Itararé			
Santo Antonio da Platina	117	8	125
Santo Antonio do Paraíso			
São Jerônimo da Serra			
São José da Boa Vista		1	1
Sapopema			
Siqueira Campos	3	2	5
Tomazina	87	79	166
Wenceslau Brás	5	13	18
<b>TERRITÓRIO</b>	<b>705</b>	<b>672</b>	<b>1.377</b>
Em relação ao PR (%)	32,74	31,12	31,93
<b>PARANÁ</b>	<b>2.153</b>	<b>2.159</b>	<b>4.312</b>

FONTE: SUPERINTENDÊNCIA DO BANCO DO BRASIL NO PARANÁ (2003) E MDA (2011)

NOTA: DADOS ORGANIZADOS PELO AUTOR

Na análise da Tabela 9, percebe-se que, dentre os municípios com famílias beneficiárias dos dois programas, Tomazina é o que apresenta a proporcionalidade melhor distribuída entre os programas (52,5% beneficiários pelo Banco da Terra e 47,6%

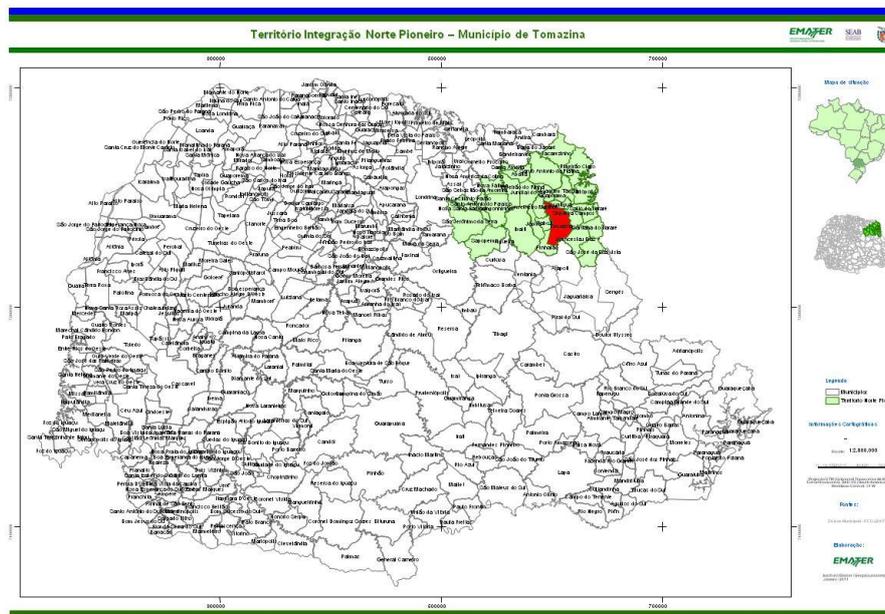
beneficiários pelo PNCF). É ainda o mais próximo da proporcionalidade total do Território (51,2% beneficiários pelo Banco da Terra e 48,8%, pelo PNCF), assim como do total no Estado (49,93% beneficiários pelo Banco da Terra e 50,07%, pelo PNCF).

Outro fato curioso, e único no Estado, é que, em Tomazina, num mesmo imóvel, ocorreu a aquisição de áreas distintas, por grupos distintos de famílias com financiamento pelos dois programas. Ou seja, um grupo, composto por 87 (oitenta e sete) famílias, financiou, pelo Banco da Terra, 549,87 (quinhentos e quarenta e nove vírgula oitenta e sete) hectares. Um segundo grupo, constituído por 75 (setenta e cinco) famílias, financiou, pelo PNCF, 418,24 (quatrocentos e dezoito vírgula vinte e quatro) hectares, com diferença de oito anos de um financiamento para outro.

Diante dessas características, Tomazina foi selecionado para o estudo de caso.

#### 4.5 MUNICÍPIO DE TOMAZINA

Localizado ao sul do território (Mapa 6), o município de Tomazina apresenta área de 594, 011 km<sup>2</sup> e população de 8.791 habitantes (IBGE, 2010). É o município do território com menor grau de urbanização, 46,9% (Tabela 3) e o que apresentou a terceira maior redução de população no período 2000 a 2010 (Tabela 3).



MAPA 6 – LOCALIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE TOMAZINA

FONTE: Instituto de Terras, Cartografia e Geociências – 2007

Elaboração: Instituto Emater – Geoprocessamento

Apresenta o setor da agropecuária como o setor de maior participação em sua economia, com 47,40%, considerando o Valor Adicionado Bruto (VAB) (Ipardes, 2008). Os demais setores apresentam participação de 8,08% e 44,52%, indústria e serviços, respectivamente.

Na exploração agropecuária, Tomazina apresenta 65,46% da área de seus estabelecimentos agropecuários destinada ao plantio de pastagens e 16,53% para cultivo de lavouras (Tabela 4). A Tabela 10 contém a distribuição por área e por estabelecimentos agropecuários, bem como as principais atividades econômicas em Tomazina, segundo o Censo Agropecuário de 2006 (IBGE).

TABELA 10 – PRINCIPAIS ATIVIDADES AGROPECUÁRIAS, POR ESTABELECIMENTOS E ÁREA EM TOMAZINA – 2006

TERRITÓRIO, MUNICÍPIO	Estabelecimentos, por classes da atividade econômica									
	Lavouras temporárias		Lavouras permanentes		Horticultura e floricultura		Pecuária		Produção florestal	
	Nº	Área	Nº	Área	Nº	Área	Nº	Área	Nº	Área
Território	9 823	577 453	1 028	22 428	6 510	221 776	11 950	494 702	240	21 647
Tomazina	325	15 552	41	739	392	9 914	531	24 157	20	2 137

FONTE: IBGE – Censo Agropecuário 2006

As características dos estabelecimentos agropecuários de Tomazina obedecem à mesma lógica dos estabelecimentos encontrados nos demais municípios do território, ou seja: a grande maioria (84%) é caracterizada como agricultura familiar, conforme características definidas na Lei 11.326, de 24 de julho de 2006 (Tabela 11). Porém, ao se considerar a área desses estabelecimentos, comprova-se a indicação de concentração da posse da terra, pois 71% da área estão concentrados em apenas 15,96% dos estabelecimentos, os chamados da agricultura não-familiar.

TABELA 11 – ESTABELECIMENTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR EM TOMAZINA – 2006

TIPO DE ESTABELECIMENTO	Nº	ÁREA (ha)	ÁREA MÉDIA (ha)
Agricultura familiar – Lei nº 11.326	1.100	15.214	13,83
Não-familiar	209	37.284	178,39
TOTAL	1.309	52.498	40,10

FONTE: IBGE – Censo Agropecuário (2006)

A área média dos estabelecimentos é outra característica similar ao que se encontra no território: os estabelecimentos classificados como de agricultura familiar apresentam 13,83 hectares em média, já os da agricultura não-familiar apresentam 178,39 hectares de área média, aproximadamente, 13 vezes superior aos primeiros.

Usando os mesmos parâmetros utilizados na análise da concentração da posse da terra para os municípios do território (Tabela 7), Índice de Gini, o município de Tomazina apresenta índice classificado com Muito Forte (0,751), apresentando tendência a aumentar, pois a variação no período 1995/1996 a 2006 foi crescente, ampliando em 2,2%. Esta tendência significa maior exclusão da população rural com redução no número ou na área média das propriedades familiares e consequente ampliação da concentração de riquezas refletida no crescimento do número de propriedades não-familiares ou na ampliação da área das já existentes.

A política de reordenamento fundiário no município apoiou a 166 (cento e sessenta e seis) famílias (Tabela 9), divididas em 4 (quatro) grupamentos, financiando a aquisição de terras em 3 (três) imóveis rurais. Os dois maiores grupos de beneficiários, em épocas distintas, apoiados um pelo Banco da Terra e outro pelo Crédito Fundiário, financiaram a aquisição de duas partes de um mesmo imóvel, fato único no Paraná.

O primeiro grupo, constituído por 87 (oitenta e sete) famílias, em sua grande maioria meeiros e arrendatários no cultivo de café, adquiriu seus lotes por meio do Programa Banco da Terra, no início de 2003, que financiou 549,87 (quinhentos e quarenta e nove vírgula oitenta e sete) hectares de um imóvel com área total de 968 (novecentos e sessenta e oito) hectares. As propostas de financiamento, com 20 (vinte) anos de prazo, dos quais 3 (três) anos de carência, juros de 8% ao ano e valor individual de R\$ 25.537,66 (vinte e cinco mil, quinhentos e trinta e sete reais e sessenta e seis centavos). Desse montante, R\$ 23.509,70 (vinte e três mil, quinhentos e nove reais e setenta centavos) somente para a aquisição da terra, R\$ 500,74 (quinhentos reais e setenta e quatro centavos) para a assistência técnica e R\$ 2.027,96 (dois mil, vinte e sete reais e noventa e seis centavos) para despesas cartoriais, de impostos e topográficas.

A elaboração das propostas de financiamentos foi da empresa DA TERRA, PLANEJAMENTO E ASSESSORIA AGROPECUÁRIA SC LTDA, que recomendou o

parcelamento<sup>39</sup> da área em lotes de mesma dimensão, 6,32 (seis vírgula trinta e dois) hectares, desconsiderando as características agrônômicas dos solos. O arranjo produtivo recomendado, cultivo de uva de mesa, pimentão e pepino em cultivo protegido (estufas) e cultivo de alho, a todas as famílias beneficiárias, ignorou a vocação e a experiência das famílias. Este planejamento, preocupado simplesmente com a concretização do “*negócio*”, certamente acarretou maiores dificuldades para as famílias na implantação e condução de seus lotes.

O acesso aos lotes se deu por meio de sorteio entre os beneficiários, exceto uma família, antigo funcionário do proprietário do imóvel e residente na área, que lhe foi concedido o direito de escolha do lote.

O segundo grupo de beneficiários, apoiados pelo PNCF, no final de 2007 e início de 2008, é composto por 75 (setenta e cinco) famílias, que adquiriram 418,24 (quatrocentos e dezoito vírgula vinte e quatro) hectares do mesmo imóvel, com área financiada pelo grupo anterior, apoiado pelo Banco da Terra.

As propostas de financiamento apresentaram 17 (dezesete) anos de prazo total, dos quais 2 (dois) de carência, juros de 6,5% ao ano e valor individual de R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais). Desse total, R\$ 36.084,00 (trinta e seis mil e oitenta e quatro reais) para aquisição da terra; R\$ 582,00 (quinhentos e oitenta e dois reais), para implantação de rede de abastecimento de água; R\$ 650,00 (seiscentos e cinquenta reais), para a assistência técnica; e R\$ 2.684,00 (dois mil, seiscentos e oitenta e quatro reais) para despesas cartoriais, impostos e medição.

A elaboração das propostas foi de responsabilidade de profissional indicado e credenciado pela Fetaep, por meio do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Tomazina, que na época exercia a Chefia do Departamento Agropecuário Municipal e a Presidência do Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável de Tomazina.

Por exigência operacional da UTE/PR, o planejamento do imóvel teve por base o estudo do quadro natural<sup>40</sup>, do imóvel, que qualificou o parcelamento dos lotes, resultando em lotes de tamanhos diferenciados, variando de 5,0894 a 6,6404 hectares e a recomendação dos arranjos, mais adequados à qualidade dos solos e preocupados com a

---

<sup>39</sup> Parcelamento do solo é a subdivisão de um terreno em lotes para ocupação. É fundamental que o parcelamento do solo ocorra sem danos ao meio ambiente e aos recursos naturais, evitando a formação de áreas de risco e criando as condições adequadas para o uso a que se destina.

<sup>40</sup> Estudo do tipo de solos, seu relevo, clima, vegetação existente e sua hidrografia. Para tanto se utilizam fotografias aéreas, imagens de satélite, plantas altimétricas, análise química e física dos solos.

vocação e experiência profissional dos beneficiários. As combinações recomendadas foram: bovinocultura de leite e olericultura protegida<sup>41</sup> (3 lotes); bovinocultura de leite e cafeicultura (27 lotes); cafeicultura e olericultura protegida (35 lotes); cafeicultura e uva (7 lotes); e cafeicultura, uva e feijão (3 lotes).

Dos arranjos produtivos, somente o arranjo cafeicultura e uva apresenta risco econômico às famílias, quando considerado o prazo de carência do financiamento (dois anos). São culturas que apresentam o início de sua produção de forma comercial (quantidade e qualidade) somente a partir do terceiro ano de plantio. Nessas situações, recomenda-se a implantação de, pelo menos, uma atividade que gere receita mais rapidamente, preferencialmente já no primeiro ano pós-acesso à terra.

Outro benefício do estudo do quadro natural a este grupo foi a redução no número inicial de participantes que, por indicação da assistência técnica e do proprietário do imóvel, seria de 91 (noventa e um) famílias, o que, técnica e economicamente, seria inviável naquela área, pois os lotes, ainda pequenos, seriam reduzidos a 4,596 hectares de área total. Em contrapartida, o proprietário abriu mão de R\$ 406.619 (quatrocentos e seis mil, seiscentos e dezenove reais), valor correspondente às 16 (dezesesseis) famílias não selecionadas, o que, infelizmente, não refletiu no montante financiado pelas famílias selecionadas.

As famílias deste segundo grupo apresentavam experiência na agropecuária para acesso aos benefícios da política, exercendo atividades econômicas como diarista rural (44 famílias), filho de agricultor familiar<sup>42</sup> (11 famílias), assalariado rural (8 famílias), parceiro (6 famílias), arrendatário rural (4 famílias) e proprietário rural (2 famílias). O acesso aos lotes se deu por meio de sorteio entre os beneficiários.

Outra característica que diferencia os dois grupos diz respeito à proposta de financiamento do crédito para estruturação produtiva dos lotes, o Pronaf – Grupo A<sup>43</sup>. Os dois grupos de Tomazina apresentaram valores diferenciados de financiamento, (R\$ 12.000,00/ família para o grupo com apoio do programa Banco da Terra e R\$ 21.500,00/família para aquelas com apoio do PNCF), em função do ano de solicitação do

---

<sup>41</sup> Produção de olerícolas em ambiente controlado – estufas.

<sup>42</sup> Filho de agricultor familiar para o PNCF caracteriza-se por apresentar idade entre 18 e 24 anos e residência com os pais, independente de sua condição econômica e civil.

<sup>43</sup> Linha de financiamento, chamada de Grupo A, por meio do Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf, financia itens de investimento produtivo exclusivamente para as famílias beneficiárias da Reforma Agrária e do Fundo de Terras e da Reforma Agrária (Banco da Terra e PNCF).

financiamento<sup>44</sup>. Outra diferença é a responsabilidade técnica sobre a proposta (elaboração e prestação de assistência técnica às famílias) que, para o grupo do Banco da Terra, foi o Instituto Emater, e para o grupo do PNCF, a empresa Macedo e Monteiro Consultoria Agropecuária Ltda.

O terceiro grupo, composto por somente uma família, foi apoiado pelo PNCF em 2009 e financiou a aquisição de 4,84 hectares de um imóvel com área total de 19,36 hectares. A proposta de financiamento, com 17 (dezesete) anos de prazo total, sendo dois de carência, com juros de 5% ao ano e valor de R\$ 36.999,84 (trinta e nove mil, novecentos e noventa e nove reais e oitenta e quatro centavos), dos quais: R\$ 28.000,00 (vinte e oito mil reais), para aquisição da terra; R\$ 6.098,00 (seis mil e noventa e oito reais), para construção de residência; R\$ 687,84 (seiscentos e oitenta e sete reais e oitenta e quatro centavos), para assistência técnica; e R\$ 2.214 (dois mil, duzentos e quatorze reais), para as despesas cartoriais, de impostos e de medição. Foi elaborada pelo mesmo profissional que elaborou as propostas dos grupos anteriores.

Para a viabilização econômica da proposta, a recomendação técnica foi a implantação da cultura do café, como única atividade produtiva, mesmo com o risco que esta cultura apresenta para financiamentos com carência inferior a três anos, pois sua produção comercial inicia-se a partir do terceiro ano pós-plantio.

A família beneficiária, anteriormente ao acesso ao lote, exercia atividades como diarista rural, comprovando experiência na agropecuária pelo prazo mínimo estipulado pelas normas operacionais do Programa.

A proposta de financiamento do crédito para estruturação produtiva dos lotes o Pronaf – Grupo A apresentou valor de R\$ 21.500 (vinte e um mil e quinhentos reais), sendo a responsabilidade técnica da mesma empresa privada de planejamento agropecuário e assistência técnica, do grupo anterior (75 famílias).

O quarto grupamento de beneficiários da política de reordenamento fundiário de Tomazina é constituído por 3 (três) famílias, com propostas de financiamento junto ao PNCF, aprovadas em meados de 2009, para aquisição de imóvel com área de 15,5049 hectares. As propostas, elaboradas pela empresa Macedo e Monteiro Consultoria Agropecuária Ltda, apresentam 17 (dezesete) anos de prazo, com dois anos de carência,

---

<sup>44</sup> Os valores limites e taxas de juros das linhas de financiamento de abrangência do PRONAF sofrem alterações anualmente, quando da divulgação pelo Governo Federal do Plano Safra da Agricultura Familiar, que ocorre em meados de junho, com validade para o período entre 1 de julho a 30 de junho de ano subsequente.

5% de juros e com valores de R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais), sendo: R\$ 36.800,00 (trinta e seis mil e oitocentos reais), para a aquisição da terra; R\$ 3.000 (três mil reais), para despesas cartoriais, medição e impostos; e R\$ 200,00 (duzentos reais), para a assistência técnica.

O parcelamento do imóvel resultou em lotes idênticos com área de 5,1683 hectares e igual arranjo produtivo, cafeicultura e feijão.

A proposta de financiamento do Pronaf – Grupo A apresentou valor (R\$ 21.500,00) e responsabilidade técnica idênticos às demais propostas do município com apoio do PNCF.

Neste grupo, para efeito de comprovação de experiência na agropecuária, as famílias exerciam atividades, como parceiro agrícola (2 famílias) e filho de agricultor familiar (1 família).

Com o objetivo de identificar os fatores operacionais que interferiram na concentração de assentamentos apoiados pelo Banco da Terra e PNCF, no Território da Cidadania Integração Norte Pioneiro, bem como os motivos de adesão das famílias, da permanência em seus lotes e as razões que estimulam as famílias a substituírem os inicialmente selecionados, assumindo inclusive dívidas, é que decidiu-se buscar, em Tomazina e no Estado, depoimentos de famílias beneficiárias e de representantes das diferentes instituições e organizações operacionalizadoras desta política de reordenamento fundiário.

Com o apoio da Unidade Municipal do Instituto Emater, do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Tomazina e da UTE/PR, foram realizadas quatro reuniões. Para a coleta dos depoimentos, nos grupos compostos pelos beneficiários dos programas e representantes das instituições e organizações componentes do CMDRS, foi utilizado instrumento metodológico denominado de Grupo Focal<sup>45</sup>. Para confrontar a visão local com a visão mais geral e de abrangência estadual, foram acionadas instituições com maior

---

<sup>45</sup> O grupo focal pode ser utilizado no entendimento das diferentes percepções e atitudes acerca de um fato, prática, produto ou serviço. A essência do grupo focal consiste na interação entre os participantes e o pesquisador, que objetiva colher dados a partir da discussão focada em tópicos específicos e diretivos (por isso é chamado grupo focal). A coleta de dados através do grupo focal tem como uma de suas maiores riquezas basear-se na tendência humana de formar opiniões e atitudes na interação com outros indivíduos. Ele contrasta, nesse sentido, com dados colhidos em questionários fechados ou entrevistas individuais, onde o indivíduo é convocado a emitir opiniões sobre assuntos que talvez nunca tenha pensado anteriormente (IERVOLINO e PELICIONE, 2001, p. 116).

envolvimento na execução dos programas. Nesta fase, utilizou-se, para a coleta das informações, a metodologia do questionário aberto.

Os grupos focais foram separados em: a) um grupo composto por beneficiários do Banco da Terra; b) um grupo composto por beneficiários do PNCF, que financiaram parte do mesmo imóvel com financiamento pelo Banco da Terra; c) um grupo com os representantes das diferentes instituições e organizações componentes do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável de Tomazina (CMDRS); e d) um quarto grupo, composto por beneficiários do PNCF, com financiamento em dois imóveis distintos - um imóvel com três famílias assentadas e outro com somente uma.

O primeiro grupo contou com a participação de quatro beneficiários, sendo um beneficiário original, um beneficiário desistente e dois beneficiários substitutos. Estes últimos, em situação de irregularidade ainda, pois as substituições não foram, até aquela data, autorizadas e oficializadas pela UTE/PR ao agente financeiro.

O segundo grupo foi composto por sete beneficiários, sendo três beneficiários originais, dois beneficiários desistentes e dois beneficiários substitutos, sendo um já regularizado e outro ainda irregular.

O terceiro grupo, composto pelas instituições e organizações do CMDRS, contou com a participação de: um representante do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Tomazina; um representante do Departamento Agropecuário vinculado à Prefeitura Municipal e responsável pela presidência do Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável de Tomazina; dois representantes do agente financeiro no município (Banco do Brasil); e três representantes da assistência técnica, sendo dois da ATER pública e um da iniciativa privada, credenciado pelo Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Tomazina.

E o quarto grupo, por quatro beneficiários, sendo três originais e um substituto já regularizado.

As informações obtidas por meio do questionário aberto foram fornecidas pelas seguintes organizações/instituições: a) Fetaep; b) Emater; e c) UTE/PR.

Reunidos em locais e horários diferentes, com gravação sonora dos depoimentos e garantia de anonimato, os participantes dos grupos focais debateram suas percepções, motivações, desejos e decepções sobre a política de reordenamento fundiário.

Para orientar e focar o debate, foi utilizado temário contendo os seguintes questionamentos: a) O que facilitou a implantação do Banco da Terra e do PNCF no município de Tomazina?; b) Como aconteceu a adesão, que estímulo as famílias tiveram

para acessar aos programas?; c) Quais os motivos que estimulam a permanência das famílias nos lotes?; d) Quais os motivos que levaram as famílias a abandonarem seus lotes?; e) Apesar dos motivos enumerados para o abandono dos lotes, quais os motivos que estimulam ainda o acesso pelas famílias chamadas substitutas, mesmo que de forma irregular?; e f) De forma geral, como você avalia os programas de reordenamento fundiário Banco da Terra e PNCF?

Para a coleta de informações, por meio do questionário aberto, foi utilizado o recurso eletrônico do e-mail, com os seguintes questionamentos: a) O que facilitou a implantação de empreendimentos do Banco da Terra e do PNCF no Paraná?; b) Qual a justificativa para a concentração de beneficiários e imóveis no Território da Cidadania Integração Norte Pioneiro?; c) Como aconteceu a adesão, que estímulo as famílias tiveram para acessar aos programas no Território?; d) Quais os motivos que estimulam a permanência das famílias nos lotes?; e) Quais os motivos que levam as famílias a abandonarem seus lotes?; f) Apesar dos motivos enumerados para o abandono dos lotes, quais os motivos que estimulam ainda o acesso pelas famílias chamadas substitutas, mesmo que de forma irregular?; g) Quanto à assistência técnica, quais suas percepções a respeito de: elaboração de propostas; prestação de serviços de ATER; acompanhamento/orientações à implantação dos itens financiados?; h) Você avalia que a implementação dessas políticas alterou a estrutura fundiária e o mercado de terras nos municípios com beneficiários?; i) De forma geral, como você avalia os programas de reordenamento fundiário Banco da Terra e PNCF?

Já que a avaliação da operacionalização da política de reordenamento fundiário executada no Paraná por meio dos programas Banco da Terra e PNCF é objetivo deste trabalho, e não a avaliação da política em si, o debate das informações e depoimentos obtidos foi organizado, considerando-se três aspectos: a) socialização transparente das “regras do jogo”; b) apoio técnico e operacional aos beneficiários; e c) viabilização econômica e social das famílias beneficiárias. A seguir todas serão esboçadas.

#### 4.5.1 Socialização transparente das “regras do jogo”

Para que as famílias elegíveis à política possam optar pelo acesso ou não, é condição fundamental estar ciente de todas as normas operacionais, obrigações e direitos inerentes à sua decisão.

A quem cabe a responsabilidade de divulgação das normas operacionais? Não cabe aqui identificar culpados, porém esclarecer os fatos. Tanto para o Banco da Terra quanto para o PNCF, a responsabilidade geral maior é do próprio Estado, que, no caso do Paraná, recai sobre a Secretaria da Agricultura e Abastecimento (SEAB), por meio da UTE/PR, no nível estadual, e das Unidades Técnicas Regionais, no nível regional. Nos municípios, esta responsabilidade recai sobre o órgão oficial de assistência técnica e extensão rural, primeiramente pelo fato de ser o braço do Estado no campo e por ser a “porta de entrada” de todos os procedimentos da política. Outra estrutura operacional dos programas nos municípios é o Conselho Municipal, responsável pela aprovação da elegibilidade dos beneficiários e do imóvel a ser financiado e composto por lideranças da agricultura familiar que, teoricamente, deveriam zelar pelo bom andamento da política em seu município. Especificamente e diretamente às famílias beneficiárias, a responsabilidade dos esclarecimentos cabe à assistência técnica, pois é remunerada para prestar orientação aos interessados. Exemplo disso é a fase inicial da proposta de financiamento do PNCF, denominada de Capacitação Inicial, em que a assistência técnica percebe honorários para: a) orientação sobre as normas operacionais e legais e fluxos do programa; b) apoio à organização dos grupos; e c) elaboração da Proposta de Financiamento do PNCF.

A avidez por informações, quando da realização dos grupos focais, foi reveladora. A maior parte do tempo das discussões foi dedicada a esclarecimentos quanto às normas e fluxos operacionais, responsabilidades legais, procedimentos básicos para adequação e/ou regularização das suas situações, forma do cálculo das parcelas, taxas de juros, dentre outros. Os depoimentos abaixo permitem concluir que, em Tomazina, especificamente para os programas Banco da Terra e PNCF, com financiamento para aquisição de parte de um mesmo imóvel, as 162 (cento e sessenta e duas) famílias foram enganadas, quer por omissão de informações ou por informações inverídicas, quanto às normas operacionais dos programas. Tal estratégia é comumente utilizada como “estímulo” às famílias para acesso à política, não só naquele município, mas, de forma geral, nos chamados grandes projetos pelo Estado. Exemplificando esta afirmação, temos o depoimento de um beneficiário da política:

“[...] outra coisa que levou a gente interessar pra pegar [...] é que ia sair a terra e R\$ 13.500,00 na mão pra gente fazer o que quisesse [...] o Zé Neves avisou que não era pra gente pegar este dinheiro e construir uma mansão [...] tem que fazer uma casinha pequenininha [...] resultado: todo mundo gostou [...]”.

O depoimento demonstra a clara intenção de repasse de informações inverídicas, pois os recursos mencionados se referem ao valor do crédito de estruturação produtiva do lote Pronaf – Grupo A. Recursos públicos de crédito destinados exclusivamente a itens produtivos, sendo considerado desvio de recursos públicos a aplicação em reforma ou construção de residência.

Quando questionado sobre a forma e motivos que estimularam a adesão das famílias aos programas, o grupo composto por representantes de instituições do CMDRS reforçou um dado. A forma equivocada e desleal dos corretores de imóveis e do próprio proprietário, omitindo informações e falando inverdades sobre as obrigações dos beneficiários, foi o principal motivo para a adesão. Esta posição, concensada entre os participantes do grupo focal, pode ser confirmada nos depoimentos a seguir:

“[...] na seleção das famílias se deturpou um pouco a visão do programa, no sentido de que não se preocupou com o pagamento [...] isto não vai ter que pagar, falavam [...] as pessoas entraram no lote com a impressão que não teriam que pagar com a impressão de “*ganhei o lote*” [...] muitas famílias desistiram, abandonaram seus lotes quando viram que tinham que pagar a dívida [...]”.

“[...] nenhum produtor quer comprar terra ruim, quando parte dele a busca do lote, a escolha do terreno a coisa acaba dando certo porque o agricultor não vai comprar porcaria, agora quando surgem estes projetos milagrosos que aparece alguém trazendo uma área para ser dividida, que a pessoa nem sabe direito em que parte da área vai ficar [...] só pode dar problema [...]”.

“[...] tem aqueles que procuram o banco dizendo que querem pagar o Pronaf, que o Banco da Terra não precisa pagar [...] eles tem caráter de crédito, de pagar, só que foi dito para eles que o Pronaf é dinheiro do banco e que o Banco da Terra é dinheiro do governo e que o governo vai “*dar*” para eles num determinado momento [...]”.

“[...] a conversa de algumas pessoas de que não precisaria pagar ainda é muito forte entre elas [...] quem falava isto era o proprietário [...] tem família que fala que o Banco da Terra não é dívida [...] é um direito deles não pagar [...] e isto é uma orientação que ele teve quando fez o projeto [...] são pessoas humildes e que foram iludidas de que era uma coisa fácil [...]”.

Infelizmente, os depoimentos abaixo podem ser extrapolados para todos os financiamentos de grandes áreas de terra, com valores elevados de recursos e que envolvem um número significativo de interessados. O jogo de interesses econômicos, nesse tipo de projeto, é grande e envolve vários aspectos e pessoas. Por maior que sejam os

cuidados de ordem técnica, exigidos para aprovação das propostas, quase sempre, grande parte das famílias beneficiárias é “levada” a acessar a política, ficando claro quem se beneficia realmente dela. Abaixo depoimentos de beneficiários da política:

“[...] o vendedor foi o único beneficiado com o financiamento da fazenda [...] ele vendeu aqui e comprou outra fazenda [...] na primeira reunião eram 150 famílias, com 5 alqueires cada lote para a compra de toda a fazenda [...] depois abaixou para 87 famílias com 4 alqueires [...] depois diminuiu para 2,5 alqueires e fechou com 1,75 alqueires, mas o preço pra nós ficou o mesmo [...]”.

“[...] em Tomazina existiu o interesse em vender a propriedade [...] interesse político até [...] as coisas foram facilitadas [...] devido ser quem era o proprietário [...] na época tinha outra propriedade muito melhor que não foi aprovada, devido a isto [...]”.

Reforçando e concordando com o depoimento do beneficiário, o grupo das instituições do CMDRS deixa claro que o interesse em “disponibilizar” imóveis para os programas era simplesmente econômico, pois, com a venda dos imóveis, os proprietários aumentaram seu patrimônio adquirindo outros imóveis de melhor qualidade agrônômica e maior área. Esta afirmação pode ser observada nos depoimentos a seguir:

“[...] aqui no Paraná, ao contrário de outros estados, nossos Bancos da Terra são de grupos de 80, 90 [...] famílias porque surgiram grandes imóveis para a venda e o interessante é que se estas propriedades fossem vendidas para uma única pessoa automaticamente o preço por unidade de área acabaria sendo menor, ao contrário que se a venda for para várias pessoas, dividido em vários pequenos imóveis, o preço por unidade de área acaba sendo maior [...] então, acabou sendo uma ação dos grandes proprietários que tinham interesse em vender suas áreas [...]”.

“[...] grande parte dos proprietários que venderam suas áreas para o programa, com o dinheiro recebido compraram áreas 1,5 vezes maiores que as anteriores [...] dobrou o patrimônio em terras vendendo para o Banco da Terra [...] resumindo: os proprietários ganharam dinheiro com a política [...] e bastante [...]”.

“[...] quando você vai pegar lá (o lote) eles falavam é 2,0 alqueires, quando você vai ver na escritura é menor, 1 alqueire e uma quarta [...] e onde você viu hoje em dia comprar 1 alqueire e uma quarta por 40 mil [...] só porque era do deputado? [...]”.

Um terceiro depoimento sobre o tema explica que

“[...] o Banco da Terra foi vendido por R\$ 19 mil o alqueire<sup>46</sup> e, na época, valia R\$ 12 ou R\$ 13 mil [...]”.

---

<sup>46</sup> Alqueire é uma medida de área que corresponde a 2,42 hectares.

Fato interessante que surgiu no debate com os componentes do grupo focal, constituído pelas instituições do CMDRS, foi a constatação do que se chamou de “uma herança de enganações”, que se perpetua nas gerações de beneficiários dos programas. O beneficiário original, enganado para acessar a política, quando percebe sua realidade, tenta repassar o “abacaxi” para outro interessado (substituto) também se utilizando de inverdades e omissão de informações. Este fato é uma realidade não só nos projetos com financiamento pelo Banco da Terra, mas também nos do PNCF e não somente em Tomazina, mas em todo Paraná.

A maioria das famílias que se apresentam para o acesso à política, em substituição aos desistentes, afirmam que, primeiramente, não são elegíveis às normas do programa. E que, infelizmente, continuam sendo enganadas, agora pelos proprietários dos lotes, que omitem as informações, as dificuldades sobre o programa. O depoimento de um dos participantes do grupo, avalizado pelos demais, resume a afirmação:

“[...] quem quer entrar não é público do programa [...] tem outros interesses e não sabe, não tem conhecimento dos problemas, resumindo: também estão entrando enganados [...] eles (os beneficiários originais) não sabem nem o saldo de suas dívidas para informarem aos substitutos [...]”.

Nos projetos menores, e aí se necessita de estudo aprofundado para se identificar qual tamanho de projeto poderia ser considerado grande (a partir de 5, 10 famílias?), com envolvimento de volumes menores de recursos e de beneficiários, o interesse na sonegação ou no repasse de informações não verdadeiras, teoricamente, é menos provável. Concordando com esta afirmação, os depoimentos abaixo, primeiramente de componente do grupo focal composto pelas instituições do CMDRS e posteriormente dos beneficiários do PNCF, grupos menores (três famílias em um imóvel e uma em outro), refletem a possibilidade:

“[...] propriedades pequenas não apresentam interesse de corretores, representam melhor preço, são mais adequadas, apresentam melhor qualidade agrônômica, pelo menos são mais uniformes em seus solos e são mais fáceis de parcelamento [...]”.

“[...] me informei com o Sindicato, perguntei ao técnico de lá como funcionava este sistema do Banco da Terra [...] ele me explicou e aí foi quando eu comecei a ir atrás [...] conversei com o dono da terra, ele aceitou a proposta, assinou os papéis e Sindicato deu andamento [...] foi demorado, quase dois anos, aí eu estilei com o sindicato, com o banco, ligaram pra Jacarezinho, Curitiba e dois dias depois chamaram para a assinatura [...]”.

“[...] a divisão dos lotes foi fácil, foi entre nós mesmo, a terra é boa, a mesma quantidade de café pra cada um [...] se fosse uma fazenda ficava mais difícil porque tem a parte boa e tem a parte ruim [...] todo mundo quer a parte boa, da confusão [...] sorteio é sempre injusto [...]”.

“[...] tem uma avaliação pelo governo do preço do imóvel [...] nós tivemos que pagar por fora [...] nós combinamos assim: todo o dinheiro que sair do banco é do proprietário e do Pronafão (referem-se ao Pronaf A) mais R\$ 10 mil de cada um [...] a terra ficou em R\$ 50 mil para cada um [...] no final ficou o que valia a terra [...]”.

“[...] aqui não precisamos de água, luz, casa, Só da terra pra plantar café [...] moramos perto e todo dia podemos estar aqui [...]”.

Pelos depoimentos acima, constata-se uma maior facilidade na operacionalização da política quando estão em jogo financiamentos de menor porte, financiamentos que envolvam pequenos imóveis e pequenos grupos de interessados. Nestes casos, a seleção dos beneficiários e dos imóveis poderá ser melhor qualificada, reduzindo os valores dos financiamentos para infraestrutura (moradia, energia elétrica e saneamento). Isso tudo facilita o acompanhamento da assistência técnica, além de propiciar uma maior possibilidade de viabilização do empreendimento.

Porém, mesmo neste tipo de financiamento, o quesito valor da transação imobiliária não, necessariamente, deverá ser menor, ou mais justa aos beneficiários, apesar do controle do Estado materializado pela realização de avaliação/vistoria do imóvel selecionado.

#### 4.5.2 Apoio técnico e operacional aos beneficiários

Os programas de financiamento fundiário, pela forma operacional de sua execução, exigem inúmeros e burocráticos procedimentos operacionais. Desde sua fase inicial, para acesso ao financiamento, quanto na fase pós-liberação dos recursos e, principalmente, na condução das atividades, sejam elas técnicas ou não, planejadas na proposta de financiamento para a viabilização econômica da família. Esse apoio está centrado na ação dos técnicos prestadores de assistência técnica.

Cabe aqui esclarecer que a prestação de serviços de assistência técnica difere entre os programas. O Banco da Terra, no último ano de sua execução (2002), além do Instituto Emater, também contou com a parceria da iniciativa privada, sendo que 70% (setenta por cento) dos projetos financiados neste ano foram elaborados pela iniciativa privada, inclusive o projeto de Tomazina. Outra característica foi que a assistência técnica, pós-liberação dos recursos (acesso efetivo ao lote) dos projetos elaborados pela iniciativa

privada, passou a ser prestada pelo Instituto Emater. Aqui, o papel desempenhado pela assistência técnica privada foi mais como corretor de imóveis que outro, demonstrando o total interesse econômico na transação de compra e venda dos grandes imóveis.

Faço tal afirmação com base nos 10 (dez) anos, de 2000 a 2010, em que atuei na Área de Crédito e Assuntos Fundiários do Instituto Emater, participando inicialmente da Câmara Setorial do Banco da Terra, depois da Agência Estadual do Banco da Terra e, finalmente, da Câmara Técnica do Crédito Fundiário.

Nesse período, tive oportunidade de acompanhar vários projetos pelo Estado e de participar em vários eventos de avaliação e planejamento da política. Um deles foi a reunião de avaliação, na Câmara Técnica do Crédito Fundiário, ocorrida no final de 2010, na qual tive oportunidade de participar representando o Instituto Emater. O diagnóstico apresentado, e de consenso de todas as entidades participantes, demonstrava que os motivos da maioria dos casos de insucesso no Estado tinham a ver com assistência técnica (incluindo aí desde a elaboração da proposta de financiamento, a indicação e conhecimento de atividades produtivas e a prestação de assistência técnica propriamente dita), seleção de beneficiários e qualidade das áreas financiadas.

Diante da situação, e confirmado pelos depoimentos e informações coletadas, pode-se afirmar que o apoio técnico, um dos principais pilares de sustentação do sucesso de qualquer política de assentamento rural, seja pela reforma agrária ou pelo financiamento fundiário, foi insuficiente e deixou muito a desejar nos programas-alvo deste estudo. Assim como também nas demais propostas implantadas por esta política.

Ações de corretagem, desenvolvida por instituições da iniciativa privada que também elaboraram propostas de financiamento e prestaram as orientações iniciais aos projetos, podem ser visualizadas nos depoimentos a seguir, de participantes do grupo focal composto pelas instituições do Conselho Municipal:

“[...] grande parte destas grandes áreas para o Banco da Terra foi feita por corretores [...] inclusive a seleção das famílias foi realizada pelos corretores [...] estas pessoas faziam todo o processo [...]”.

Um segundo depoimento comenta

“[...] dos dois projetos grandes aqui somente um foi feito por corretor, e foi um desastre [...]”.

Outro depoimento afirma:

“[...] o que podemos afirmar aqui é que os projetos com corretagem [...] se omitiram muitas coisas e se enalteciram outras [...]”.

“[...] para comprar a fazenda veio um cara lá de Santo Antônio (da Platina) [...] ele que arrumou tudo, aí comprou a fazenda aí caiu fora, não apareceu mais [...]”.

Para a elaboração de uma proposta de financiamento, para aquisição de terra, o responsável pela assistência técnica precisa, no mínimo, visitar o imóvel-alvo do financiamento. Assim, terá condições para analisar as características agronômicas do imóvel e conseguir, da forma mais adequada, planejar as atividades econômicas, localizar áreas utilizáveis, não-utilizáveis (áreas ambientais, reserva legal e áreas de preservação ambiental, caso existam) e impróprias, para a exploração agropecuária (com erosão, afloramento de rochas e áreas alagadiças). Com as informações em mãos, poderá então propor o parcelamento do imóvel, com a localização correta dos lotes e acessos.

Quando este levantamento não é realizado ou é feito de forma não profissional ocorrem situações que, dificilmente, poderão ser corrigidas sem desgastes e despesas onerosas às famílias beneficiárias.

Nos depoimentos de beneficiários a seguir, identificamos tais situações:

“[...] na escolha da fazenda não participou ninguém [...]; depois do sorteio o sindicato avisou que iria chamar em grupos de 10 famílias para conhecer os lotes [...]; no sorteio dos lotes falaram que meu lote, no fundão, era bom, mas não é verdade [...] é banhado [...]”.

“[...] queria mudar meu lote desde o começo porque é um banhado [...]”.

“[...] agora o cara vem aqui, tira uma linha do terreno, uma bacia, às vezes dentro do barro, pra gente morar [...]”.

Outro aspecto a ser considerado pela assistência técnica, quando da elaboração de projetos de financiamento produtivo, refere-se à vocação da família beneficiária. O “gosto”, o conhecimento, a experiência e a capacidade intelectual e financeira da família, para a adoção das tecnologias necessárias à viabilidade dos arranjos produtivos propostos, são fatores decisivos para o sucesso de qualquer empreendimento.

Quando a elaboração da proposta de financiamento considera somente o fator econômico da atividade produtiva indicada, refletido na capacidade de geração de receita, as consequências poderão ser desastrosas.

O fator relacionado pelas famílias como maior motivador do abandono de lotes foi o arranjo produtivo proposto. Os depoimentos de beneficiários abaixo refletem esta constatação:

“[...] teve um projeto que nós assinamos [...] nós fomos enganados [...] nós fomos mexer com uma coisa que nós não sabia [...]”.

Um segundo depoimento informa que:

“[...] quando nós pegamos [...] assinamos um mundão de folhas [...] ler que jeito [...] depois de assinado falaram que o projeto ia ter que fazer alho, cebola, maracujá e morango [...]”.

Outro depoimento diz:

“[...] eu construí as estufas, três no meu lote e duas no do filho [...] projeto errado [...] como vamos tocar estufa sem água? [...]”.

Os depoimentos do grupo focal das instituições do CMDRS caracterizam a falta de responsabilidade por parte da assistência técnica em propor arranjos produtivos desconsiderando a experiência e interesse das famílias:

“[...] eles [as famílias] acostumaram a vida inteira a mexer com café, isto é muito característico, só que o projeto previsto para o lote não era café, era fruticultura e olericultura [...] não era o “*métier*” da pessoa [...] muitos entraram e solicitaram a troca para café [...]; [...] projeto mal adequado ao público [...] público sem tradição na exploração, não deu certo [...]”.

“[...] outra coisa, o produtor tem que ter “*dom*” porque não é simples [...] é um tipo de atividade diferente do que produzir café, que vai lá capina e pode ficar uma semana sem ver o café que o café ta lá, é diferente [...]”.

“[...] o projeto pegou um público acostumado com um tipo de exploração e colocou numa outra, com uma enormidade de famílias, sem condições de acompanhar [...] então teve gente que pegou todo o Pronaf A e montou as estufas, que estão lá sem uso, outros compraram os equipamentos de irrigação e venderam e foram plantar café [...]”.

Quando questionados sobre os motivos que estimulam a permanência das famílias em seus lotes, os participantes dos grupos focais constituídos pelos beneficiários afirmaram que os que permanecem ainda nos lotes foram aqueles que alteraram, por conta própria, o arranjo produtivo proposto e, desta forma, estão fazendo o que gostam, cultivando a terra com café, e conseguindo sobreviver. Exemplos desta afirmação são os depoimentos a seguir:

“[...] quem se saiu bem foi quem passou por cima do projeto e plantou café [...] e quem plantou eucalipto [...] quem respeitou o projeto dançou [...]”.

Outro depoimento afirma que:

“[...] eu ainda plantei 4.502 mudas de café que ta produzindo um pouquinho lá [...]”.

O terceiro, e não menos importante, aspecto a se analisar em relação à assistência técnica diz respeito à frequência do contato com as famílias, seja individual ou grupal, e a qualidade dos serviços prestados, refletida no conhecimento técnico dos prestadores dos serviços. O quesito qualidade da assistência técnica não foi item debatido nos grupos focais, porém a pouca frequência das visitas foi amplamente citada, como ponto estrangulador do sucesso dos dois grandes empreendimentos (Banco da Terra e PNCF).

Para as famílias do Banco da Terra:

“[...] não tinha quem fosse lá orientar nós [...]”.

“[...] quando o técnico ia lá ele só ia na estrada [...] quando a gente vinha aqui [no escritório] encontrava a placa “*estou no campo*” [...], resulta em prejuízo econômico devido às dificuldades para produção e comercialização, principalmente em se tratando de atividade desconhecida do agricultor [...]”.

“[...] a produção de fruticultura e olericultura tem que ter assistência direta [...]”.

“[...] na olericultura o técnico tem que assistir todo dia, até a pessoa pegar o ritmo, e aqui não aconteceu isto [...]”.

Para as famílias do PNCF:

“[...] quando você vai pegar o lote é tudo bonitinho aí depois o cara (assistência técnica) não aparece [...] o técnico tem que estar sempre ali, falando: você planta isso, não planta aquilo, porque já ganha pra isso [...]”.

“[...] você vai para a cidade tem que deixar o serviço aqui, chega lá ele diz: volta amanhã [...] e você volta e na semana que vem volta mais dois dias [...]”.

“[...] e ficou esta enrolação [...] fala que vem às 9 horas, aparece ao meio dia, outro dia marca nem vem. O homem trabalha em 3 ou 4 serviços, ou fica bem em um ou então entrega o cargo para outro [...]”.

“[...] nós estamos atrás deste Pronaf A ainda [...] cadê o bendito pra fazer o projeto pra gente? [...] faz dois anos que o dinheiro tá lá, mas não tem projeto [...]”.

“[...] se ele tá ali porque não pode fazer o projeto? [...] nós também não podemos fazer milagre [...]”.

Para o grupo focal composto pelas quatro famílias beneficiadas pelo PNCF, ao contrário dos beneficiários dos grandes projetos, a assistência técnica não foi alvo de críticas, o problema para estas famílias é o agente financeiro:

“[...] a assistência técnica sempre aparece por aqui, já veio aqui umas três ou quatro vezes [...] sempre que precisamos podemos contar com ele (técnico) [...]”.

“[...] nós precisamos de um financiamento do banco, custeio para adubar o café, mas ta enrolado [...] sem liberar este dinheiro não tem como[...]”.

“[...] o problema não esta no banco, esta em quem instrui a gente [...] eles não explicam[...]”.

“[...] se a gente tem o direito de pegar o dinheiro porque enrolam tanto [...] o maior problema é a demora na liberação dos recursos [...] desse jeito como vamos pagar o banco da terra (se referem ao financiamento da terra) [...]”.

O que chama a atenção realmente, neste aspecto, pelos depoimentos coletados, diz respeito à postura, nem um pouco ética ou profissional, dos prestadores de assistência técnica às famílias beneficiárias, principalmente nos projetos de maior escala em área e número de envolvidos.

Nos grupos menores, as críticas ao agente financeiro são reflexos de uma praticamente inexistente orientação técnica sobre procedimentos, fluxos e documentação para acesso ao crédito rural.

#### 4.5.3 Viabilização econômica e social das famílias beneficiárias

Principal objetivo de toda e qualquer política pública, para fins deste estudo, foi considerado neste aspecto o abandono de lotes como principal índice de viabilização econômica e social das famílias beneficiárias.

Não se considerou como viabilização econômica das famílias o ganho financeiro obtido com a venda de seus lotes, o que é considerado irregularidade grave para as normas dos programas, apesar de ser fato corriqueiro entre os beneficiários destes programas.

Aqui se faz necessário afirmar que os fatos relacionados ou causais do abandono de lotes estão diretamente relacionados com os outros aspectos aqui classificados: a) ciência sobre as normas operacionais, obrigações e direitos inerentes ao acesso à política, principalmente, e a maior incidência de reclamações por parte das famílias beneficiárias: a impossibilidade de implantação de infraestrutura básica (residência, vias de acesso, energia elétrica e saneamento básico) para viabilização do acesso e condução do lote, com os recursos do financiamento fundiário; b) o apoio técnico e operacional aos beneficiários, que quando realizada de forma não adequada dificulta o cumprimento de procedimentos benéficos às famílias, sendo considerado, pelos desistentes da política, como o fator de

maior responsabilidade pela desistência, pelo abandono de lotes e pelas irregularidades existentes.

Os componentes dos grupos focais constituído pelos beneficiários quando questionados sobre quais motivos levaram as famílias a abandonarem seus lotes citaram, dentre outros, as dificuldades por falta de infraestrutura:

“[...] não tem casa, não tem estrada [...]”.

“[...] não tem água [...] tem duas caixas erguidas lá mas não tem cabo [...] foi feito o poço mas ta lacrado[...]”.

“[...] o poço foi feito no fundão tem que trazer a água até a caixa e depois para os lotes [...] não tem condição [...]”.

“[...] teve casos de perder toda a produção do lote porque não tinha como tirar [...] não tinha estrada [...]”.

“[...] meu pai tinha um lote lá [...] não tinha estrada [...] muito ruim e longe [...] então resolvi ganhar o meu dinheiro comprei um lote e plantei café [...]”.

“[...] aqui (no PNCF) desde começo foi tudo meio errado [...] quando terminamos a medição o Sindicato falou: agora vai lá e escolhe seu lote [...] nós entramos sem estrada, era carreador de boi [...] tem caboclo que até agora na achou o terreno dele, o marco [...]”.

“[...] eu queria fazer minha casinha lá em cima, puxei as madeiras nas costas [...] e to lá há três anos já sem luz sem nada [...] minha mulher já não é sadia e puxa água no balde para as criações [...]”.

Ainda sobre a infraestrutura, os depoimentos dos componentes do grupo focal constituído pelas instituições do CMDRS confirmam os problemas com a falta de água:

“[...] mais um problema no Banco da Terra, específico, foi a falta de água [...] a olericultura é altamente exigente em água [...] a propriedade inteira tem problema de água [...] é lógico, que sem condições de produzir, o pessoal começou a abandonar os lotes [...]”.

Outro comentário afirma que:

“[...] tinha gente lá que carregava água com carroça para aguar a olericultura [...]”.

Um terceiro comentário relata:

“[...] a olericultura é uma atividade adequada ao imóvel, desde que tivesse sido instalada água [...]”.

Outro fator relacionado como motivador do abandono de lote, neste grupo, foi a comercialização da produção:

[...] sem assistência técnica adequada, sem conhecimento da exploração a qualidade do produto comercializado deixava a desejar diante deste fato o valor recebido mal custeava as despesas de produção, quanto mais as despesas para sustento da família e para cumprimento dos compromissos junto ao agente financeiro [...].

“[...] as famílias pegaram dois anos com preços muito baixos [...] e dependendo da qualidade do produto vinha saldo negativo na nota [...] desse jeito, iniciando na atividade, investindo todo seu dinheiro na atividade, quebra mesmo e lá na frente abandona o lote [...]”.

[...] quando vendia a produção nunca vinha o dinheiro certo [...] o comprador dizia que teve uma enchente de pimentão lá e vinha aquele dinheirinho que se fosse descontar o frete ficava devendo [...].

Os depoimentos dos grupos focais refletem as situações de abandono de lotes e as dificuldades que, até aquelas que permanecem em seu lotes, estão encontrando em viabilizarem-se.

O grande sonho, a grande expectativa inicial de ser proprietário, ou o interesse em deixar de ser empregado, ou parceiro ou arrendatário para ser proprietário rural e buscar seu sustento na cultura do café:

“[...] era o sonho da gente ter um pedacinho de terra [...]”.

“[...] nós vivia de arrendo ter o que é nosso é melhor [...]”.

foi substituído pela decepção, pela insatisfação com os acontecimentos que ocorreram, com a difícil realidade que enfrentaram e, os que permanecem, ainda enfrentam na tentativa de manter seus lotes ou sobreviverem destes.

Hoje, o Banco da Terra reflete claramente esta situação:

“[...] o que estimulam alguns a permanecerem lá é a falta de opção [...] investiram todo seu capital no lote e hoje, descapitalizados, quebrados, não encontram opção melhor [...]”.

“[...] a dívida tá atrasada, ninguém pagou [...] hoje tem lote que pode valer ate R\$ 25 mil [...] na época valia R\$ 5 a R\$ 6 mil o alqueire [...] e a dívida, três anos atrás, R\$ 80 mil[...]”.

“[...] o PNCF já venceu e somente 5 a 10% pagou a parcela [...] tem lotes vazios lá também [...] quase 50% [...]”.

“[...] e hoje estas famílias estão impedidas de acesso ao banco, de melhorar [...] deve ter uns 10% no Banco da Terra que pagaram [...]”.

“[...] das 87 famílias tem poucas lá, mais da metade veio embora [...] tem lote que já ta na mão de terceiro [...] um vende para o outro e deste para outro [...] tem gente lá que alugou o lote para pasto [...] para mandioca [...]”.

“[...] aqui são 75 lotes, mas se tiver aí a metade é muito [...]”.

“[...] a situação ta ficando pior nós tínhamos 14 cabeças de gado, que nós trouxemos pra cá e hoje só tem 10 [...]”.

Resumindo as ações da política em Tomazina, um agricultor beneficiário do grande projeto financiado pelo PNCF cita:

“[...] Põe no meio do mato, sem casa, sem luz, sem dinheiro, daqui a três anos vai soltar o dinheiro para ele plantar um pé de café, vai ficar mais três anos para ele ganhar (início da produção do café). Como ele vai pagar o banco? [...]”.

Apesar dos problemas e dificuldades enumerados pelos grupos, a avaliação da política, de forma geral, foi boa, porém para os próximos projetos enumeraram algumas preocupações:

“[...] a política é um bom negócio, desde que a pessoa tenha condições para conduzir seu lote, saiba administrar [...] tem que ser do ramo [...]”.

“[...] não é um mau negócio, 5% de juros ao ano, desde que ele (beneficiário) produza [...], mas eles não foram orientados para produzir [...]”.

“[...] apesar das dificuldades se trocaram a forma de trabalhar o programa é bom [...]”.

“[...] se tiver coordenação certinha [...] se explicar para pessoa não mexer no lugar errado, aí vai bem [...]”.

“[...] o projeto é muito bom porque se não fosse assim nós não teríamos isto aqui, não teríamos como comprar no dinheiro [...] estamos trabalhando [...] mas tem muita burocracia no meio [...]”.

“[...] excelente não tem do que reclamar é só avaliar as pessoas que é muito complicado [...] falta fiscalização para facilitar as coisas para quem esta trabalhando [...] não podemos pagar pelos que não trabalham [...] tem que fazer esta fiscalização uma vez por ano [...]”.

Com base nas informações obtidas por meio de depoimentos de participantes dos três grupos focais - beneficiários do Banco da Terra, beneficiários do PNCF e instituições e organizações do CMDRS -, nota-se que as percepções, acerca da operacionalização dos programas de financiamento fundiário, não divergem entre os componentes de cada grupo. Como também entre os grupos, exceção à regra o quarto grupo focal formado pelos beneficiários dos projetos menores financiados pelo PNCF, principalmente no que se refere ao acesso à política.

No caso deste último grupo focal, há de se mencionar o nível de informação e de compreensão do programa. Assim como o nível de interesse pelos procedimentos operacionais e, principalmente, a preocupação com os compromissos financeiros advindos com o acesso à política. Desta forma, deixando muito clara a facilidade operacional e técnica de ações em projetos menores, em área e número de beneficiários, e composto por agricultores familiares sem-terra (arrendatários, meeiros, parceiros), quando comparado aos grandes projetos compostos, em sua maioria, por trabalhadores rurais sem-terra.

Percebe-se ainda que, no grupo constituído pelos representantes das instituições e organizações componentes do CMDRS, os depoimentos referem-se, quase que exclusivamente, ao assentamento do Banco da Terra, devido o fato de estar implantado no município há oito anos, desde março 2003, tempo suficiente para se vivenciar todas as dificuldades e facilidades das famílias beneficiárias. Diferente do PNCF, que está no município há apenas três anos e meio. Porém se nota, pelos depoimentos dos próprios beneficiários do PNCF, que a operacionalização, de forma geral, foi muito semelhante à aplicada quando da implantação do Banco da Terra, mesmo porque o proprietário do imóvel e o corretor responsável pela transação imobiliária eram os mesmos e, com certeza, com os mesmos interesses.

Confrontando a visão local dos beneficiários dos programas de financiamento fundiário e das instituições e organizações componentes do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável, buscou-se a visão das instituições com maior atuação na operacionalização dos programas no Paraná: Fetaep, UTE/PR e Emater, que a seguir serão apresentadas.

#### 4.5.4 Federação dos Trabalhadores Rurais do Estado do Paraná (Fetaep)

Entidade sindical de apoio à agricultura familiar, participante ativa do CEDRAF, da Câmara Técnica do Crédito Fundiário, responsável pelo segundo maior contingente de técnicos credenciados junto ao PNCF, para elaboração de propostas de financiamento e prestação de assistência técnica, com 34 (trinta e quatro) profissionais responsáveis por 90% (noventa por cento) das propostas de financiamento pelo PNCF implantadas no Estado, afirma que o acesso à política pública se deu em função: a) da demanda dos próprios agricultores por terra; b) pelo interesse em desenvolver a atividade que gostam,

que têm experiência, que têm vocação; c) pela força de vontade dos agricultores em conseguir melhorar de vida; e d) pela vontade de trabalhar em seu próprio lote.

As famílias interessadas se motivaram devido ao trabalho dos Sindicatos dos Trabalhadores Rurais na seleção e organização dos grupos de interessados, bem como pela divulgação promissora por eles realizada.

Especificamente, em relação ao Território da Cidadania Integração Norte Pioneiro, a grande concentração de assalariados rurais, trabalhadores na cana-de-açúcar, a disponibilização de grandes áreas e o envolvimento do poder público municipal no apoio para aprovação dessas propostas de financiamento foram os fatores responsáveis pela concentração de famílias beneficiárias.

A Federação enumera: a) a falta de vontade de trabalhar; b) falta de vocação para a agricultura; c) beneficiários que não se enquadram nas normas do PNCF; d) projetos que foram elaborados somente para serem aprovados, ou seja: facilitar a transação imobiliária (beneficiários que não conhecem o lote que estão comprando e as atividades produtivas propostas); e) capacitação inicial falha (onde não foram explicados para essas famílias detalhes sobre o programa, parcelas, projeto produtivo); e f) assistência técnica sem qualidade, como os fatores responsáveis pelo abandono de lotes.

Na avaliação da Fetaep, apesar dos programas inflacionarem os mercados de terra, nos municípios onde são implantados, são extremamente importantes para que os agricultores tenham a oportunidade de permanecer no campo, evitando assim o êxodo rural.

#### 4.5.5 Unidade Técnica Estadual do Crédito Fundiário – UTE/PR

Organização que precedeu a Agência Estadual do Banco da Terra é a atual responsável estadual pela operacionalização das ações remanescentes do daquele programa<sup>47</sup> e pela coordenação administrativa, técnica e econômica do PNCF.

A UTE/PR acredita que a vontade política e a interação entre as instituições e organizações de apoio à agricultura familiar, no âmbito regional e municipal, com especial destaque para as prefeituras municipais, aliadas à “oferta” de facilidades, tanto na

---

<sup>47</sup> Do extinto programa Banco da Terra ainda se faz necessário o acompanhamento, monitoramento e fiscalização dos financiamentos e a operacionalização dos processos de assunção de dívidas (substituição de beneficiários).

formação e organização dos grupos, localização de imóveis, quanto na “venda” da não necessidade de pagamento do financiamento, foram fatores responsáveis pela adesão das famílias à política. Seja no Território em análise, como em todo o Estado.

Entende ainda que o interesse especulativo, a falta de infraestrutura produtiva anterior; o acesso a lotes; a falta de afinidade com a atividade agropecuária; a pouca persistência quando da falta de apoio financeiro e de assistência técnica, por ser fragmentada e insuficiente qualitativa e quantitativamente, são os principais fatores motivadores do abandono de lotes.

Na sua avaliação, a política é positiva, pois os programas alteraram a estrutura fundiária dos municípios onde foram implantados e, apesar dos “desvios”, grande parte das famílias beneficiadas realizou seu sonho de ter um pedaço de terra conquistando dignidade e cidadania.

#### 4.5.6 Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural – Emater

Instituição oficial de assistência técnica e extensão rural no Paraná, componente do CEDRAF e da Câmara Técnica do PNCF, o Instituto Emater participou ativamente da Agência Estadual do Banco da Terra. É a responsável pelo maior contingente de técnicos credenciados junto ao PNCF, com 138 (cento e trinta e oito) extensionistas e responsável exclusiva pela assistência técnica aos beneficiários do Banco da Terra.

A visão do Instituto Emater, por ser a instituição com maior experiência na operacionalização dos programas de financiamento fundiário, perpassa em alguns pontos com a visão das parceiras Fetaep e UTE/PR.

O estímulo ao acesso à política se deu de duas formas basicamente: a) para os projetos menores, de 5 a 7 beneficiários (e aí dita a experiência de acompanhamento de projetos pelo Estado e não uma comprovação científica) o sonho de ter um “pedaço de chão” próprio, a vontade de deixar de trabalhar para os outros ou o interesse em retornar às atividades agropecuárias foi o grande motivador destes agricultores. Por eles mesmos buscaram as informações iniciais, negociaram os imóveis de seu interesse, apresentaram a documentação exigida e acessaram seus lotes. Compõem hoje o contingente de famílias que ainda buscam se viabilizarem nos lotes, independentemente das dificuldades que enfrentam. Apresentam consciência de suas responsabilidades e preocupam-se em produzir para quitar seus compromissos financeiros; e b) nos grandes projetos, a omissão de

informações importantes, o repasse de informações não verdadeiras, o desconhecimento dos deveres e obrigações, principalmente os de ordem financeira, o jogo brutal de interesses, a pressão consequente desses interesses a visão distorcida dos objetivos da política são os maiores motivadores para acesso por parte das famílias, que, diga-se de passagem, na grande maioria destes projetos são compostas por trabalhadores rurais sem-terra (os chamados “boias-frias”), pessoas humildes e acostumados a serem tutelados.

Quanto aos apoios operacionais e técnicos, acreditamos que é falho, se agravando nos grandes projetos. A possibilidade de ganho com a transação imobiliária faz do profissional de assistência técnica um corretor que, ao elaborar a proposta de financiamento, o faz de tal modo que ela seja tecnicamente aprovada, planejando atividades produtivas altamente rentáveis, independentemente do nível tecnológico exigido e da capacidade econômica e gerencial do beneficiário. Nessas propostas de financiamento normalmente se encontram beneficiários inelegíveis ou “laranjas”<sup>48</sup> mas favoráveis a que “dê negócio” a qualquer custo. Nestes casos, é necessário que o Conselho Municipal, responsável pela elegibilidade dos beneficiários, seja conivente ou omissivo. A falta de acompanhamento posterior também é característica destes projetos, pois o grande número de beneficiários dificulta e onera o técnico corretor que tem olhos somente para o ganho financeiro dele próprio. O que não ocorre, pelo menos com frequência que mereça maiores cuidados, nos projetos menores, normalmente com famílias de agricultores sem terra que conhecem melhor seus direitos e os locais de busca por informações técnicas.

A situação de abandono que muitos projetos do Banco da Terra e do PNCF enfrentaram é agravada pela falta de monitoramento e fiscalização por parte do Estado (UTE/PR).

A taxa de abandono de lotes é alta neste tipo de projeto, com alto índice de terceirização na condução (arrendamento, empréstimo) e venda de lotes. Os fatores de maior responsabilidade são: a) atividades produtivas planejadas somente para dar viabilidade ao projeto, não sendo implantadas pela dificuldade em adotar a tecnologia recomendada ou pela total falta de interesse e de conhecimento ou pelo interesse em outra atividade de agrado pelos beneficiários; b) orientação falha ou inexistente para regularização de qualquer situação contrária às normas vigentes dos programas; c)

---

<sup>48</sup> O chamado beneficiário laranja é aquele que empresta seu nome para outro inelegível. Apresenta toda sua documentação como se fosse o beneficiário de fato, mas repassa a responsabilidade do lote ao “verdadeiro dono” em troca de dinheiro, ou trabalho, ou residência no próprio lote. Normalmente estas pessoas são empregados dos interessados inelegíveis.

dificuldade em acessar outras políticas públicas denominadas complementares como: energia elétrica, saneamento básico, saúde, educação, transporte escolar, estradas e habitação; d) desconhecimento, por parte dos beneficiários, de suas obrigações e deveres quando do acesso à política de reordenamento fundiário; e e) frustração de interesses outros que não os preconizados pela política pública.

É possível perceber que a visão geral do Estado, refletida nas informações da Fetaep, UTE/PR e Emater, pouco difere das posições locais refletidas nos depoimentos dos beneficiários e instituições e organizações operacionalizadoras da política no município. Logicamente se deve considerar a diferença entre o financiamento de grandes imóveis, que envolvem grande volume de recursos e interessados, daqueles com imóveis de menor área, menor quantidade de participantes e menores volumes de recursos.

Outro fator a considerar diz respeito às diferenças operacionais e legais entre os dois programas. O Banco da Terra apresentava normalização menos rígida, e somente para acesso ao programa, enquanto o Crédito Fundiário, quando de seu lançamento, já apresentava normalização mais densa tentando evitar as experiências negativas do programa anterior e que com as experiências adquiridas foram atualizadas e melhor formatadas.

Cabe também esclarecer que a operacionalização do Banco da Terra foi quase que na sua totalidade, executada pelo Estado. Exemplo disso foi a participação do Instituto Emater: divulgação do programa, organização dos interessados, elaboração e encaminhamento das propostas de financiamento, assistência técnica ao crédito fundiário, elaboração, encaminhamento e assistência técnica às propostas de financiamento do crédito produtivo (Pronaf A), como integrante das estruturas regionais de operacionalização (Comissões Regionais do Programa Paraná 12 Meses) e da Agência Estadual do Banco da Terra auxiliava na análise e deliberação das propostas de financiamento e no monitoramento e fiscalização da aplicação dos recursos. Houve falhas e enganos na implantação das propostas, porém os maiores problemas encontrados hoje nesses assentamentos são consequência de dois fatos: a) a liberação a partir de janeiro de 2002 da possibilidade de elaboração de propostas de financiamento e de prestação de assistência técnica à iniciativa privada. Neste último ano de vigência do programa ocorreu a grande concentração dos grandes projetos, inclusive o de Tomazina; e b) com a mudança de governo, federal, o Banco da Terra é substituído pelo PNCF. No Estado, a nova equipe de governo prioriza a implantação do novo programa, o Instituto Emater passa a apoiar a

operacionalização do Crédito Fundiário (UTR, UTE e Câmara Técnica) ficando a elaboração de propostas de financiamento e a assistência técnica sob a responsabilidade das entidades parceiras componentes da rede de apoio. Neste embalo, o Instituto Emater deixa de assistir as famílias do Banco da Terra, com a prioridade que tratava no passado. Desta forma, permite que as famílias se sintam abandonadas e a mercê da própria sorte definindo seus destinos sem considerar as normas operacionais vigentes. Neste período de afastamento da assistência técnica oficial, foi enormemente agravada a situação de inviabilidade de muitas famílias. O retorno à prestação de assistência técnica aos beneficiários do Banco da Terra veio a fórceps, por meio de ação do Ministério Público Federal, acionado por denúncias em vários projetos (grandes projetos) de irregularidades diversas.

## CONCLUSÕES

Este estudo começa com um relato histórico acerca dos debates sobre o desenvolvimento rural e a política de reforma agrária no Brasil, nos anos que sucederam à segunda guerra mundial (1950). A análise leva em conta as influências e os impactos das orientações do Banco Mundial (Bird), para a implantação das políticas de ajuste estrutural, cujo objetivo, além de assegurar o pagamento do serviço da dívida externa, era promover a liberalização da economia nacional ao capital estrangeiro.

Resgatando ainda a primeira parte do estudo, cujo tema é o desenvolvimento rural, percebe-se que ele surge com maior intensidade na agenda política nacional em dois períodos distintos. O primeiro deles, nos anos 1950 a 1990, apresentando como força-motriz a modernização da agricultura, baseada na industrialização dos sistemas de produção.

A intensa importação inicial e a implantação de um forte setor industrial de insumos, equipamentos e máquinas agrícolas e os investimentos dos governos nacionais em crédito abundante e barato, e em um sistema de assistência técnica competente, transformaram radicalmente a agricultura brasileira, numa das mais tecnificadas do mundo, com índices de produtividade invejáveis, impondo uma nova racionalidade produtiva.

No aspecto econômico, a modernização da agricultura traz à economia nacional fôlego extra, que possibilita um vigoroso crescimento, uma rápida urbanização e um crescente processo de industrialização, justificando aos governantes a inviabilidade no debate e muito menos na implantação prática de uma política de distribuição de terras (reforma agrária).

Este período, chamado de “milagre brasileiro”, traz no seu rastro um processo de mercantilização excessiva da vida social e de exclusão dos pequenos agricultores das possibilidades de desenvolvimento. Bem como migração intensa de excluídos do campo para as grandes cidades, atrás de ocupação nas indústrias recém-implantadas, e a ampliação do processo histórico de concentração de riquezas, principalmente da terra.

Após sucessivos períodos de crise econômica, somente após 1995, com a estabilização dos índices de inflação, ocorre o segundo momento onde o tema desenvolvimento, e neste momento o desenvolvimento rural, apresenta vigor nos debates nacionais. Regulamentações impostas pela Constituição de 1988 favorecem debates sobre o tema, dentre as quais a delegação, aos municípios, da responsabilidade de execução de políticas públicas em saúde e educação, a criação de mecanismos de controle social das políticas públicas e o retorno ao cenário político dos movimentos sociais.

A concepção de desenvolvimento incorpora, neste período, diferentes dimensões. Inicialmente, a econômica é hegemônica nos debates, posteriormente agrega a ambiental e, mais recentemente, a social, a dimensão de sustentabilidade. Nos debates, também surge outra dimensão do desenvolvimento rural, que diz respeito à abrangência das propostas, iniciando pela abrangência local, posteriormente a municipal, regional e, mais recentemente, o desenvolvimento analisado sob a ótica da abrangência territorial, agregando municípios com características econômicas, sociais e de infraestrutura semelhantes.

O modelo de desenvolvimento adotado no Brasil, como na maior parte dos países da América Latina, teve como padrão norteador o modelo norte-americano, que apresenta consequências muito negativas, nos aspectos de desigualdade regional, exclusão social e concentração de riquezas. Neste último aspecto, diga-se de passagem, o Brasil já apresenta números mais alarmantes que os norte-americanos, apesar do processo de desenvolvimento brasileiro ser mais recente.

Ao se agregar à concentração de riquezas, e principalmente de terras, a tendência de redução drástica do número de pessoas envolvidas na agricultura em consequência da mecanização crescente, exemplo disto é o que se assiste mais recentemente numa das culturas que historicamente era considerada como grande demandadora de mão de obra: a cana-de-açúcar, o Brasil está prestes a sofrer um processo de rápidas e drásticas alterações estruturais em seu meio rural como não se viu até os dias atuais.

Nesse contexto, a reforma agrária distributiva se apresenta como a melhor opção para reverter o quadro e possibilitar um processo de desenvolvimento mais harmônico, justo e, principalmente, mais igualitário.

Porém, ora pela pressão da ditadura militar, ora pela conjuntura macroeconômica, ora pela pressão de interesses adversos de grupos da sociedade ou até mesmo do próprio governo, no período aqui analisado se percebe que a questão agrária e a reforma agrária propriamente dita estiveram fora da agenda nacional na maior parte do tempo, relegadas a segundo plano. Somente nos anos 1980, em decorrência da abertura política e da pressão dos movimentos sociais, é que a reforma agrária retorna à agenda política com maior intensidade, mas sem efetividade.

Desta forma, por pressão dos acordos com o Fundo Monetário Internacional (FMI); pela necessidade de reversão da opinião pública negativa nacional e internacional sobre incidentes ocorridos em Corumbiara, no estado de Goiás, e em Eldorado dos Carajás no Pará; e pelo crescimento em volume de atividades e em número dos movimentos sociais pró-reforma agrária, em 1997, o Governo FHC, em seu segundo mandato, implanta no Brasil um

programa de alívio à pobreza no Nordeste, baseado nos Modelos de Reforma Agrária de Mercado (MRAM), defendidos pelo Banco Mundial.

Justificando facilitar e agilizar o acesso à terra, a partir desta ação focada no estado do Ceará, denominada de Projeto São José ou também chamado de Reforma Agrária Solidária, o MRAM se espalha aos demais estados sob a denominação de Banco da Terra (1998) e, mais recentemente, a partir de 2003, Programa Nacional de Crédito Fundiário – PNCF.

Ao analisar a proposta em si, como uma ação complementar de acesso à terra, direcionada para um público diferenciado, que não trabalhadores rurais sem-terra, com: limites financeiros adequados para aquisição de imóveis de qualidade e com área compatível com a exploração planejada; com limites de área por beneficiário, pois a concepção não é a de concentração de terra; com priorização de exploração para a produção de alimentos para o consumo interno; com taxas de juros e prazos adequados; com garantia de serviços de assistência técnica qualificada e contínua; com regras operacionais claras e exequíveis; e com garantia de apoio para instalação de energia elétrica, saneamento básico, residência e acessos à ideia do financiamento fundiário e viável.

Faço esta afirmação com base nos dez anos de experiência que acumulei, no acompanhamento de projetos financiados pelos programas em todas as regiões do Estado. O ‘casamento’ entre público adequado, imóvel de qualidade, atividade produtiva viável e assistência técnica contínua e capacitada tem dado resultados muito favoráveis econômica e socialmente.

Cabe ressaltar que esses projetos de sucesso no Paraná apresentam características semelhantes: a) público: com experiência na atividade que implantaram nos imóveis financiados, com aquisição individualizada do imóvel ou reunidos em pequenos grupos que na sua maioria são grupos familiares; b) os imóveis financiados com negociação prévia sem a interferência de terceiros, com pequena área, valores de venda compatíveis aos limites financeiros estabelecidos, e infraestrutura (energia elétrica, água, acesso e moradia) instalada ou necessitando de pequeno investimento para completá-la; c) atividade produtiva implantada, conhecida, com tecnologia de produção de domínio dos beneficiários e com rede de comercialização estabelecida local ou regionalmente; e d) assistência técnica adequada às necessidades dos beneficiários e às exigências da exploração produtiva.

Quanto à operacionalização dos programas, as dificuldades de entendimento das normas, fluxos e documentos são gerais a todos os beneficiários e à grande maioria dos profissionais das prestadoras de assistência técnica. São necessários mais investimentos em qualidade e quantidade de capacitação destes profissionais, bem como na ampliação do

quadro funcional do Estado envolvido na execução desta política, principalmente no que diz respeito à prestação de assistência técnica, análise e acompanhamento das propostas de financiamento e fiscalização da aplicação dos recursos.

Ouso aqui propor, para a implantação de projetos futuros, algumas sugestões operacionais: a) por ser o PNCF um programa de apoio ao desenvolvimento rural, com objetivos de redução da pobreza, inclusão social e fortalecimento da agricultura familiar, sugiro que a taxa de juros aplicada atualmente (5% ao ano) seja reduzida aos níveis do que é praticado no programa Pronaf Mais Alimentos (2%); b) que o período de carência seja flexível e adequado às atividades produtivas implantadas e não fixo em até 36 meses, para atendimento àqueles projetos com liberação dos recursos para acesso à terra em época que não permite o financiamento produtivo no mesmo ano; c) que sejam atualizados os critérios de elegibilidade para acesso à política, referentes à renda familiar e patrimônio familiar, pois os valores vigentes atualmente (R\$ 15 mil ao ano e R\$ 30 mil, respectivamente) excluem muitos candidatos com reais interesses; d) que sejam desmembrados em dois documentos a atual escritura pública de compra e venda de imóvel rural, pacto adjeto de hipoteca e contrato de financiamento com o agente financeiro, pois da forma que se encontra atualmente (um único documento) cada alteração no contrato ou na escritura gera burocracia e despesas cartoriais que dificultam a solução de problemas de fácil solução; e) que sejam implantados, assim como foi o Estudo do Quadro Natural, outros aparatos técnicos que assegurem a viabilização dos projetos de financiamentos de grandes áreas por grande número de beneficiários. Operacionalmente, que este tipo de projeto seja de exclusiva elaboração, acompanhamento e prestação de assistência técnica do órgão oficial de assistência técnica e extensão rural (Emater); f) que seja implantado um processo de capacitação inicial aos candidatos no acesso à política com participação obrigatória, sendo a presença na capacitação item de elegibilidade para ingresso ao programa; e g) que os Conselhos Municipais, responsáveis pela elegibilidade de beneficiários, sejam mais bem capacitados e fiscalizados para poderem responder penal e criminalmente pelas omissões e conivências que ocorrem, principalmente, em financiamentos de grandes áreas.

Cabe esclarecer que, apesar da desaceleração na demanda por financiamentos de grandes áreas, devido à situação favorável do mercado das *commodities*, faz-se necessária uma melhor avaliação dos procedimentos operacionais do PNCF no Paraná. Só assim, teremos condições de evitar ilusões quanto à política de reordenamento fundiário, como as verificadas, com base em depoimentos dos participantes dos grupos focais, no município de Tomazina.

## REFERÊNCIAS

1. ALENTEJANO, P.R.R. A política de assentamentos rurais do governo FHC e os desafios da Reforma Agrária no Brasil do século XXI. **Revista Agrária**, São Paulo, v.1, p. 2-15, 2004. Disponível em <[www.geografia.fflch.usp.br/revistaagraria/revistas/1/alentejano.pdf](http://www.geografia.fflch.usp.br/revistaagraria/revistas/1/alentejano.pdf)>. Acesso em 01/08/2011.
2. BIRD – Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento. **Combate a Pobreza Rural no Brasil: Uma Estratégia Integrada**. Departamento do Brasil Região da América Latina e do Caribe, 2001/27/12. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/BRAZILINPOREXTN/Resources/3817166-1185895645304/4044168-1186331278301/05PobrezaRuralVol1.pdf>> Acesso em 10/11/2010. Relatório nº 21790-BR.
3. BRASIL. Decreto n. 3.475, de 19 de maio de 2000. Regulamenta a Lei Complementar n. 93, de 4 de fevereiro de 1998 e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 22 de mai. 2000. Disponível em <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-1/decretos1/decretos1/2000#content>>. Acesso em 15/01/2011.
4. BRASIL. Decreto n. 4.854, de 8 de outubro de 2003. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável - CONDRAF e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 9 de out. 2003. Disponível em <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-1/decretos1/decretos1/2003#content>>. Acesso em 15/01/2011.
5. BRASIL. Decreto n. 4.892, de 25 de novembro de 2003. Regulamenta a Lei Complementar nº 93, de 4 de fevereiro de 1998 e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 26 de nov. 2003. Disponível em <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-1/decretos1/decretos1/2003#content>>. Acesso em 15/01/2011.
6. BRASIL. Decreto não numerado, de 25 de fevereiro de 2008. Institui o Programa Territórios da Cidadania e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Dnn/Dnn11503.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Dnn/Dnn11503.htm)>. Acesso em 07/07/2011.
7. BRASIL. Lei Complementar n. 93, de 4 de fevereiro de 1998. Institui o Fundo de Terras e da Reforma Agrária - Banco da Terra e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 de fev. 1998. Disponível em <[www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-1/leis-complementares-1/leis-complementares-1/1998#content](http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-1/leis-complementares-1/leis-complementares-1/1998#content)>. Acesso em 15/01/2011.

8. BRASIL. Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 25 de jul. 2006. Disponível em < <http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/95601/lei-11326-06>>. Acesso em 21/02/2012.
9. BRASIL. Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011. Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; altera as Leis nºs 10.696, de 2 de julho de 2003, 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e 11.326, de 24 de julho de 2006. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 17 de out. 2011. Disponível em < <http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/1029502/lei-12512-11>>. Acesso em 21/02/2012.
10. BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Censo agropecuário 2006**: Brasil, grandes regiões, unidades da federação, mesorregiões, microrregiões geográficas e municípios. Rio de Janeiro: IBGE, 2009. 1 CD-ROM, 4 pol.
11. BRASIL. Portal da Cidadania. **Revista Territórios da Cidadania**. 2009. Disponível [http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/pageflip/pageflip-view?pageflip\\_id=2221713](http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/pageflip/pageflip-view?pageflip_id=2221713). Acesso em 13/03/2012.
12. BRASIL. Resolução n. 168, de 4 de janeiro de 2002. Institui a denominação Núcleo Municipal do Banco da Terra e Agente Municipal do Banco da Terra e estabelece a estruturação mínima das Agências e dos Núcleos Municipais do Banco da Terra. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 8 de jan. 2002. Disponível em < <http://www.in.gov.br/imprensa/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=20&data=08/01/2002> >. Acesso em 16/01/2011.
13. BRASIL. Resolução n. 169, de 4 de janeiro de 2002. Institui o Cadastramento de Profissionais Autônomos/Empresas para a prestação de serviços aos beneficiários do BANCO DA TERRA. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 7 de jan. 2002. Disponível em < <http://www.in.gov.br/imprensa/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=8&data=07/01/2002> >. Acesso em 16/01/2011.
14. BRASIL. Resolução n. 3.869, de 17 de junho de 2010. Define as condições aplicáveis aos financiamentos com recursos do Fundo de Terras e da Reforma Agrária. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 18 de jun.2010. Disponível em < <http://www.in.gov.br/imprensa/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=53&data=18/06/2010> >. Acesso em 16/01/2011.
15. BRASIL. Resolução n. 69, de 19 de maio de 2009. Aprova o Regulamento Operativo do Fundo de Terras e da Reforma Agrária e da outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 jun. 2009, Seção 1, n. 106, p. 156-160.

16. CARVALHO FILHO, J.J. de. Política agrária do governo FHC: desenvolvimento rural e a Nova Reforma Agrária. In: LEITE, S. (Org). **Políticas Públicas e agricultura no Brasil**. Porto Alegre: UFRGS, 2001. p. 193-223.
17. CARVALHO FILHO, J.J. de. **O governo Lula fracassou na reforma agrária**. Boletim Especial Letra Viva – MST Informa, n. 107, 20 jan. 2006. Disponível em < [http://www.direitos.org.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=831&Itemid=2](http://www.direitos.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=831&Itemid=2)> . Acesso em 8/11/2011.
18. DELGADO, G. A questão agrária no Brasil, 1950-2003. In: RAMOS FILHO, L.O. (Ed); ALY JÚNIOR, O. (Ed). **Questão Agrária no Brasil: perspectiva histórica e configuração atual**. São Paulo: INCRA, 2005. p. 21-82.
19. DELGADO, G. Lula abandonou a reforma agrária. **Do Brasil de Fato**. 23 abr. 2008. Entrevista concedida a Jorge Pereira Filho. Disponível em < <http://www.mst.org.br/node/5618>>. Acesso em 08/11/2011.
20. IBGE. **Censo Demográfico 2010**. Disponível em: < [http://www.censo2010.ibge.gov.br/resultados\\_do\\_censo2010.php](http://www.censo2010.ibge.gov.br/resultados_do_censo2010.php)>. Acesso em 15/03/2011.
21. IERVOLINO, S.A.; PELICIONI, M. C. F. **A utilização do grupo focal como metodologia qualitativa na promoção da saúde**. Rev Esc Enf USP, v. 35, n.2, p.115-21, jun, 2001. Disponível em < <http://www.scielo.br/pdf/reeusp/v35n2/v35n2a03.pdf>>. Acesso em 13/03/2012.
22. IPARDES. **Diagnóstico Socioeconômico do Território Norte Pioneiro: 1ª fase: caracterização global**. Curitiba: IPARDES, 2007. 154 p.
23. IPARDES. **Perfil do Município de Tomazina**. Curitiba. Disponível em: < [http://www.ipardes.gov.br/perfil\\_municipal/MontaPerfil.php?Municipio=86560&btOk=ok](http://www.ipardes.gov.br/perfil_municipal/MontaPerfil.php?Municipio=86560&btOk=ok)>. Acesso em 7/7/2011.
24. MDA - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **II Plano Nacional de Reforma Agrária**. Brasília, 2003.
25. MDA - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Painel de Indicadores Gerenciais - SRA**. Brasília, boletim Ano 5 n. 41, 2010.
26. MDA - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Painel de Indicadores Gerenciais - SRA**. Brasília, boletim Edição nº 020, 2011. Disponível em: <<http://portal.mda.gov.br/portal/sra/programas/credito>>. Acesso em 7/7/2011.
27. MDA - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **1ª Conferência Nacional sobre Assistência Técnica e Extensão Rural – Documento Base – Versão**

- Estadual.** Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/portal/arquivos/view/cnater/Documento%20Base%20CNATER%20-%20Versa%03o%20Estadual.pdf>>. Acesso em 7/12/2011.
28. MENDONÇA, M. L.; RESENDE, M. As políticas do Banco Mundial são iguais em todo o mundo. In: MARTINS, M.D (Org.). **O Banco Mundial e a Terra: ofensiva e resistência na América Latina, África e Ásia.** São Paulo: VIRAMUNDO, 2.004. p. 7-10.
29. MONDRAGÓN, H. Colômbia: mercado de terras ou reforma agrária, eis a questão. In: MARTINS, M.D. (Org.). **O Banco Mundial e a Terra: ofensiva e resistência na América Latina, África e Ásia.** São Paulo: VIRAMUNDO, 2.004. p. 83-100.
30. NAVARRO, Z. Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro. **Revista Estudos Avançados.** São Paulo, v. 16, n. 43, p. 83-100, dez. 2001. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v15n43/v15n43a09.pdf> >. Acesso em 20/09/2011.
31. NAVARRO, Z.; PEDROSO, M. T. M.. **Agricultura Familiar: é preciso mudar para avançar.** Brasília, DF: Embrapa Informação Tecnológica. Texto para Discussão 42, p. 248, 2011.
32. PARANÁ. Decreto n. 272, de 7 de março de 2007. Institui no âmbito da Secretaria de Estado da Agricultura e do Abastecimento, o Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar – CEDRAF. **Diário Oficial do Estado,** Curitiba, 7 de mar. 2007. Disponível em <<http://celepar7cta.pr.gov.br/SEEG/sumulas.nsf/2b08298abff0cc7c83257501006766d4/5d063ecbe4d96dae83257299004e2fd5?OpenDocument>>. Acesso em 15/01/2011.
33. PARANÁ. Secretaria de Estado da Agricultura e do Abastecimento. **Conjuntura do Mercado de Terras Agrícolas no Paraná.** Curitiba: SEAB, 2004. 5 p.
34. PARANÁ. Secretaria de Estado da Agricultura e do Abastecimento. **Manual de operações e procedimentos para implantação do Programa nacional de Crédito Fundiário no Paraná.** Curitiba: SEAB, 2007. 64 p.
35. PARANÁ. Secretaria de Estado da Agricultura e do Abastecimento. **Perfil da Agropecuária Paranaense.** Curitiba: SEAB, 2003. 94 p.
36. PEREIRA, J. M. M.. A política agrária do Banco Mundial em questão. **Estudos Avançados,** São Paulo, v. 20, n. 57, p. 355-383, 2006, maio. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142006000200024&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142006000200024&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em 7/72010.

37. \_\_\_\_\_. A disputa político-ideológica entre a reforma agrária redistributiva e o modelo de reforma agrária de mercado do Banco Mundial (1994-2005). **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 20, n. 3, p. 611-646, 2005, set/dez. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/se/v20n3/v20n3a05.pdf>>. Acesso em 7/7/2010.
38. \_\_\_\_\_. **O modelo de reforma agrária de mercado do Banco Mundial em questão: o debate internacional e o caso brasileiro. Teoria luta política e balanço de resultados.** 282 p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Setor de Ciências Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2004. Disponível em: < <http://www.cipedya.com/web/FileDownload.aspx?IDFile=149161>>. Acesso em 7/7/2010.
39. RIBEIRO, T. M. **ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO NA REFORMA AGRÁRIA: o programa de ATES em projetos de assentamentos no estado do Maranhão.** São Luis, 2011. Disponível em: <[http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/JORNADA\\_EIXO\\_2011/QUESTAO\\_AGRICOLA\\_E\\_AGRARIA\\_SEGURANCA\\_E\\_POLITICAS/ESTRATEGIA\\_DE\\_DESENVOLVIMENTO\\_NA\\_REFORMA\\_AGRARIA\\_O\\_PROGRAMA\\_DE\\_ATE\\_S.pdf](http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/JORNADA_EIXO_2011/QUESTAO_AGRICOLA_E_AGRARIA_SEGURANCA_E_POLITICAS/ESTRATEGIA_DE_DESENVOLVIMENTO_NA_REFORMA_AGRARIA_O_PROGRAMA_DE_ATE_S.pdf)>. Acesso em 17/02/2012.
40. ROSSET, P. O bom, o mau e o feio: a política fundiária do Banco Mundial. In: MARTINS, M.D (Org.). **O Banco Mundial e a Terra: ofensiva e resistência na América Latina, África e Ásia.** São Paulo: VIRAMUNDO, 2.004. p. 16-24.
41. SAUER, S.; PEREIRA, J. M. M. **Capturando a Terra: Banco Mundial, políticas fundiárias neoliberais e reforma agrária de mercado.** São Paulo: Expressão popular, 2006. 345 p.
42. SCHNEIDER, S. A economia política dos estudos sobre desenvolvimento rural no Brasil. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, XLVI, 2008, Rio Branco. **Anais.** Brasília: SOBER, 2008. p. 1-20. Disponível em <http://www.sober.org.br/palestra/9/660.pdf>>. Acesso em 10/11/2011.
43. TANAKA, L.S. A reforma agrária mexicana: do *ejido* à privatização. In: MARTINS, M.D. (Org.). **O Banco Mundial e a Terra: ofensiva e resistência na América Latina, África e Ásia.** São Paulo: VIRAMUNDO, 2.004. p. 121-142.
44. TANAKA, L.S.; WITTMAN, H. Acordo de paz e fundo de terras na Guatemala. In: MARTINS, M.D. (Org.). **O Banco Mundial e a Terra: ofensiva e resistência na América Latina, África e Ásia.** São Paulo: VIRAMUNDO, 2.004. p. 101-120.
45. TEIXEIRA, J. C. Modernização da agricultura no Brasil: impactos econômicos, sociais e ambientais. **Revista Eletrônica da Associação dos Geógrafos Brasileiros – Seção Três Lagoas.** v. 1, n. 2, ano 2, p. 21-42, 2005/setembro. Disponível em:

[http://www.cptl.ufms.br/geo/revista-geo/Revista/Revista\\_ano2\\_numero2/jodenir.pdf](http://www.cptl.ufms.br/geo/revista-geo/Revista/Revista_ano2_numero2/jodenir.pdf).  
Acesso em 10/11/2011.

46. UMBELINO, A. política agrária do governo Lula valorizou o agronegócio. **Página do MST**. 11 jan. 2011. Entrevista concedida a Vanessa Ramos. Disponível em <<http://www.cartacapital.com.br/politica/politica-agraria-do-governo-lula-valorizou-o-agronegocio/>>. Acesso em 10/10/2011.