

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS  
Programa de Pós-Graduação em Sistemas de Produção  
Agrícola Familiar



Dissertação

**Agricultura Familiar e Políticas Públicas:**  
estudo sobre o Banco da Terra no município de Canguçu, RS.

**Fernanda Novo da Silva**

Pelotas, 2009

**FERNANDA NOVO DA SILVA**

**AGRICULTURA FAMILIAR E POLÍTICAS PÚBLICAS:**  
estudo sobre o Banco da Terra no município de Canguçu, RS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sistemas de Produção Agrícola Familiar da Faculdade de Agronomia Eliseu Maciel, Universidade Federal de Pelotas, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciências.

Orientador: Prof. Dr. Flávio Sacco dos Anjos

Pelotas, 2009

**Dados de catalogação na fonte:**  
( Marlene Cravo Castillo – CRB-10/744 )

S 586a Silva, Fernanda Novo da

Agricultura Familiar e Políticas Públicas: estudo sobre o Banco da Terra no município de Canguçu, RS / Fernanda Novo da Silva. - Pelotas, 2009.

169f. : il.

Dissertação ( Mestrado ) – Programa de Pós-Graduação em Sistemas de Produção Agrícola Familiar. Faculdade de Agronomia Eliseu Maciel. Universidade Federal de Pelotas. - Pelotas, 2009, Flávio Sacco dos Anjos, Orientador.

1. Banco da Terra 2. Reforma Agrária 3. Políticas Públicas 4. Agricultura Familiar I Sacco dos Anjos (orientador) II .Título.

CDD 346.044

**Banca examinadora:**

Prof. Dr. José Marcos Fröhlich

Prof. Dr. Antônio Jorge Amaral Bezerra

Prof. Dr. Flávio Sacco dos Anjos - orientador

## **Agradecimentos**

Este momento é especialmente reflexivo e comovente. É impossível deixar de mentalmente retornar o caminho trilhado antes e durante as etapas de elaboração desta dissertação.

No decorrer desta trajetória, os dias se passaram e eu devo dizer que nunca me deparei só. Muitas pessoas se doaram para ver a conclusão deste trabalho. Entendo que seria um tanto quanto presunçoso de minha parte imaginar que conseguiria com algumas poucas palavras agradecer o quanto merecem todos aqueles que de alguma maneira dedicaram sua colaboração. Todavia, não posso me privar da tentativa.

Em primeiro lugar, agradeço a meu orientador, Prof. Dr. Flávio Sacco dos Anjos, que ao longo dos anos de convivência depositou confiança e me oportunizou valorosas conquistas profissionais. Não posso deixar de mencionar o quanto foi compreensivo e paciente, especialmente, num momento tão delicado da minha vida. Sua sabedoria, profissionalismo e seriedade, certamente, foram essenciais à condução deste trabalho.

Agradeço à dedicação com que os professores Dr. José Marcos Fröhlich e Dr. Antônio Jorge Amaral Bezerra assumiram a tarefa de examinar a presente dissertação. Ambos contribuíram de maneira bastante crítica e sugestiva à qualificação deste texto final.

Oferto merecidos agradecimentos à Médy e à Glaci, cujo auxílio propiciou a execução desta pesquisa no menor tempo possível. E, especialmente, à Nádia, pelo aprendizado, pelo apreço, pelo companheirismo, profissionalismo e amizade partilhados.

Aos professores, funcionários e colegas do PPGSPAF, com os quais mantive muitos momentos agradáveis, que resultaram em grandes ensinamentos. Notadamente, agradeço aos colegas Maciel, José Humberto, Apes e Menezes, os quais tive a honra de conviver em boa parte das disciplinas cursadas. Sem dúvida, foram personagens fundamentais, que tornaram os espaços compartilhados mais dinâmicos e proveitosos.

Agradecimentos às instituições locais que apoiaram e subsidiaram o trabalho de campo, através do empenho de seus representantes. À Emater, à Secretaria da Agricultura, ao Sindicato dos Trabalhadores Rurais e ao Banco do Brasil.

À Jorge da Rosa, que foi exemplar na disponibilização de materiais e em estabelecer contato junto ao município analisado, abrindo caminho à realização da pesquisa.

Aos agricultores e agricultoras que pacientemente nos cederam seu tempo e através de seus depoimentos nos permitiram conhecer suas histórias e trajetórias, munindo-nos de informações valiosíssimas à concretização deste trabalho.

À CAPES, pela bolsa de mestrado concedida.

Reservo este momento também para dispor agradecimentos aos amigos de caminhada, com os quais convivi profissionalmente, politicamente, intelectualmente e socialmente: Cláudio, Fernanda, Clarisse, Cristiane, Simone, Cátia, Paulinho, Selbach, Maycon e, as mais presentes neste momento mais recente, Marta Coelho e Maria Regina.

Chego ao final de uma etapa bastante importante de minha vida e neste caminho, encontrei diversas pessoas com quem compartilhei diferentes momentos e com quem encontrei sabedoria, afeto, apoio. Entretanto, algumas dessas pessoas, com efeito, coadjuvaram a maior parte de minhas realizações acadêmicas, profissionais e pessoais. Um agradecimento muito especial a minha família. Meu pai, minha mãe, meus irmãos, cunhados e sobrinhos que, na medida do possível, compreenderam minha ausência no convívio familiar; auxiliaram na orientação das minhas escolhas; acataram minhas decisões e compartilharam das conseqüências.

Este agradecimento também acolhe a família do Alisson, que de modo bastante singelo fizeram-se bastante presentes.

Por fim, dedico este trabalho de modo pleno a Alisson Zarnott, com quem tenho compartilhado vivência, amor, amizade, companheirismo e respeito. Seu grande caráter o manteve incondicionalmente presente, contagiando-me com seu entusiasmo, sua força e sua presença de espírito.

Sem sombra de dúvidas, não teria concluído esta caminhada se não fosse a existência de seres tão especiais.

## Resumo

SILVA, Fernanda Novo da. **Agricultura Familiar e Políticas Públicas: estudo sobre o Banco da Terra no município de Canguçu, RS**. 2009. 167f. Dissertação (Mestrado) Programa de Pós-graduação em Sistemas de Produção Agrícola Familiar. Universidade Federal de Pelotas, Pelotas.

Essa dissertação analisa o processo de implementação do programa de crédito fundiário Banco da Terra no município de Canguçu – RS, centrando a investigação no exame das condições de reprodução sócio-econômica de seus beneficiários, transcorrido o período de carência de três ou mais anos. A ênfase esteve igualmente posta sobre a análise da capacidade dos beneficiários em honrar seus compromissos contratuais junto ao agente financeiro, bem como no sentido de apontar que avaliação fazem essas famílias a respeito do programa, considerando suas perspectivas futuras. O presente trabalho de investigação contou com a aplicação de 62 questionários junto a famílias que adquiriram suas propriedades rurais entre os anos de 2000 e 2001, bem como por meio de entrevistas realizadas com diversos atores sociais ligados ao processo de implementação e condução do programa no âmbito regional e local. Os dados da pesquisa revelam que em termos gerais a inadimplência atinge 12,9% dos contratos. Todavia, chama atenção o fato de que no decorrer do tempo houve um aumento da taxa de pagamentos como resultado do processo de reescalonamento levado a cabo pelo agente financeiro. Contudo, há que chamar a atenção para um aspecto recorrente entre as famílias, tanto as que honraram quanto as que não honraram o cronograma das parcelas, refletem um quadro de inúmeras dificuldades a que estiveram submetidas no período subsequente à instalação na terra, especialmente em termos de assistência técnica e administrativa. Por outro lado, ficou demonstrado que entre os inadimplentes há uma grande proporção de ex-diaristas, pessoas que sabidamente não reuniam experiência profissional compatível com a necessidade de gerir o próprio negócio. Ainda assim, a pesquisa evidenciou que a maior parte dos beneficiários (91,9%) avalia positivamente a escolha deste meio de acesso à terra e 98,4% das famílias consideram que sua atual situação é bastante positiva, em analogia à situação pretérita à aquisição de terra.

Palavras-chave: Banco da Terra; Reforma Agrária; Políticas Públicas; Agricultura Familiar.

## Abstract

SILVA, Fernanda Novo da. **Agricultura Familiar e Políticas Públicas: estudo sobre o Banco da Terra no município de Canguçu, RS.** 2009. 167f. Dissertação (Mestrado) Programa de Pós-graduação em Sistemas de Produção Agrícola Familiar. Universidade Federal de Pelotas, Pelotas.

This dissertation analyzes the process of implementation of the program of agrarian credit Bank of the Land (Banco da Terra) in the city of Canguçu - RS, centering the inquiry in the examination of the conditions of social and economic reproduction of its beneficiaries, after the grace period of three or more years. The emphasis was equally put on the analysis of the capacity of the beneficiaries in honoring its contractual commitments with the financial agent, as well as in the direction of pointing what evaluation these families make regarding the program, considering their future perspectives. The present work of inquiry counted on the application of 62 questionnaires on families who had acquired their country properties between the years of 2000 and 2001 as well as interviews carried through with diverse social actors connected to the process of implementation and conduction of the program in the regional and local scope. The data of the research disclose that in general terms the insolvency reaches 12.9% of contracts. However, calls attention the fact that in such elapsing of time there was an increase of the tax of payments as result of the process of renegotiations taken by the financial agent. However, there is a recurrent aspect between the families: the ones that had honored and the ones that had not honored the schedule of the parcels reflect a picture of innumerable difficulties that they had been submitted to in the period following the installation in the land, especially in terms of administrative and technique assistance. On the other hand it was demonstrated that among the defaulters there is a great ratio of former-day-workers, people who knowingly did not congregate professional experience compatible with the necessity to manage their proper business. The research evidenced that most of the beneficiaries (91.9%) evaluates positively the choice of this access way to the land and 98.4% of the families consider their current situation as sufficiently positive, in analogy to the situation before the acquisition of the land.

Keywords: Bank of the Land; Agrarian Reformation; Public Policies; Familiar Agriculture

## Lista de Figuras e Boxes

Figura 1	Mapa ilustrativo do Rio Grande do Sul com destaque para área geográfica de atuação da AZONASUL e para o município de Canguçu, universo empírico da pesquisa .....	23
Box 1	Programa de Expansão da Fronteira Agrícola .....	38
Box 2	Reforma Agrária, Colonização e Crédito Fundiário .....	46

## Lista de Tabelas

Tabela 1	Abrangência do Programa Cédula da Terra, entre 2000 e 2003, a partir do número de famílias beneficiadas, área adquirida e valor total dos contratos nos Estados da Bahia, Ceará, Maranhão, Minas Gerais e Pernambuco .....	51
Tabela 2	Número de famílias beneficiadas, área adquirida e valor total dos contratos nos Estados brasileiros, através do Programa Banco da Terra, entre 1999 e 2004, segundo as unidades federativas .....	53
Tabela 3	Número de famílias beneficiadas, área adquirida e valor total dos contratos no Rio Grande do Sul, através do Programa Banco da Terra, entre 2000 e 2004, segundo o ano de contratação .....	66
Tabela 4	Situação dos contratos realizados pelos Programas de Crédito Fundiário .....	69
Tabela 5	Operações do Banco da Terra e Cédula da Terra, contratadas até 2004, “em ser” em 31/08/2007 .....	69
Tabela 6	Situação do Pronaf, modalidades “A” e “A/C”, contratados até 30/06/2006 - situação em 31/08/2007 .....	71
Tabela 7	Número de operações e índices de inadimplência nos contratos do Banco da Terra segundo as mesorregiões do Rio Grande do Sul .....	72
Tabela 8	Número de operações e índices de inadimplência nos contratos do Banco da Terra segundo os municípios da AZONASUL .....	73
Tabela 9	Número de famílias beneficiadas, área adquirida e valor total dos contratos dos Municípios pertencentes á AZONASUL, através do Programa Banco da Terra, entre 2000 e 2003 .....	77
Tabela 10	Número de famílias beneficiadas, área adquirida e valor total dos contratos no Rio Grande do Sul, através do Programa Banco da Terra, entre 2000 e 2003, segundo cada mesorregião .....	78
Tabela 11	Número médio de famílias beneficiadas, área média adquirida e valor médio dos contratos do Programa Banco da Terra, nos municípios do Rio Grande do Sul, entre 2000 e 2003, segundo cada mesorregião .....	79
Tabela 12	Evolução do Produto Interno Bruto municipal (PIBm) e do Produto Interno Bruto <i>per capita</i> (PIBpc) do município de Canguçu, entre os anos 2003 e 2006 .....	94
Tabela 13	Distribuição da população da Microrregião Pelotas, por situação de domicílio, nos anos 1991 e 2000 .....	95
Tabela 14	Percentual da renda proveniente de transferências governamentais para os municípios da microrregião Pelotas, nos anos 1991 e 2000 .....	96

Tabela 15	Evolução dos recursos previdenciários rurais (INSS) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) do município de Canguçu (valores em reais), entre os anos 2001 e 2003 .....	98
Tabela 16	Evolução dos recursos e do número de contratos do Pronaf, do Produto Interno Bruto, entre os anos 1999 e 2005.....	99
Tabela 17	Distribuição temporal dos contratos do Banco da Terra firmados em Canguçu, entre os anos de 2000 e 2002.....	101
Tabela 18	Distribuição dos titulares das propriedades e dos cônjuges, segundo faixas etárias .....	106
Tabela 19	Área mínima, máxima e média das propriedades entrevistadas, segundo cada sub-distrito de Canguçu .....	110
Tabela 20	Distribuição das famílias entrevistadas segundo o destino dado aos recursos do Pronaf investimento .....	111
Tabela 21	Distribuição das famílias entrevistadas segundo a principal atividade produtiva que passou a desenvolver quando adquiriu a propriedade .....	112
Tabela 22	Distribuição das famílias entrevistadas segundo o extrato da renda bruta total, com referência no ano agrícola 2007-2008 (R\$/ano) .....	115
Tabela 23	Distribuição dos entrevistados de acordo com a condição das parcelas do financiamento da terra, segundo o ano de vencimento das parcelas .....	117
Tabela 24	Percentual de inadimplência segundo a condição/relação de trabalho anterior à aquisição da terra .....	121
Tabela 25	Distribuição dos entrevistados de acordo com o serviço de assistência técnica recebida no ano de implantação dos projetos; durante o período de carência dos contratos; e atualmente, considerando o ano agrícola 2007-2008 .....	123
Tabela 26	Número médio de animais domésticos por famílias antes e depois do assentamento através do Banco da Terra .....	125
Tabela 27	Distribuição dos entrevistados de acordo com a principal necessidade apontada, no sentido de atingir a melhoria da condição de vida de sua família, segundo o pagamento de todas as parcelas vencidas entre os anos 2005-2007 .....	133
Tabela 28	Valor mínimo, valor médio e valor máximo pago por hectare na aquisição das áreas do Banco da Terra, segundo cada sub-distrito de Canguçu .....	134
Tabela 29	Valor mínimo, valor médio e valor máximo do hectare, atribuído pelos entrevistados à terra adquirida pelo Banco da Terra, segundo cada sub-distrito de Canguçu .....	135

## Lista de siglas

ACANDHIS	Academia Canguçuense de História
AFUBRA	Associação dos Fumicultores do Brasil
Atlas IDH	Atlas do Desenvolvimento Humano
AZONASUL	Associação de Municípios da Zona Sul
BIRD	Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento
CAF	Consolidação da Agricultura Familiar
CFCPR	Crédito Fundiário de Combate à Pobreza Rural
CMN	Conselho Monetário Nacional
CNBB	Confederação Nacional dos Bispos do Brasil
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura
COSULATI	Cooperativa Sul-Rio Grandense de Laticínios LTDA.
CPR	Combate à Pobreza Rural
DANV	Diretório Acadêmico Nunes Vieira
DCSA	Departamento de Ciências Sociais Agrárias
DESER	Departamento de Estudos Sócio-Econômicos Rurais
Emater	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
FAEM	Faculdade de Agronomia Eliseu Maciel
FAG	Frente Agrária Gaúcha
FAMURS	Federação dos Municípios do Rio Grande do Sul
FARSUL	Federação da Agricultura do Rio Grande do Sul
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FEAB	Federação dos Estudantes de Agronomia do Brasil
FEE	Fundação de Economia e Estatística
FETAG	Federação dos Trabalhadores da Agricultura
FETRAF	Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FNE	Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste

FPM	Fundo de Participação dos Municípios
GRC/RS	Gabinete de Reforma Agrária e Cooperativismo do Rio Grande do Sul
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDESE	Índice de Desenvolvimento Sócio-econômico
IDH-M	Índice de Desenvolvimento Humano municipal
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INDA	Instituto Nacional de Defesa Agrária
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
ITEPA	Instituto de Teologia e Pastoral
ITR	Imposto Territorial Rural
MAPA	Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento
MASTER	Movimento de Agricultores Sem Terra
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MEPF	Ministério Extraordinário de Política Fundiária
MF	Ministério da Fazenda
MP	Medida Provisória
MPA	Movimento dos Pequenos Agricultores
MRAM	Modelo de Reforma Agrária de Mercado
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra
OGU	Orçamento Geral da União
PDAN	Programa de Desenvolvimento da Agroindústria do Nordeste
PERGEB	Programa da Região Geo-econômica de Brasília
PIBm	Produto Interno Bruto municipal
PIBpc	Produto Interno Bruto per capita
PIN	Programa de Integração Nacional
PMDB	Partido Movimento Democracia Brasileira
PNCF	Programa Nacional de Crédito Fundiário
PNRA	Plano Nacional de Reforma Agrária
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
POLAMAZÔNIA	Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia
POLOCENTRO	Programa Especial de Desenvolvimento dos Cerrados na região Centro-Oeste
POLONORDESTE	Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste
PPGSPAF	Programa de Pós-Graduação em Sistemas de Produção Agrícola Familiar

Procera	Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária
Pronaf	Programa Nacional de Apoio a Agricultura Familiar
PROVAP	Programa de Valorização da Pequena Produção Rural
PT	Partido dos Trabalhadores
SAF	Secretaria da Agricultura Familiar
SICREDI	Sistema de Crédito Cooperativo
SIG	Sistema de Informações Gerenciais
SISFIN	Sistema Financeiro
SNCR	Sistema Nacional de Crédito Rural
SPE	Secretaria de Política Econômica
SPSS	Statistical Package Social Science
SRA	Secretaria de Reordenamento Agrário
STRC	Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Canguçu
TDA	Título da Dívida Agrária
UDR	União Democrática Ruralista
ULTAB	União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil
UTN	Unidade Técnica Nacional
UFPeI	Universidade Federal de Pelotas
VAB	Valor Adicionado Bruto

## Sumário

<b>1. Introdução</b> .....	15
1.1 Apresentação .....	15
1.2 Problema de pesquisa .....	17
1.3 Hipóteses .....	20
1.4 Objetivos da pesquisa .....	21
1.5 Orientações metodológicas .....	22
<b>2. A evolução da questão agrária brasileira: velhas e novas contradições em debate</b> .....	30
2.1 A raiz da questão agrária brasileira .....	30
2.2 A questão agrária e a modernização conservadora .....	35
2.3 A Nova República e o debate sobre a questão agrária .....	39
2.4 Os novos rumos da política agrária: a ascensão da “reforma agrária de mercado” .....	42
2.5 A questão agrária brasileira no século XXI .....	54
<b>3. O Banco da Terra no Rio Grande do Sul</b> .....	59
3.1 A experiência do Banco da Terra no Extremo Sul Gaúcho .....	74
<b>4. O Banco da Terra em Canguçu</b> .....	80
4.1 O contexto empírico: o município de Canguçu .....	80
4.1.1 Retrospecto histórico e econômico de Canguçu .....	82
4.1.2 Perfil atual de Canguçu .....	93
4.2 O Banco da Terra em Canguçu .....	99
4.2.1 O perfil dos beneficiários do Banco da Terra em Canguçu – RS .....	105

4.2.2 Os assentados do Banco da Terra: avaliação do programa e perspectivas .....	128
<b>5. Considerações Finais</b> .....	142
<b>Referências</b> .....	147
<b>Apêndices</b> .....	153

## **1. Introdução**

Esta primeira secção visa apresentar os eixos que estruturam a presente dissertação. Para tanto, após breve apresentação, serão abordados: o problema de pesquisa, as hipóteses, os objetivos e os referenciais metodológicos que orientaram o desenvolvimento deste trabalho.

### **1.1 Apresentação**

A presente dissertação analisa o processo de implementação do Banco da Terra em Canguçu – RS, município que concentrou um grande número de contratos firmados sob a égide deste programa.

O foco deste trabalho recai igualmente sobre a avaliação da situação sócio-econômica das famílias beneficiadas; da capacidade dos contratantes em honrarem seus compromissos contratuais junto ao agente financeiro, bem como no sentido de estabelecer uma avaliação das famílias a respeito desse programa, considerando suas perspectivas futuras.

A pesquisa baseou-se nas informações fornecidas pelos próprios beneficiários do Banco da Terra e em entrevistas realizadas com atores sociais implicados no processo de implementação e condução do programa no município.

Desde o ingresso no curso de Agronomia uma nova realidade se colocou diante de meus olhos. Já no primeiro semestre da graduação a participação junto ao movimento estudantil, através da Federação dos Estudantes de Agronomia do Brasil – FEAB e do Diretório Acadêmico Nunes Vieira (DANV) da Faculdade de Agronomia Eliseu Maciel - FAEM, trouxe a meu conhecimento temáticas polêmicas, em especial a questão agrária e a reforma agrária.

O despertar do interesse por questões sociológicas ligadas ao meio rural levou-me, alguns semestres mais tarde, a procurar o professor Dr. Flávio Sacco dos Anjos no Departamento de Ciências Sociais Agrárias – DCSA/FAEM, onde me foi oportunizada a iniciação científica junto a projetos de pesquisa direcionados ao tema do desenvolvimento rural. O trabalho contemplava investigações acerca de políticas públicas direcionadas ao campo, bem como sobre outras dinâmicas que afetam os espaços rurais.

O envolvimento com a pesquisa não me distanciou das atividades do movimento estudantil, ao contrário, minha atuação sempre se pautou pelo esforço de conciliar tais interesses e objetivos.

Nessa trajetória, o Seminário sobre Pesquisa Popular, realizado em Guararema - SP, no período de 31 de maio a 03 de junho de 2005, cumpre papel fundamental em minha aproximação inicial com o objeto desta dissertação. Foi nesse evento, coordenado e organizado pela Rede Social de Justiça e Direitos Humanos, que tomei conhecimento das políticas de crédito fundiário que vinham sendo adotadas no Brasil. Foi nessa ocasião que estabeleci contato com estudiosos do tema, os quais sustentam parte dos referenciais desta dissertação.

Compassada a esta iniciativa da Rede Social, surgia no sul do país, coordenada pelo DESER (Departamento de Estudos Sócio-Econômicos Rurais), uma pesquisa – solicitada pela Secretaria de Reordenamento Agrário do Ministério do Desenvolvimento Agrário – que visava analisar a *capacidade de pagamento dos beneficiários do Banco da Terra na região Sul do Brasil*. O contato com esta pesquisa instigou ainda mais meu interesse pela temática, que julgava de extrema relevância para ser abordada no plano da perspectiva científico-acadêmica.

De modo geral, a investigação proposta nesta dissertação é resultado deste acúmulo, proporcionado, de um lado, pela atuação junto ao movimento estudantil e, de outro, pela participação em pesquisas desenvolvidas junto ao DCSA/FAEM, onde alguns trabalhos iniciais haviam sido realizados sobre o mesmo tema.

A criação do Programa de Pós-Graduação em Sistemas de Produção Agrícola Familiar – PPGSPAF, em 2006, significou a possibilidade de converter minhas inquietações em objeto de pesquisa, o que veio a acontecer, em 2007, com meu ingresso como aluna do mestrado.

É no seio da linha de *Desenvolvimento Rural Sustentável*, no âmbito da *avaliação de políticas públicas para a agricultura familiar e o mundo rural*, que a presente dissertação encontrou assento, objetivando dar prosseguimento às investigações acerca dos impactos das políticas de crédito fundiário, a exemplo do Banco da Terra junto às famílias rurais beneficiadas. Trata-se de explorar mais profundamente o arcabouço das relações econômicas, sociais e culturais vivenciadas no âmbito das unidades familiares de produção.

## 1.2 Problema de pesquisa

A concentração da propriedade da terra aparece inextricavelmente associada ao adensamento dos conflitos no campo, tema que se tornou recorrente no plano dos debates da viabilidade das políticas de reforma agrária. Neste sentido, entre as décadas de 1960 e 1980 alguns instrumentos foram criados no intento de reduzir as desigualdades no campo, a saber: o Estatuto da Terra (1964), o Plano Nacional de Reforma Agrária - PNRA (1985) e a própria Constituição Federal de 1988.

Constava nestes instrumentos que a realização da reforma agrária dar-se-ia, basicamente, mediante a desapropriação de terras que não cumprissem com sua função social, bem como a regularização fundiária de imóveis rurais e projetos de colonização (privada ou pública) de grandes áreas, particularmente nas regiões norte e centro-oeste.

Estes mecanismos preponderaram até a década de 1990, quando ocorrem modificações nas formas de acesso à terra. No bojo das políticas que refletiam as novas concepções acerca do papel do poder público frente a questões de toda ordem, surgem as políticas de crédito fundiário, calcadas no protagonismo crescente das forças de mercado.

Este período coincide com o primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), e corresponde a uma Era de aprofundamento das políticas neoliberais, consoante às recomendações dos organismos multilaterais.

Em seu segundo mandato, o governo FHC lançou mão de um programa governamental intitulado “Novo Mundo Rural”, no qual foram anunciadas as bases para realização de uma reforma agrária, que era apresentada como capaz de reverter o quadro de desigualdade no acesso à terra.

Dentre os instrumentos que viabilizariam essa “nova reforma agrária”, além dos dispositivos já conhecidos como a desapropriação por interesse social e a regularização fundiária, o documento também previa a implantação do Fundo de Terras/Banco da Terra, destinado ao financiamento da compra de terras pelos próprios trabalhadores rurais.

Esse novo arranjo conferia à reforma agrária um status compensatório, restringindo sua centralidade ao introduzir a via do mercado no acesso à terra, em detrimento das desapropriações (RESENDE e MENDONÇA, 2004). Nessa nova

ordem, à atuação governamental cabe a disponibilização dos recursos financeiros e a arbitragem quanto ao cumprimento das regras de funcionamento dos programas de crédito fundiário.

Para Pereira (2004, p. 136), o Fundo de Terras passa a integrar o rol de instrumentos permanentes da política agrária já existente no Brasil, uma vez que, não se constituía mais enquanto um projeto-piloto (como era o caso do Cédula da Terra), mas em “um fundo de caráter nacional previsto constitucionalmente”. Este autor acrescenta:

Através desse expediente, o princípio básico do MRAM [Modelo de Reforma Agrária de Mercado] – a transferência voluntária de terras via transação de mercado em detrimento da desapropriação – deixava de ser um objeto externo à política fundiária brasileira e passava a integrar-lhe por força de uma lei aprovada por maioria absoluta no Congresso Nacional. Por essa via institucional e com apoio amplo e resolutivo do patronato rural, a lógica do MRAM se interiorizava, incorporando-se ao conjunto de instrumentos permanentes de política fundiária. (PEREIRA, 2004, p. 136-137)

Para alguns autores, não se tratava, naquele momento, do mero enxugamento da máquina do Estado e da privatização de alguns setores essenciais, mas da discussão dos rumos e das diretrizes políticas que iriam figurar no cenário nacional, refletindo então “uma modificação substancial em sua atuação, direcionando-se, doravante, tanto na criação de espaços de expansão e lucratividade para o setor privado quanto na garantia e preservação das condições de reprodução do capital financeiro globalizado” (SACCO DOS ANJOS e CALDAS, 2003, p. 4-5).

Com base nessas premissas, o Banco da Terra institui-se como um programa de vulto no escopo das políticas fundiárias. Em sua curta trajetória<sup>1</sup>, consumiu cerca de R\$ 730 milhões no assentamento de 34.478 famílias em 1,218 milhão de hectares, entre os anos de 2000 e 2004 (MDA/SRA, 2008).

Muito embora os números acima destacados sejam parciais, fica, ainda assim, deflagrada a relevância nacional desta política. Apesar de haver sido implantada em 18 estados brasileiros, é no Rio Grande do Sul (RS) que houve um maior número de projetos, por concentrar 29,7% do total de famílias beneficiadas e 28,0% dos recursos empregados. Deste modo, o estado passa a ser o recordista

---

<sup>1</sup> O Programa Banco da Terra teve suas atividades suspensas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, em fevereiro de 2003, em decorrência de suspeitas de irregularidades de execução e gerenciamento, havendo sido modificado e retomado durante o primeiro mandato do governo do Presidente Lula.

nacional em número de famílias e montante de recursos disponibilizados através desse programa.

No território gaúcho, a implantação do Banco da Terra contou com a criação de Unidades Técnicas ou Associações Municipais. Na porção meridional deste território, a gestão e execução do programa se deu através da Associação de Municípios da Zona Sul (AZONASUL), mediante a consolidação de um quadro técnico orientado a acolher os projetos.

Esta associação, por sua vez, destacou-se frente às demais associações de municípios gaúchos e unidades implementadoras do ponto de vista da magnitude assumida pelo programa no âmbito de sua área de atuação. Dentre os municípios da AZONASUL, destaca-se que a maior parte das operações (60,9%) ficou concentrada nos municípios de Pelotas, Canguçu, São Lourenço do Sul, Piratini e Pinheiro Machado.

Dentre estes municípios, confere-se especial destaque ao município de Canguçu, que isoladamente é responsável por 42,9% do total de famílias beneficiadas neste grupo. Com efeito, os dados revelam supremacia de Canguçu, que absorveu 26,2% do total de contratos realizados pela AZONASUL, no período correspondido entre 2000 e 2003.

Com a ascensão de Luis Inácio Lula da Silva à Presidência da República havia indícios de que o Banco da Terra deixasse de existir. Paradoxalmente, essa política foi reformulada através da criação do Programa Nacional de Crédito Fundiário – PNCF. Assim, se analisarmos os dados da última década constatamos que os programas de crédito fundiário gozaram de amplo apoio institucional.

Mas apesar do ingente número de famílias beneficiadas pelo Banco da Terra, há um exíguo número de trabalhos que tenham realizado uma rigorosa aproximação ao estudo dos impactos que essa política pública imprime, principalmente de estudos comprometidos com o esforço no sentido de suplantar as amarras ideológicas e que estejam efetivamente centrados na realidade do público beneficiário desse tipo de política pública.

Entre os cientistas sociais e estudiosos dessa matéria há opiniões divergentes sobre a eficácia do crédito fundiário. O fato é que por si só as informações oficiais divulgadas até o momento são insuficientes para avaliar consistentemente os impactos deste tipo de política. Neste sentido, alguns autores são enfáticos ao afirmar que “na perspectiva acadêmica, são bastante escassas as

avaliações, especialmente aquelas centradas em uma abordagem à luz da experiência concreta e da óptica dos próprios beneficiários” (SACCO DOS ANJOS et al., 2007, p. 235).

A atualidade da questão agrária, o número de famílias beneficiadas através dessa política pública, a falta de informações atualizadas sobre a situação dos projetos do Banco da Terra e das famílias assentadas, e, a carência de trabalhos que realizem uma abordagem consistente sobre os impactos e perspectivas dessa política pública, são fatores que conferem relevância à investigação proposta. Estes aspectos servem como justificativa para a realização desta pesquisa, que tem seu problema norteado pelas seguintes questões: Decorrido o período de carência, a renda produzida pela família a permite honrar os compromissos contratuais, firmados com o Banco da Terra, junto ao agente financeiro? Que fatores interferem sobre o processo que envolve o pagamento das parcelas do financiamento da terra adquirida? Quais são os principais entraves que se apresentam às famílias com respeito ao cumprimento das metas estabelecidas nos projetos de exploração e do cronograma de pagamento das parcelas do financiamento da propriedade adquirida? Em relação ao período que antecede ao respectivo assentamento, como as famílias beneficiárias avaliam sua situação presente, decorrido o período de carência, bem como a própria dinâmica do referido programa?

### **1.3 Hipóteses**

O município de Canguçu foi o cenário do desenvolvimento de um modelo de ocupação territorial (século XIX) bastante peculiar, o qual determinou, ao longo dos anos, uma intensa subdivisão das áreas agrícolas. Anos mais tarde, a expansão no número e tamanho das famílias tornou as áreas escassas para manutenção das mesmas, fazendo surgir um grande contingente de mão-de-obra excedente, que aos poucos passou a integrar trabalhadores agregados, arrendatários, parceiros e outros tipos de relação de trabalho e produção.

De modo geral, esses trabalhadores estiveram submetidos a condições precárias do ponto de vista do acesso aos meios de produção e da situação sócio-econômica de suas famílias. É nesse contexto que a aparição do Banco da Terra, durante a segunda metade da década de 1990, assume um papel destacado para

esse município gaúcho, em face do grande número (231) de famílias beneficiadas e dos recursos envolvidos. Não obstante esses aspectos:

**1)** O referido programa reflete um quadro de dificuldades em sua implementação, incluindo fatores de ordem técnica (disponibilização de meios, assistência técnica, recursos e infra-estrutura produtiva) e sobretudo política (articulação com os agentes de desenvolvimento no âmbito do desenvolvimento local e regional), que conjuntamente contribuíram para que uma parcela considerável das famílias não conseguisse cumprir com o cronograma de pagamento das parcelas propostas.

**2)** A maior parte do público beneficiado pelo Banco da Terra é constituída de famílias de arrendatários, parceiros e outras categorias de trabalhadores com escassas condições sócio-econômicas, nível de escolaridade e de formação profissional. Nesse sentido, mesmo em face das dificuldades enfrentadas, a maior parte deste contingente avalia positivamente a situação atual em comparação com o período anterior à aquisição da propriedade.

#### **1.4 Objetivos da pesquisa**

O presente estudo refere-se à pesquisa sobre o Programa Banco da Terra no Município de Canguçu – RS, examinando as condições de reprodução social dos beneficiários dessa política pública, transcorrido o período de carência de três ou mais anos. A ênfase está igualmente colocada sobre a situação das famílias em termos da capacidade de honrar o cronograma de pagamentos junto aos agentes financeiros. Nesta perspectiva, estabeleceu-se como objetivos específicos:

**a)** Analisar a situação do Banco da Terra no município de Canguçu – RS, abordando o número de famílias beneficiadas, distribuição espacial dos projetos, área média das propriedades e o preço médio pago na aquisição das propriedades;

**b)** Averiguar as condições de vida, produção e sociabilização referente às famílias beneficiadas pelo programa;

c) Avaliar se, decorrido o período de carência, os agricultores estão conseguindo honrar o cronograma de pagamento do financiamento da terra adquirida;

d) Resgatar a avaliação dos beneficiários em relação ao Programa Banco da Terra, do ponto de vista do atendimento de suas expectativas.

### **1.5 Orientações metodológicas**

A realização dessa pesquisa se refere a uma região determinada do estado do Rio Grande do Sul, que, em função de fatores e circunstâncias que posteriormente analisaremos, concentrou um grande número de famílias assentadas pelo Banco da Terra e de recursos investidos na aquisição das propriedades.

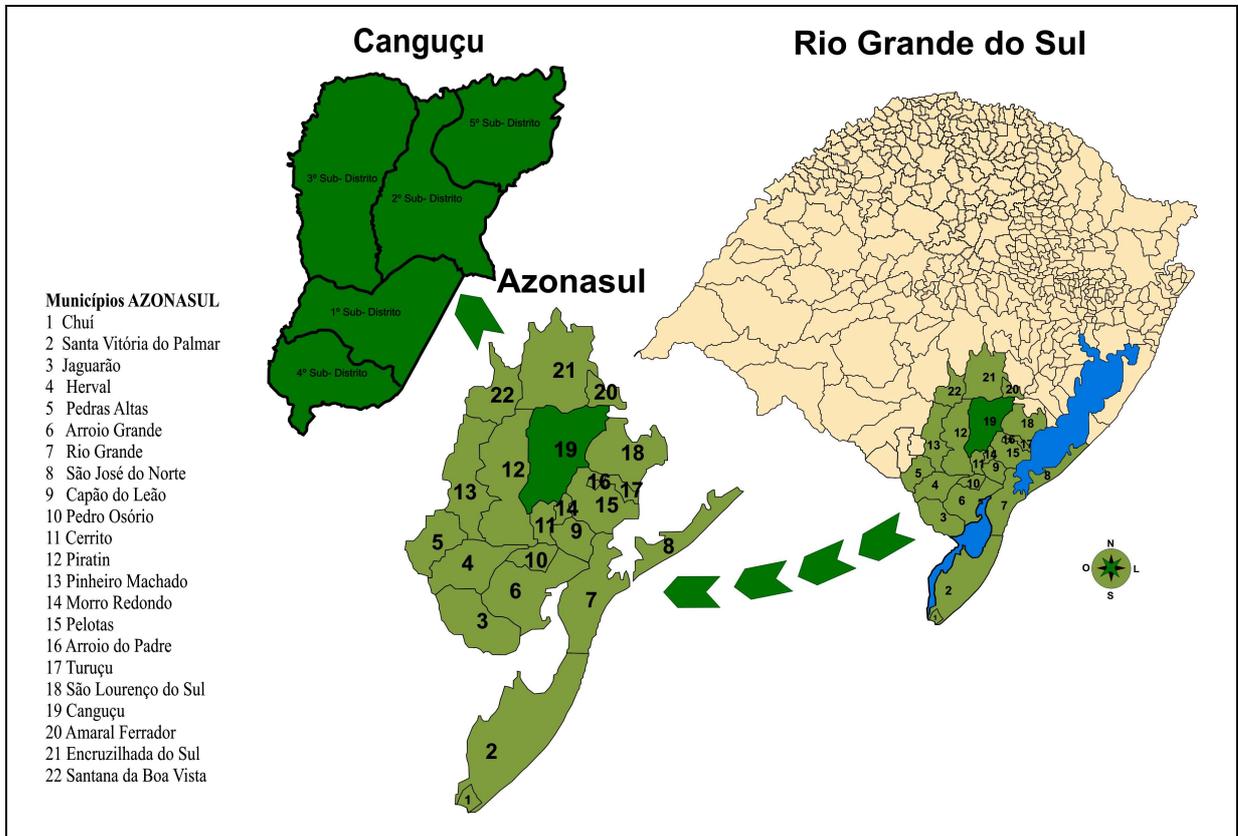
Os municípios que integram a AZONASUL correspondem a um território com uma área equivalente a 39.379,30 km<sup>2</sup> (ver Figura 1). Nesse sentido, a escolha de Canguçu não se deu de forma aleatória, mas em virtude de que se trata do município que concentrou o maior número de famílias assentadas (26,2% do total) através do Banco da Terra. Segundo dados da AZONASUL, equivalente a 231 beneficiários, no período compreendido entre os anos de 2000 e 2003.

Além disso, em face das grandes questões que sustentam o problema de pesquisa, houve por bem estabelecer um recorte que contemplasse famílias beneficiadas pelo programa, cujos contratos, além de já haverem cumprido o período de carência de três anos, tivessem no mínimo três parcelas já vencidas (188 famílias das 231 contempladas no município).

Tais pressupostos foram decisivos na perspectiva de definir o tamanho da amostra de famílias, equivalente a aproximadamente 26,8% do universo de famílias assentadas em Canguçu, entre 2000 e 2003, segundo dados da AZONASUL. Além disso, buscou-se assegurar com que a amostra pudesse refletir a distribuição espacial das famílias beneficiadas pelo Banco da Terra. Em termos gerais, existem 56 localidades com famílias assentadas em Canguçu por esse programa, sendo que as 62 famílias integrantes de nossa amostra distribuem-se por 32 localidades desse município.

Nossa unidade de análise corresponde à família que foi beneficiada pelo Banco da Terra nos termos anteriormente mencionados. Por família entendemos um

grupo de pessoas que compartilham não apenas laços de parentesco e consangüinidade, mas valores, crenças e concepções de mundo. Coincidimos, portanto, com o estudo de Almeida (1986).



**Figura 1** – Mapa ilustrativo do Rio Grande do Sul com destaque para área geográfica de atuação da AZONASUL e para o município de Canguçu, universo empírico da pesquisa.

Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados do IBGE e da AZONASUL (2008).

O foco da pesquisa adquire forte viés sociológico, uma vez que busca a compreensão das inter-relações que se estabelecem no universo das famílias beneficiadas pelo Banco da Terra, das relações entre as entidades promotoras do programa e seus beneficiários, da ação estatal frente ao processo de consolidação desta política, entre outros fatores, visando consolidar uma avaliação da política a partir da ótica dos próprios beneficiários e relacioná-la com o debate de cunho mais geral acerca das formas de acesso à propriedade da terra.

Segundo Yin (2005), o estudo de caso é uma estratégia de pesquisa que permite compreender fenômenos sociais complexos, como é o caso em questão. Essa adequação metodológica do estudo de caso enquanto estratégia de pesquisa

apropriada a este objeto decorre da identificação existente entre os objetivos da pesquisa e a afirmação de Schramm (1971), segundo o qual

a essência de um estudo de caso, a principal tendência em todos os tipos de estudo de caso, é que ela tenta esclarecer uma decisão ou um conjunto de decisões: o motivo pelo qual foram tomadas, como foram implementadas e com quais resultados. (SCHRAMM, 1971, apud YIN, 2005, p. 31)

Ainda segundo Yin, o estudo de caso “utiliza uma teoria previamente desenvolvida como modelo com o qual se devem comparar os resultados empíricos do estudo”, o que se alcança através da formulação de hipóteses e objetivos, (YIN, 2005, p. 54), que por sua vez, podem ser elaboradas através da aplicação de experiências empíricas ou ser fruto de elaboração teórica fundamentada em referências bibliográficas.

Com relação à coleta de evidências, foi construída uma combinação de metodologia qualitativa e quantitativa. Por si só, a análise de dados quantitativos não permite extrair conclusões consistentes em face da complexidade do tema. Por outro lado, a construção de um banco de dados facilita o cruzamento e a análise de informações quantitativas.

Aliada a essa preocupação soma-se ainda a cautela com a percepção da dimensão histórica que envolve o presente problema de pesquisa. Além dos fatos contemporâneos também é importante a busca de informações de cunho histórico, pois esses, muitas vezes, oportunizam ao pesquisador as variáveis/situações que auxiliam a compreensão de determinados fatos, fenômenos e principalmente, opiniões e comportamentos.

Nessa perspectiva, utilizando-se a técnica de entrevista, os questionários<sup>2</sup> forneceram subsídios para a elaboração de um banco de dados formato SPSS (*Statistical Package Social Science*) com informações pertinentes à história das famílias, dados das unidades produtivas, dos processos produtivos, das unidades domésticas e do ambiente social, econômico e institucional no qual a família encontra-se envolta e a todo um elenco de questões, em sua maioria fechadas, destinadas a levantar todos os dados e informações de interesse à pesquisa, que se desenvolveu durante os meses de maio e julho de 2008.

Após as frustradas tentativas de acessar informações sobre o público beneficiário junto ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, consultamos a Unidade

---

<sup>2</sup> O questionário utilizado nesta pesquisa encontra-se disposto no apêndice A desta dissertação..

Técnica responsável pelo gerenciamento dos contratos firmados no município de Canguçu e região (a Associação dos Municípios da Zona Sul). Nesta oportunidade (em fevereiro de 2008), fizemos contato com o gerente regional (Jorge da Rosa) do Banco da Terra à época de sua implantação, através do qual obtivemos informações importantes sobre a dinâmica de funcionamento do programa, bem como o acesso a informações gerais sobre a abrangência e distribuição dos contratos na zona de atuação da unidade.

No mês de março de 2008, em Pelotas, foi realizada a testagem do questionário junto a dois beneficiários do Banco da Terra deste município. Nesta oportunidade foi possível fazer ajustes e novas elaborações a fim de dar melhor forma ao questionário e otimizar o trabalho de campo.

Ainda nesta fase exploratória, no final do mês de abril de 2008, foram realizadas duas entrevistas (sem o uso de gravador), junto a Secretaria da Agricultura do município e a agência local do Banco do Brasil. Nesta oportunidade buscamos obter maiores informações sobre os contratos firmados no município, localização das propriedades e meio de contato prévio com os beneficiários. No entanto, o que ficou evidenciado foi a dificuldade do acesso a informações completas, específicas e atualizadas sobre o público beneficiário, notadamente em relação à condição de adimplência/inadimplência dos contratos, visto que estas informações são sigilosas, não sendo passíveis de disponibilização pelo agente financeiro. Este fato foi determinante nas opções metodológicas abordadas a seguir.

A aplicação de questionários ocorreu junto aos estabelecimentos rurais e contou com a participação do titular e/ou cônjuge e demais membros da família. De modo geral, não houve agendamento, devido à dificuldade de estabelecer contato prévio com as famílias, pois nas listagens fornecidas pela Emater e pelo Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Canguçu (STRC) constavam apenas o nome do beneficiário, ano de contratação do programa, tamanho da área adquirida, valor total contratado e a localidade e sub-distrito em que se encontravam as famílias, inexistindo informações atualizadas sobre a situação das mesmas.

Além disso, em muitos casos, detectou-se que os dados constantes na listagem, principalmente no que se referia à localidade e sub-distrito, não correspondiam à realidade.

Canguçu tem uma área territorial consideravelmente grande, o que inviabilizou o uso do sorteio como ferramenta de definição dos entrevistados. Após

um dia procurando especificamente os beneficiados previamente sorteados optou-se pela alteração do método, visto que a distância entre beneficiados e a dificuldade de encontrá-los inviabilizaria a realização da fase de campo em tempo hábil.

Com a listagem dos beneficiários e suas respectivas localidades, partimos em direção às comunidades e chegando lá, buscou-se o contato pelo nome do titular e por referência ao Programa, no que as *vendas e comércios locais* foram fonte importante de informação. Encontrados os primeiros entrevistados, partimos da informação fornecida por eles para encontrar os demais.

Mesmo com a adoção dessa estratégia metodológica, a fase de campo demorou mais do que o previsto. Este fato é atribuído à distância entre as propriedades e dificuldades de localização e acesso às mesmas. Canguçu possui inúmeras pequenas estradas que ligam as localidades, o que dificulta por demais a localização e orientação. Por vezes, em um turno, realizava-se apenas uma entrevista.

Não obstante tais dificuldades, mantivemos o compromisso de atingir uma meta proporcional nos sub-distritos<sup>3</sup>, visando entrevistar no mínimo 30% do público constante na listagem de 188 nomes. Outra preocupação presente foi de abranger o maior número de localidades dentro de cada sub-região.

Apesar de não ter ocorrido o agendamento das entrevistas, na maior parte dos casos encontramos boa receptividade por parte dos entrevistados, que se mostravam dispostos a contribuir. No entanto, há que se ponderar que a receptividade foi diferenciada em cada distrito, o que se acredita estar ligado ao estado de isolamento de algumas famílias.

No 4º distrito foi onde se encontrou maior dificuldade de diálogo. Este distrito situa-se na parte oeste de Canguçu e faz divisa com Piratini. É a região do município de relevo predominantemente plano, com vegetação típica de campos nativos, e, por conseguinte, com maior número de grandes propriedades. Além dessa conformação física, o distrito possui maior parcela de afrodescendentes e portugueses, descendentes do período de colonização do município, e que ainda hoje sofre algum tipo de discriminação em face ao maior dinamismo econômico das regiões colonizadas por alemães e mais próximas à sede municipal.

Aliada a esta formação histórica, essa região tem sido alvo de grande

---

<sup>3</sup> Meta estabelecida com base na listagem fornecida pela Emater e atualizada no decorrer da pesquisa, de acordo com as informações obtidas nas entrevistas.

número de abigeatos e roubos de fumo em folha, o que justifica o receio e a desconfiança em relação ao ingresso de pessoas estranhas à comunidade.

Por fim, acredita-se que a atitude pouco receptiva destas famílias esteja associada à origem social dos indivíduos e às condições em que acompanharam o processo de ocupação da área, marcadas pela precariedade e isolamento.

Este último fator pôde ser vivenciado no contato que estabelecemos com donos de *vendas* e de *comércios locais*. Diferentemente das demais localidades, no 4º distrito, os responsáveis pelos estabelecimentos mostravam-se muito mais receosos e não forneciam informação antes de obterem respostas suficientes, no sentido de sentirem-se seguros de que se tratava de uma pesquisa da Universidade e não de *uma investigação do Banco* ou da *tentativa de algum tipo de golpe*.

Com relação à entrevista, ela é uma ferramenta importante por permitir aprofundar a abordagem sobre aspectos que o questionário não permite avançar, como a questão das representações em torno da terra, das perspectivas das famílias em relação ao futuro, dos vínculos que elas estabelecem com o local, bem como aspectos mais pragmáticos, como a questão da influência do programa na elevação do preço da terra.

Contudo, a entrevista também tem seus fatores limitantes. Nela corre-se o risco de ter o fornecimento de algumas informações limitadas e inconsistentes devido à inibição e timidez dos informantes, além também, da desconfiança quando o tema é polêmico.

Ao proceder as primeiras entrevistas, utilizando-se o gravador como meio de captação da informação, ficou evidente que os entrevistados ficavam extremamente intimidados por terem a conversa gravada, mesmo com a garantia de que suas identidades seriam preservadas.

Enquanto na aplicação do questionário a espontaneidade era quase absoluta e as respostas eram dadas sem preocupação ou receio, quando se usava o gravador, era flagrante a inibição e constrangimento dos entrevistados. Se ao longo da aplicação do questionário as respostas eram quase automáticas, na entrevista cada depoimento era minuciosamente estruturado mentalmente antes de ser formulado ou era fornecido com várias interrupções em nítida busca pelas palavras mais “adequadas”, ou, “menos comprometedoras”. Esse comportamento ficou mais evidente quando questionados em relação aos pontos positivos e negativos do Programa e quanto a irregularidades na implementação do mesmo.

Em face desses aspectos optou-se por incorporar as questões da entrevista ao questionário, eliminando o registro por meio de gravação. Vale dizer que as questões permaneceram abertas, captando toda espontaneidade e conteúdo dos entrevistados em anotações registradas na caderneta de campo.

Por fim, para apresentar e discutir a realidade local e os números do Banco da Terra e da reforma agrária buscou-se o registro de dados de fontes secundárias, sobretudo provenientes de fontes estatísticas (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, Fundação de Economia e Estatística (FEE), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, etc.) e documentais (arquivos públicos, jornais, etc.).

Nessa condição ressaltamos dois importantes documentos: o *levantamento das operações de crédito rural, Pronaf, Procefa e Crédito Fundiário*, levado a público pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda (SPE/MF), em 2008; e o banco de dados das *operações de crédito fundiário contratadas no Rio Grande do Sul até 30/06/2006 (situação em 31/08/2007)*. Ambos documentos tornaram-se importantes instrumentos para análise da atual situação dos contratos de crédito fundiário do Banco da Terra, como veremos na secção 3 desta dissertação.

Ao final da tabulação das informações coletadas, achamos por bem o retorno a campo para a realização de algumas entrevistas com atores sociais que estiveram direta ou indiretamente ligados à implantação do Banco da Terra no município de Canguçu<sup>4</sup>. O objetivo era obter informações adicionais que nos permitissem analisar em que medida os problemas detectados a campo e referidos na fala dos entrevistados, com respeito à implantação dos projetos, eram respectivamente vistos pelos representantes das organizações implicadas na execução do programa.

Foram esses os instrumentos de que lançamos mão na realização dessa pesquisa.

Além dessa secção introdutória, a dissertação se subdivide em quatro outras secções: a segunda é dedicada ao resgate de alguns aspectos relevantes da questão agrária brasileira, com o propósito de situar o contexto em que surgem os programas de crédito fundiário e, particularmente, o Banco da Terra. A terceira

---

<sup>4</sup> O roteiro utilizado durante as entrevistas encontra-se no Apêndice B.

aborda as circunstâncias em que ocorreu a implantação do Banco da Terra no Rio Grande do Sul e analisa esse mesmo programa numa determinada localidade (Canguçu). A quarta visa apresentar o contexto empírico, discorrer sobre o perfil das famílias assentadas no município em estudo e avaliar os alcances e as limitações desta política pública. A quinta e última seção reúne as principais conclusões da dissertação.

## **2. A evolução da questão agrária brasileira: velhas e novas contradições em debate**

É sabido que a história brasileira se apresenta estreitamente vinculada com as formas de ocupação do imenso espaço territorial e, fundamentalmente, com o que se convencionou chamar de “questão agrária”.

Há enorme controvérsia quanto ao seu significado, mas, para efeitos dessa dissertação, cabe defini-la como sendo a discussão, não apenas circunscrita ao tema do acesso ao solo agrícola, mas da reflexão em torno da forma social de produção mais adequada aos interesses mais amplos de um país ou região.

As reflexões sobre a questão agrária e sobre a reforma agrária freqüentemente se coadunam, mesclando-se em versões políticas de tom imediatista e fortemente ideológicas. Não é objetivo, desta dissertação, tratar a questão sobre este prisma.

A questão agrária não é simplesmente uma questão de acesso à terra. Entende-se que se trata de uma matéria de renovado interesse na história contemporânea, que surge a partir de problemas estruturais que ultrapassam a própria questão fundiária. Segundo Martins (2004a, p. 89),

a questão agrária tem sua própria temporalidade, que não é o “tempo” de um governo. Ela não é uma questão monolítica e invariante [...]. O próprio ato de intervir na questão, de um modo ou de outro, numa perspectiva ideológica ou noutra, já altera a questão agrária. Não só a atenua ou a agrava, como também muda-a qualitativamente, define as possibilidades de nela se continuar intervindo, as condições em que tal intervenção pode ser feita. A questão é, portanto, essencialmente uma questão histórica (aspas no original).

Para o cumprimento dos objetivos desta dissertação torna-se essencial resgatar alguns aspectos da questão agrária brasileira. Esse esforço, ainda que limitado e incompleto, exerce o propósito de situar o contexto em que surgem os programas de crédito fundiário e, particularmente, o Banco da Terra no Brasil.

### **2.1 A raiz da questão agrária brasileira**

Em 1850 é o momento em que a terra, de fato, converte-se em mercadoria, por intermédio da implantação da Lei de Terras (lei nº. 601). Como bem revela

Graziano da Silva (2001), esta lei foi fundamental para a constituição de um mercado de trabalho, simultaneamente à consolidação de um mercado de terras, pois que:

[...] enquanto a mão-de-obra era escrava, o latifúndio podia até conviver com terras de “acesso relativamente livre” [...]. Mas quando a mão-de-obra se torna formalmente livre, todas as terras têm que ser escravizadas pelo regime de propriedade privada. Quer dizer, se houvesse homem “livre” com terra “livre”, ninguém iria ser trabalhador dos latifúndios. (GRAZIANO DA SILVA, 2001, p. 28; aspas no original).

De forma bastante sintética pode-se afirmar que no Brasil a terra adquiriu preço a partir desta Lei, quando o governo estipulou que as terras devolutas não poderiam mais ser ocupadas livremente, apenas mediante compra do título de propriedade. Em suma, a Lei de Terras preserva o poder político dos antigos donos das sesmarias, uma vez que o governo transforma os concessionários de terras públicas em proprietários.

Durante o período da escravatura, o capital mais importante nas mãos do fazendeiro não era a terra. Como se apontou, a terra era uma concessão e, portanto, não possuía valor de mercado. Terras não se configuravam objeto de compra, venda ou troca. O capital mais precioso nas mãos dos fazendeiros era o escravo, “assim, a fazenda nada mais representava senão o trabalho escravo acumulado” (QUEIROZ, 1950 apud MARTINS, 2004b, p. 25).

O escravo representava para o fazendeiro sua fonte de trabalho e também sua fonte de capital. Com a proibição inglesa ao comércio de escravos, ocorre uma grande elevação do preço dos escravos e os fazendeiros vêem-se impelidos a imobilizar cada vez mais capital sob a forma de renda capitalizada<sup>5</sup> paga aos traficantes negreiros. Segundo Martins (2004b), um custo que se elevou muito mais do que a produtividade do trabalho nas fazendas. Assim, a eliminação do trabalho escravo, além de inevitável, desenhava-se também como necessária.

O que se pode, então, deduzir até aqui é que a institucionalização da propriedade privada da terra é “forma sintomática” do fim do tráfico negreiro e da conjuntura que se instaurava em torno das relações de trabalho (GRAZIANO DA SILVA, 2001, p. 27).

---

<sup>5</sup> A renda capitalizada se traduz na expectativa de rendimentos futuros, obtidos em função da aplicação de capital, e se materializa por ocasião da venda.

A partir desse momento, a preocupação com quem realizaria o trabalho nas fazendas e com quais garantias se apresentaria às casas de crédito passa a ocupar o imaginário dos fazendeiros. A saída para essa situação foi feita em duas vias complementares: os braços foram buscados na Europa e o acesso à terra foi restringido.

Nesse sentido, a política imigratória se propunha, em suma, “produzir” braços para o trabalho da lavoura e gerar fonte de alimentos, já que as fazendas produziam basicamente produtos de exportação. Era, portanto, necessário impedir ou dificultar o acesso desse trabalhador à propriedade da terra.

A imigração de colonos europeus inseriu-se no processo de transição do trabalho cativo para o trabalho livre, mas como processo de transição, a relação inicial entre imigrantes e fazendeiros foi bastante tensa, pois tendo o fazendeiro pago despesas de viagem e de instalação desses trabalhadores, julgava-os cativos, inserindo-os no processo produtivo igualmente como renda capitalizada, conforme se havia feito por muitos anos com os escravos.

Em virtude dos imigrantes serem desejados como braços para o trabalho nas fazendas, não poderiam ter livre acesso à terra, pois nesse caso dedicar-se-iam aos próprios cultivos, em lugar de submeterem-se a um patrão. Para solucionar essa equação, foi implantado em grandes áreas, no sudeste brasileiro, o regime de colonato<sup>6</sup>, por um período de tempo que possibilitasse ao colono a aquisição da terra mediante a compra.

A relação entre terra e trabalho, até o *desaparecimento* da renda capitalizada na pessoa do trabalhador, foi um processo moroso e complexo que só apresentou resolução mediante a intervenção do Estado, o qual passou a subsidiar a vinda dos imigrantes.

O período de permanência dos colonos na fazenda passou a ser menor, exigindo, ciclicamente, novos braços para o trabalho, fato que repercute no sentido de ampliar a restrição no acesso às terras. Como afirma Martins, “num regime de terras livres, o trabalho tinha que ser cativo; num regime de trabalho livre, a terra tinha que ser cativa” (2004b, p. 32).

---

<sup>6</sup> O colonato compreende a combinação do trabalho na fazenda com o cultivo de gêneros alimentícios para a família (e o eventual comércio do excedente). Entre as muitas formas que pode assumir, cabe-nos lembrar apenas que se tratava também de um tipo de arrendamento em que o fazendeiro recebia a renda na forma de trabalho, ou, como afirma Martins, “na gênese do capital do fazendeiro estava uma modalidade de renda” (MARTINS, 2004b, p. 74).

O processo de transição entre o regime escravo e o regime de trabalho livre acarretou uma série de transformações nas relações sociais de produção e, por conseguinte, na natureza da renda capitalizada, a qual transfere-se do escravo à terra. Por esta razão, entende-se que a abolição da escravatura e a instauração do regime de trabalho livre demarcam a origem da renda territorial no Brasil.

Conforme alude Martins,

quando o capital se transfigura em renda territorial capitalizada, a ênfase do empreendimento econômico do café passa a ser a formação da fazenda, pois o seu valor de mercado estará nos frutos que pode produzir, no trabalho materializado nas plantações. O capital deixa de se configurar no trabalhador para configurar-se no resultado do trabalho. (MARTINS, 2004b, p. 33).

Sendo a fazenda o principal bem de capital do fazendeiro, ocorrem dois movimentos antes inéditos: de um lado, crescem os investimentos em máquinas e benfeitorias, visando elevar a participação do capital constante na propriedade, para ampliar a produtividade do trabalho e a renda capitalizada; e, de outro, um avanço em direção a novas áreas, em busca de terras mais férteis. Segundo Martins,

o capital que antes era pago aos traficantes de escravos passou a ser pago às companhias imobiliárias e aos grileiros. A principal fonte de lucro do fazendeiro passou a ser a renda diferencial produzida pela maior fertilidade das terras novas. (MARTINS, 2004b, p. 33).

Esse avanço sobre novas áreas alimenta o início do processo de grilagem de terras no Brasil. Tornou-se uma verdadeira atividade econômica a demarcação de novas terras, a falsificação, através do envelhecimento “artificial”, de documentos de propriedade dessas áreas e sua venda a fazendeiros interessados em implantar novas fazendas de café. Segundo Martins (2004b, p. 69), “no processo de transformação do capital em renda capitalizada, o grileiro substitui o antigo traficante de escravos”.

Até 1920, incorporavam-se novas áreas e expandia-se o círculo de formação do capital do fazendeiro que, ao se expandir, cimentava a desigualdade que perdura enraizada na concentração das terras, levada a cabo nesse período, e na intensa exploração do trabalho dos colonos, para quem a propriedade era a condição de liberdade e de igualdade. Porém, libertar-se do jugo do fazendeiro era um processo penoso e demorado<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Segundo Martins (2004b, p. 91) “Dean estima que seriam necessários 12 anos de trabalho familiar para que o colono se tornasse proprietário da terra”.

Já na década de 1930, o debate acerca da questão agrária toma novos rumos e passa a orbitar no campo da crise do café e da grande depressão iniciada com a quebra da Bolsa de Nova Iorque, em 1929. Neste período, a partir da aliança entre a burguesia industrial e a oligarquia agrária, a terra passa a ter como fim: a produção de exportação, a promoção da industrialização, a manutenção de baixos salários aos operários e o abastecimento de mão-de-obra barata às cidades.

Ao final dos anos 1950 e início dos anos 1960, a discussão da questão agrária associava-se à polêmica sobre os rumos que deveria seguir a industrialização brasileira e, neste período, a crise agrária brasileira se encontrava atrelada a uma excessiva liberação da população rural, em boa parte, ligada aos movimentos migratórios e a implantação de novos sistemas de produção empregados no meio agrícola.

Como é sabido o período correspondente às décadas de 1950 e 1960 é marcado pelas amplas mobilizações dos trabalhadores rurais e pequenos agricultores<sup>8</sup>. As manifestações e agitação política se orientavam inicialmente nas lutas em torno do combate às formas de exploração dos trabalhadores rurais, particularmente nos estados de Pernambuco e Paraíba, no nordeste brasileiro, cuja bandeira de luta estava posta, fundamentalmente, na extinção do “regime do cambão”<sup>9</sup>.

Esse processo está na raiz do surgimento das “Ligas Camponesas”, em meio à atuação do Partido Comunista Brasileiro, liderado pelo jovem advogado Francisco Julião, e de setores progressistas da Igreja Católica. É nesse contexto que deve ser compreendida a promulgação do Estatuto do trabalhador Rural, em 1963, durante o governo do Presidente João Goulart que, no ano seguinte, encaminhou ao Congresso uma proposta de criação do Estatuto da Terra, considerada como sendo a primeira lei de reforma agrária no Brasil. A “explosividade” da questão agrária está na raiz da deflagração do golpe militar que derrubou João Goulart em 31 de março de 1964, especialmente depois do discurso pronunciado no Comício da Central do

---

<sup>8</sup> No período correspondente aos anos de 1954 – 1964 a luta pela terra é coordenada e conduzida por organizações como a União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil – ULTAB, as Ligas Camponesas, o Movimento de Agricultores Sem Terra – MASTER, a Igreja Católica e a Confederação Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB.

<sup>9</sup> O foreiro além do pagamento em dinheiro pelo uso de terras arrendadas, ainda pagava o “cambão”, que consistia na obrigação de prestar trabalho gratuito ao engenho, que geralmente não excedia 20 dias por ano. Para Sacco dos Anjos (2003, p.120), o referido regime tratava-se de “uma forma típica de coerção extra-econômica”, uma vez que consistia na obrigação do trabalho gratuito em troca da manutenção dos foreiros em seus lotes.

Brasil, no dia 13/03/1964, no qual Jango reafirma o compromisso de realizar a reforma agrária. Paradoxalmente, o Estatuto da Terra surge na cena política brasileira durante o regime militar (30/11/1964), dado que o Congresso ainda não havia sido dissolvido, fato que veio a ocorrer posteriormente com a imposição do Ato Institucional nº 3, 05/02/1966.

Entre outros aspectos, o Estatuto da Terra estabelece uma classificação dos imóveis rurais com ênfase nos imóveis passíveis de desapropriação pelo não cumprimento de função social<sup>10</sup>, tanto os latifúndios por extensão quanto por exploração. Além disso, propõe a criação de um órgão responsável por implantar a reforma agrária – INDA (mais tarde INCRA)<sup>11</sup> e de criar o ITR – Imposto Territorial Rural, com fins fiscais e extrafiscais<sup>12</sup>.

Em última análise, conforme se buscou evidenciar, a questão agrária manteve-se inegavelmente atrelada a questões de ordem política e econômica que desenharam seu curso histórico. Alguns estudos corroboram esta assertiva, ao relatar que desde o

[...] exílio de José Bonifácio, à crise das oligarquias no centro-sul do país, os movimentos messiânicos (Canudos, Contestado), as Ligas Camponesas nordestinas ou a conturbada crise econômica e política dos anos 1960, que culminou com o golpe de 1964, são emblemáticos testemunhos da natureza recorrente desta grave mazela nacional [a questão agrária] que atravessa os séculos de nossa história (SACCO DOS ANJOS e CALDAS, 2003, p. 3).

## 2.2 A questão agrária e a modernização conservadora

O período histórico que nos reportaremos a seguir (meados dos anos 1960 até fins da década de 1980) constitui, com muita clareza, uma fase de aprofundamento no desenvolvimento e expansão de uma agricultura capitalista, intimamente integrada à economia urbano-industrial e ao setor externo, sob forte

<sup>10</sup> Conforme o Artigo n. 186, da Constituição Federal:

A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em Lei, aos seguintes requisitos: I - aproveitamento racional e adequado; II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III - observância das disposições que regulam as leis de trabalho; IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e trabalhadores (BRASIL/Constituição de 1988, 2003, p. 130).

<sup>11</sup> INDA – Instituto Nacional de Defesa Agrária, mais tarde INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.

<sup>12</sup> A respeito, ver Di Sabbato (2001, p. 169-191).

impulso do financiamento do setor público, o qual estimulava a adoção de pacotes tecnológicos da “Revolução Verde”, então considerados como sinônimos de modernidade, através do incentivo oferecido pela oferta exponencial do crédito agrícola de caráter subsidiado.

No período do chamado “milagre brasileiro” (1967-1973) o tema correspondente à questão agrária, converteu-se em assunto proibido sob o impacto da forte repressão política que se implantou no país desde o golpe militar de 1964.

O desenvolvimento agrícola brasileiro acentuou-se vertiginosamente a partir da mecanização agrícola e massificação no uso de agrotóxicos, adubos químicos e sementes de alto potencial produtivo. Estes avanços tecnológicos na agricultura não foram acompanhados por transformações estruturais que o país demandava, o que acabou por referir esse período como sendo o da “modernização conservadora”.

Segundo Delgado, a política fundiária dessa fase “revela com toda força o aspecto conservador da modernização agrícola” (1985, p. 98), já que o movimento de concentração e centralização do capital se desenvolve sob o apoio da política agrícola do Estado. Apoio este, proveniente não só da não realização da reforma agrária, como de uma política de desenvolvimento rural voltada à valorização territorial e à inviolabilidade da empresa rural, que contou com ações como o incentivo à colonização privada no norte e centro-oeste, incentivos fiscais, além de grandes obras de irrigação, drenagem, eletrificação, estradas, privatização de bens públicos em benefício de determinadas empresas nacionais e estrangeiras.

A forma como o processo de modernização se desenvolveu reflete, claramente, o peso do interesse de setores externos: por um lado, no apoio à indústria de meios de produção, que através da introdução de novos fatores (maquinários, insumos e sementes), modifica as técnicas de cultivo e, por outro lado, no fomento à indústria de beneficiamento de produtos, que, por seu turno, determina novos padrões de produção que forcem a adequação dos agricultores a esse novo modelo de exploração.

Para Delgado essa modernização “prepara caminho para uma integração capitalista mais profunda” (DELGADO, 1985, p. 138). E para que este cenário tomasse corpo, foi criado o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), “principal veículo articulador dos interesses rurais e urbanos em torno do projeto de desenvolvimento de cunho modernizador” (DELGADO, 1985, p. 20).

O citado autor ainda aponta que essa política de valorização territorial produziu o aumento do preço da terra, a concentração da propriedade e da renda, deterioração das condições de reprodução dos pequenos produtores, bem como nas crescentes dificuldades no acesso ao trabalho formal.

Na opinião de Rangel (2000), a terra tornou-se muito cara, “proibitivamente cara”, devido ao que chama “IV Renda”, entendida como sendo, a expectativa da valorização patrimonial. Apontando a terra como um ativo imobiliário passivo de especulação, Rangel entende que se pode inferir que

qualquer tentativa de “reforma agrária” baseada na desapropriação de terras, por via de compra pelo Estado, será estritamente contra-indicada, porque, fortalecendo a expectativa de valorização, elevará o preço da terra. (RANGEL, 2000, p. 218; aspas no original).

Essas transformações ampliam as desigualdades sociais e econômicas, traduzidas nas disparidades regionais, que aprofundam a dimensão da questão agrária nacional. No rol da promoção de desigualdades ressalta-se o peso do aumento da concentração fundiária<sup>13</sup>, o qual esteve atrelado à política de ocupação da fronteira amazônica através de grandes projetos governamentais (a propósito, ver Box 1) que favoreceram grandes empresas agropecuárias, cuja expansão acabou por deslocar a pequena produção agrícola.

A manutenção do elevado grau de concentração da terra agiu como acelerador do processo de urbanização da população ativa e, por conseguinte, significou uma ampliação do mercado interno para a grande indústria, resultando em um redirecionamento das políticas e no desenvolvimento de uma produção mercantil de alimentos voltada ao abastecimento interno. Para cumprir este desiderato, a agricultura “industrializa-se”, tanto através da aquisição e crescente dependência de produtos industriais, quanto pela produção de matérias-primas para as atividades industriais.

A expansão do mercado não se traduziu apenas na ampliação do consumo de bens finais, mas, principalmente, no crescimento do consumo de bens intermediários. A requerida ampliação do mercado interno para a industrialização brasileira, se fez através da expropriação<sup>14</sup> dos produtores.

---

<sup>13</sup> Essa concentração fundiária não se deu somente pelo emprego da terra como meio de produção, mas fundamentalmente como reserva de valor e meio de acesso ao crédito rural e a incentivos fiscais, ou simplesmente, como objeto da especulação imobiliária.

<sup>14</sup> Referimo-nos à crescente perda de autonomia dos produtores, e mais tarde, a mudança do sistema

### Box 1 – Programa de Expansão da Fronteira Agrícola

O período compreendido entre os governos de Castelo Branco (1964-66) e de Costa e Silva (1967-69), coincidiu com a implantação de grandes projetos de colonização associados à expansão da fronteira agrícola Amazônica. Este modelo norteou-se pela política de incentivos fiscais distribuídos a grandes empresas nacionais e estrangeiras.

Para Santos (1985) os projetos de colonização preconizavam a ampliação das fronteiras econômicas às margens do rio Amazonas; a orientação dos fluxos migratórios nordestinos à nova fronteira; a incorporação de populações que viviam sob economia de subsistência, e, a transformação da agricultura da região semi-árida nordestina.

O mesmo autor, ainda atenta para duas medidas que compunham o sistema de colonização, quais sejam: a) o decreto federal que declarava que as terras públicas situadas a uma faixa de 10 quilômetros ao longo das rodovias poderiam sofrer expropriação do Estado; e, b) a sustentação da participação de empresas privadas na implantação de programas de colonização, sob supervisão do Estado e com favorecimento pelos fundos públicos.

Embora já contasse com algumas ações anteriores, é a partir do Governo Médice (1969-73) que a política nacional de expansão da fronteira agrícola tem maior relevo, especialmente com a criação do Programa de Integração Nacional (PIN), que, na Amazônia, foi responsável, por exemplo, pela construção das rodovias Transamazônica e Cuiabá-Santarém.

Nos anos seguintes, juntamente com o Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (POLONORDESTE), destaca-se a criação, em 1974, do Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (POLAMAZÔNIA) e do Programa de Desenvolvimento da Agroindústria do Nordeste (PDAN). Logo a seguir, em 1975, surgem o Programa Especial de Desenvolvimento dos Cerrados na região Centro-Oeste (POLOCENTRO) e o Programa da Região Geo-econômica de Brasília (PERGEB).

O Governo Geisel (1974-78) foi marcado pelo desenvolvimento da colonização privada e da subvenção aos grandes projetos de empresas agropastoris, sendo responsável por 42 programas dos 49 instalados à época (SANTOS, 1985). Todavia, de acordo com Silva (2005) entre os anos de 1973 e 1985, da cerca de 110.000 famílias inscritas para os projetos de colonização do INCRA, apenas 30.000 conseguiram chegar à terra através deste programa.

Para Santos (2005, p. 35-36) essa política de colonização “[...] transformou-se numa das principais iniciativas para desarticular a luta em favor de uma reforma agrária”, pois “como se nota na legislação pertinente à colonização particular, tratou-se da organização e do desenvolvimento de uma forma de colonização cujos procedimentos mais destacados foram o da racionalidade econômica e os de segurança interna.”

Na perspectiva de outros estudos (SANTOS; 1985) entende-se que, para atingir esses dois objetivos, o Estado criou uma representação ideológica que, afastando a possibilidade de reforma agrária, afirma a colonização como única solução para a crise fundiária brasileira. Sublinhando a existência de terras a ocupar, a colonização abria a perspectiva de acesso à propriedade fundiária para a população rural sem-terra no Brasil.

Do ponto de vista dos objetivos econômicos da política de colonização, a formação de uma reserva de força de trabalho, assim como a instalação da produção alimentar para o mercado interno foram os mais importantes. Já do ponto de vista fundiário, um duplo processo se desenvolveu: nas antigas regiões reproduzia-se a estrutura fundiária concentrada e a fragmentação do minifúndio; nas novas regiões se desenvolvia *pari passu* as grandes sociedades agropastoris e os programas de colonização, sem alteração nos índices de concentração fundiária.

Na medida em que a agricultura se industrializa, emergem dois fenômenos paralelos no mundo rural: a queda da população rural, em termos absolutos e relativos, e a diminuição acelerada da demanda por mão-de-obra em atividades do setor agrícola. Ou seja,

[...] o “esvaziamento” humano que houve no meio rural brasileiro deveu-se não somente à maior oferta de trabalho em atividades urbanas durante o [...] período do “milagre econômico”, mas também ao aumento de tecnologias poupadoras de mão-de-obra nas atividades agrícolas (FILLIPI, 2005, p. 96; aspas no original).

De 1973 em diante, desenha-se o esgotamento de um longo ciclo de crescimento econômico. A economia brasileira deixa de apresentar os elevados índices de crescimento, delineando uma situação de crise, principalmente em decorrência do primeiro choque do petróleo (1973), do déficit da balança comercial e do marcado aumento do endividamento externo, que imobilizou o governo e realimentou a inflação, gerando queda no poder aquisitivo da população.

A partir de 1978, o esgotamento do ciclo político da ditadura militar constitui-se juntamente com a crise econômica, em claros demarcadores temporais de um novo arranjo da ordem econômica e política. Configura-se um período de abertura política no Brasil, no qual muitas discussões passam a ser retomadas, entre elas a própria questão agrária. O fato de o debate ter sido retomado, não significa que a questão em algum momento deixou de estar posta, especialmente no cotidiano das famílias rurais de todos os quadrantes do território nacional.

### **2.3 A Nova República e o debate sobre a questão agrária**

O período correspondente aos anos 1980 significa, para a questão agrária brasileira, um momento de transição e de novas contradições. Embora o Estatuto da Terra – instrumento legal de promoção da reforma agrária – tenha sido sancionado em 1964, somente em 1985 a reforma agrária volta à agenda política do Estado, traduzida na elaboração do I Plano Nacional da Reforma Agrária – PNRA.

Santos (2005, p. 35) comenta que as metas dispostas no PNRA do Presidente José Sarney eram “metas extremamente ambiciosas”, que previam o assentamento de um milhão e quatrocentas mil famílias, num período de 5 anos (1985-1989). Chegando o fim deste quinquênio, atingiu-se apenas cerca de 90.000 famílias assentadas.

Neste cenário, é importante destacar o papel da União Democrática Ruralista – UDR, que surge para representar os interesses dos grandes proprietários, fazendo frente à implantação do I PNRA, e mais tarde ao projeto da nova Constituição Federal (1988), objetivando barrar quaisquer avanços em relação aos dispositivos jurídicos que dariam vazão ao processo de desapropriação de terras improdutivas.

Segundo Gomes da Silva (1994, apud SACCO DOS ANJOS e CALDAS, 2003, p. 3) as pressões da UDR resultaram no que “pode ser paradoxalmente visto como retrocesso ao Estatuto da Terra, instituído mais de 20 anos antes, em pleno regime militar”. Santos (2005, p. 7) considera que a demissão do Presidente do INCRA, José Gomes da Silva, foi resultado da “descaracterização” do I PNRA em relação à sua versão original.

A este respeito, Da Ros (2006b, p. 136) comenta que “as modificações introduzidas na versão final do PNRA implicaram em uma derrota da perspectiva desapropriacionista e punitiva dos latifúndios, ficando aquém do Estatuto da Terra e das reivindicações dos trabalhadores rurais”, reconduzindo a luta pela reforma agrária à Assembléia Constituinte de 1988.

No período correspondente ao regime militar o debate da questão agrária não encontrou via de oxigenação, nem teórica nem politicamente, sendo retomado somente durante o período da transição democrática, quando as forças sociais retomaram fôlego e revigoraram o debate em prol da reforma agrária.

De acordo com Navarro (2002), houve dois momentos, na história brasileira, em que as populações rurais mais pobres puderam adentrar em “ciclo de protestos”: a primeira fase, marcada pela constituição de vários sindicatos e a emergência das Ligas Camponesas, que tem início na década de 1950, a qual encerra-se bruscamente com o início do regime militar<sup>15</sup>, e a segunda fase, levada a efeito no final da década de 1970, podendo ser caracterizada, de um lado, pelo “inédito padrão de violência rural, e, de outro lado, por processos de modernização e desenvolvimento capitalista igualmente sem precedentes”.

Outro estudo (DA ROS, 2006b, p. 133) corrobora esta assertiva, alegando que no cenário geral essa retomada das lutas sociais no campo sintetiza-se em três determinantes: a) profundas transformações levadas a cabo pela modernização

---

<sup>15</sup> O mesmo autor entende que a questão agrária converteu-se em estopim do Golpe Militar.

conservadora da agricultura; b) o trabalho de intervenção política dos setores progressistas das Igrejas Católica e Luterana junto às comunidades rurais; e, c) o encerramento do ciclo político da ditadura militar e começo da transição democrática que culminou na promulgação da Constituição de 1988.

Esta “(re)emergência” das mobilizações populares correlaciona-se com o evento da expulsão de colonos em Nonoai, em 1978, dando surgimento aos primeiros núcleos de acampamentos de agricultores sem-terra, culminando na constituição formal do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST), em 1984. As primeiras ocupações situam-se dentro deste intervalo de tempo (1978-1984), mais especificamente nos anos de 1979 – Fazendas Macali e Brilhante na região de Sarandi - RS – e 1981 – acampamento de Encruzilhada do Natalino, no município de Ronda Alta - RS. Esta última ocupação inscreve-se como o marco fundamental de legitimação da organização social e política do MST (GÖRGEN, 1991; MARCOM, 1997).

Em reação ao malogro do I PNRA, no período de 1985-1989, o movimento realiza ocupações de grande visibilidade como no caso das Fazendas Anoni e Santa Elmira, respectivamente em 1985 e 1989, mesmo diante do aparato repressor do Estado (Brigada Militar) e dos representantes do patronato rural (UDR) (GÖRGEN, 1989, 1998; MARCOM, 1997).

Esta década, que demarca tantas mudanças políticas e institucionais, também deflagra a estruturação do MST em nível nacional, que passa a intensificar suas reivindicações através de ações concretas, materializadas nas ocupações, marchas e diversas outras formas de protesto.

Há que se destacar que embora a questão agrária tenha se configurado de forma temporal, histórica e complexa, de modo geral, sempre se apresentou reduzida à realização, ou não, da reforma agrária. Este reducionismo não se restringiu ao debate em torno da questão agrária, a própria reforma agrária também esteve pouco relacionada a questões de ordem mais ampla, ficando resumida a uma política isolada e celular de distribuição de terra, onde invariavelmente, não aparecem outras políticas de desenvolvimento de caráter mais amplo e sob uma visão de longo prazo.

Por um lado, esse fato pode estar relacionado com uma questão eminentemente prática: a necessidade prévia de condições materiais (orçamentárias) para a aquisição de terra, enquanto pauta de primeira ordem, pois

para implantar melhorias das condições de permanência na terra, é preciso dispor de recursos e meios compatíveis. Por outro lado, é fundamental elencar também uma questão de natureza política: associa-se umbilicalmente à reforma agrária a proposição de operar a desconcentração fundiária e, portanto, a desconcentração de poder, profundamente enraizado no mundo rural brasileiro.

Pelo exposto, tem-se a clara impressão sobre o peso dos grandes interesses na manutenção do elevado grau de concentração da terra e das diversas oportunidades perdidas na implantação da reforma agrária na agenda de políticas de nosso país. A própria política isolada de assentamentos rurais vem, por muito tempo, pautando a atuação estatal ao longo dos sucessivos governos.

#### **2.4 Os novos rumos da política agrária: a ascensão da “reforma agrária de mercado”**

O período que sucede à chamada “década perdida” (1980), coincide com uma série de mudanças no campo político e econômico, com ênfase no aprofundamento das contradições em torno do acesso à terra. Enquanto a luta social se amplia, em contrapartida, as políticas adotadas, nesse plano, assumem um caráter profundamente conservador, em termos da dimensão que assume a questão agrária do ponto de vista do número de famílias que demandam a propriedade da terra<sup>16</sup>.

Não obstante a pressão popular, o governo Collor mantém-se indiferente ao tema da reforma agrária, mas a partir da eleição de Fernando Henrique Cardoso novos contornos políticos são assumidos. O ideário neoliberal é adotado de forma plena, culminando na mudança das premissas que historicamente fundamentaram a política econômica e as políticas públicas em geral.

Sob “inspiração” do chamado “Consenso de Washington”, a intervenção do Estado na economia, pautada no modelo de substituição de importações, se retrai, cedendo espaço à proposição do “Estado mínimo” e do *culto ao mercado* como via

---

<sup>16</sup> A efervescência das lutas resulta do adensamento dos conflitos em torno da terra, que se traduzem nas ocupações que se espalharam no campo brasileiro e em atos violentos que culminaram nos massacres de Corumbiara (RO), em agosto de 1995, e de Eldorado dos Carajás (PA), em abril de 1996, bem como a repercussão nacional e internacional destes fatos, que acabam “constrangendo” o governo federal, no sentido de, reconhecer a imperiosa necessidade de soluções e medidas urgentes em relação à questão agrária.

de resolução de todos os problemas da economia brasileira e, inclusive, de regularização das relações entre capital e trabalho.

Estudos recentes revelam que, de fato, o que houve foi uma “reciclagem” do projeto neoliberal do Banco Mundial, que priorizava ir além do “Consenso de Washington”, através de uma “nova” agenda de desenvolvimento que se traduzia por uma complementaridade entre Estado e mercado; pela renúncia do Estado mínimo em prol de um Estado eficaz, pela centralidade das instituições; e, pelo “combate à pobreza” (PEREIRA, 2006, p. 14).

Neste sentido, “o Estado participa apenas como um órgão de controle administrativo e de intermediação com os fundos previstos pelo Banco Mundial” (THOMAZ JUNIOR e GÓMEZ 2005, p. 65), uma vez que “as negociações são definidas no território político-econômico da lógica do capital” (MANÇANO FERNANDES; 2000, p. 9).

De acordo com Resende e Mendonça (2004, p. 75), a implantação do projeto governamental “Novo Mundo Rural” materializa a lógica do Banco Mundial a partir de três questões fundamentais: o assentamento de famílias enquanto política social compensatória; a descentralização/“estadualização” das ações e projetos de assentamentos e a substituição do instrumento constitucional de desapropriação de propriedades improdutivas pela via do mercado de terras.

Esta lógica se impõe durante a década de 1990, estando aliada ao estabelecimento da nova estratégia de atuação do Banco Mundial (BIRD) no que afeta as políticas fundiárias junto aos países em desenvolvimento, traduzida no projeto “Novo Mundo Rural”, no qual dá-se a *reformulação*<sup>17</sup> da reforma agrária, passando o mercado a atuar em espaços estratégicos para o desenvolvimento do país.

Pereira (2004) destaca cinco das principais diretrizes políticas que conformaram o “Novo Mundo Rural” e a “nova reforma agrária”: 1) a descentralização operacional da política de reforma agrária, “desfederalizando a responsabilidade e a execução da reforma agrária”; 2) a terceirização e a privatização de grande parte das atividades e serviços atrelados ao programa de reforma agrária; 3) a rápida emancipação dos assentamentos, “na forma de titulação

---

<sup>17</sup> Segundo Cardoso (1997 apud Pereira e Sauer, 2006, p. 175), com objetivo de manter seu direcionamento político e reverter sua posição desfavorável frente à opinião pública o governo FHC, a partir do programa “Novo Mundo Rural”, adotou o discurso de “reformular a reforma agrária”.

logo após a demarcação topográfica da área, de modo a constituir uma contratualidade privatizante entre Estado e assentados dirigida à redução do escopo de políticas públicas voltadas à reprodução econômica dos assentados”; 4) o enquadramento da política agrária no âmbito de uma política compensatória deslocada da órbita macroeconômica; e, 5) a diversificação dos mecanismos de obtenção de terras, privilegiando-se a compra e venda da terra através do Banco da Terra (2004, p. 138).

A política de estabilização monetária, levada à frente pelo governo, fragiliza o setor agrícola, em decorrência das oscilações cambiais no plano internacional. Também há um contexto de descentralização político-administrativa e crescente privatização e “desfederalização” de funções antes exercidas pelo Estado (MEDEIROS, 2002). O conjunto destes fatores contribui para a emergência de um “novo modelo de reforma agrária”<sup>18</sup>, o qual prevê a adesão voluntária das partes (comprador e vendedor) a um contrato, gerido por regras do mercado, em que o Estado estabelece uma regulação, centrada na definição das normas e dinâmica de operação do programa, bem como na disponibilização dos recursos financeiros.

Tantas modificações, não surpreendentemente, realimentaram velhas polêmicas, tanto no campo político-ideológico quanto acadêmico-científico, colocando em xeque a legitimidade e eficácia da reforma agrária enquanto política para o desenvolvimento do país. No entanto, as discussões não transitaram apenas pela via em torno ao debate sobre a necessidade ou não da reforma agrária, mas, sobretudo, pela reflexão sobre a concepção de reforma agrária, dos princípios, das funções, dos objetivos que ela cumpre ou deve cumprir.

As soluções para o impasse agrário polarizaram opiniões e ações. Se por um lado, a luta pela reforma agrária renova-se e fortalece-se, por outro, embora reconhecida a problemática agrária, defende-se que o reordenamento fundiário por meio da intervenção estatal é coisa do passado, uma vez que “[...] o capitalismo agrário [...] resolveu sem alterações estruturais, os problemas que a reforma agrária se propunha resolver” (SAMPAIO, 2001).

A este segundo grupo, somam-se os teóricos do Banco Mundial, que de acordo com Pereira (2006, p. 25), acreditam que a reforma agrária executada pela *via do mercado* mostra-se mais eficaz à reforma agrária dita clássica, na medida em

---

<sup>18</sup> A propósito ver Box 2.

que: apresenta menor custo; viabiliza o ressarcimento do agente financeiro pelo empréstimo tomado para aquisição da terra; tem caráter voluntário, descentralizado e “dirigido pela demanda”, propiciando participação e autonomia do beneficiário; é viável politicamente, na medida em que não pune a propriedade da terra; estimula a cooperação e inibe os conflitos, estimula a formalização dos direitos à propriedade; incentiva o desenvolvimento produtivo, estimula a criação/dinamização dos mercados e o desenvolvimento do mercado financeiro, além de outras questões, vincula-se a um projeto mais amplo de reformas estruturantes de “segunda geração”.

Para Sauer (2004, p. 43), a proposta de uma “reforma agrária pacífica, desburocratizada e mais coerente com os tempos de estabilização econômica” já centrava os argumentos necessários para justificar a adesão do Brasil à proposta do BIRD. Teófilo (2000, p. 10) complementa esta idéia, ao mencionar que um dos objetivos da implantação da “reforma agrária de mercado” era capacitar o governo a acelerar o programa de reforma agrária, reduzindo os dispêndios governamentais e as despesas com indenizações de imóveis rurais desapropriados, pois criaria mecanismos mais céleres e eficazes que a onerosa reforma agrária “convencional”.

Reúne-se a esta consigna outro argumento bastante presente no discurso daqueles que defendem a reforma agrária via mercado, qual seja, a substituição do conflito pela livre negociação entre proprietários desejosos de vender suas terras (*willing seller*) e camponeses sem terra, desejosos de adquiri-las (*willing buyer*), conferindo maior controle social sob o processo e reduzindo a tendência à corrupção.

O discurso governamental que justifica a implantação desse novo arranjo de política fundiária, segundo Pereira e Sauer, se assenta em três eixos: no primeiro, o governo atesta que a desapropriação para fins de reforma agrária é “um instrumento inadequado, posto que intrinsecamente vinculado a um *modelo* de ação fundiária centralizador, arbitrário, propenso à corrupção e lento que teria se tornado anacrônico”; no segundo, argumenta que o orçamento da União não teria condições de arcar com os dispêndios da reforma agrária, uma vez que “o modelo *desapropriacionista* também seria caro demais”; e, no terceiro, afirma que “as ações do governo federal estavam *a reboque* dos movimentos sociais – especialmente do MST –, uma vez que os assentamentos rurais eram resultado, predominantemente, de ocupações e acampamentos” (2006, p. 176-177; destaques no original).

### Box 2 – Reforma Agrária, Colonização e Crédito Fundiário

Os instrumentos de acesso à terra, embora atrelados ao que se convencionou “questão agrária”, guardam intrinsecamente especificidades, tanto do ponto de vista da forma de atuação, como na perspectiva do público a que se destinam. No entanto, não raro, deparamo-nos com alguns equívocos semânticos, como no caso da chamada alusão à “reforma agrária de mercado”.

A reforma agrária *clássica* é juridicamente concebida como “conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações do regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade” (BRASIL – Lei nº 4.504, 1964). Assim sendo, é compreendida como um sistema de relação entre homem, propriedade rural e uso da terra, que visa a gradual extinção das desigualdades.

Este mecanismo caracteriza-se pela democratização do acesso à terra, tendo em vista a desapropriação por interesse social de terras improdutivas – a partir do pagamento da terra nua em títulos da dívida agrária (TDA's), resgatáveis em até 20 anos, e do pagamento das benfeitorias, úteis e necessárias, em dinheiro – e consolida-se mediante o assentamento de trabalhadores rurais sem-terras ou proprietários, cuja propriedade, de terras agricultáveis, não atinja o módulo fiscal.

Já a colonização, tanto oficial como particular, trata-se do processo por meio do qual o Poder Público visa ampliação das fronteiras, mediante a instalação, em áreas pioneiras, de famílias e a formação de centros agrícolas (agrovilas) e de serviços. Programas de Colonização caracterizam-se, fundamentalmente, pelo deslocamento de populações de suas regiões de origem, para terras públicas federais ou estaduais, preferencialmente devolutas, distantes dos centros dinâmicos do país.

Este processo implica na ocupação de espaços vazios/ociosos e não no reordenamento da estrutura agrária do País, devido a sua incapacidade de eliminar os latifúndios existentes nas regiões já ocupadas. A colonização pode ser tomada como ação complementar à reforma agrária *clássica*, no sentido de absorver e (re)alocar, voluntariamente, contingentes populacionais existentes em outras regiões, pois diferentemente desta, não modifica o plano institucional.

Destarte, os programas de crédito fundiário correspondem ao que se convencionou chamar reforma agrária *via mercado*. Este processo está centrado na livre negociação entre, de um lado, proprietários de imóveis rurais e, de outro, pequenos proprietários minifundistas, trabalhadores rurais e agricultores sem terra, que comprovem, no mínimo, cinco anos de atividade agrícola. Este sistema não se baseia no mecanismo usual de obtenção de áreas mediante o instituto jurídico da desapropriação de imóveis rurais, que não cumpram com sua função social prevista na legislação agrária e na constituição federal. Na obtenção de terras via programas de crédito fundiário, diferentemente da reforma agrária *clássica*, preconiza um modelo no qual o Estado atua apenas como agente financeiro e legislador/disciplinador das ações.

Como pode ser visto, os instrumentos de obtenção de terras reportam-se a distintas concepções de desenvolvimento agrário, estabelecendo diferentes níveis de participação nas decisões, tanto por parte do público-alvo quanto no âmbito da atuação do próprio Poder Público.

A partir da rápida inserção dessas novas ações no meio agrário, algumas indagações sobre o real objetivo desta política, sobre seu caráter complementar à reforma agrária ou não, sobre sua capacidade de reestruturação e democratização fundiária, bem como sobre os possíveis efeitos no sentido de alimentar o mercado

de terras, passam a compor o imaginário de diversos setores da sociedade. O próprio *Relatório de Recomendação do Painel de Inspeção do Banco Mundial sobre o Projeto Piloto Banco da Terra* contempla uma série destas críticas, encaminhadas por várias instituições da sociedade civil, reunidas em torno do Fórum Nacional pela Reforma Agrária e pela Justiça no Campo.

Carvalho Filho (2001, p. 221), ao comentar as críticas arroladas no “Dossiê Projeto Cédula da Terra”, salienta a perda do caráter experimental e complementar dos programas de crédito fundiário, na medida em que o Banco da Terra foi implementado antes mesmo do término do projeto-piloto (Cédula da Terra) e que “os recursos estão sendo massivamente deslocados do orçamento do Inca para o Banco da Terra, com apoio do Banco Mundial”.

Ainda sob este contexto de objeções, alguns autores (LOPES, 1999; TEÓFILO, 2000; MEDEIROS, 2003; PEREIRA, 2004, 2005b; DA ROS, 2006b) salientam que a livre negociação entre as partes, supostamente implica em maior controle do proprietário sobre a decisão da venda ou não de sua terra, com isso, os preços tornam-se sujeitos à variação em função da demanda, incentivando as especulações no preço da terra e provocando a crescente artificialização do mercado de terras no âmbito local.

Neste sentido, Sacco dos Anjos e Caldas (2003, p. 17-18) relatam que:

As enormes discrepâncias no preço das terras, mesmo entre municípios próximos e terras de qualidade e vocação agrônômica bastante similar, demonstram a gravidade das denúncias relatadas em depoimentos dos próprios produtores. [...] a deflagração do Banco da Terra induziu rumo a um crescente incremento no valor da propriedade rural, não por seu valor intrínseco, mas pela possibilidade aberta de, literalmente, “esquentar o negócio imobiliário”. (aspas no original)

Para Neto (2004, p. 36) é necessário ainda perceber que “as negociações de terras são realizadas em condições desiguais”, onde o beneficiário, para garantir acesso à compra, se sujeita a aceitar “não apenas preços inflacionados como níveis de endividamento mais elevados”.

Bittencourt (1999 apud Santos, 2005, p. 50) corrobora esta assertiva ao argumentar que esta lógica “aponta para uma descapitalização dos trabalhadores que entram neste tipo de programa”, no qual “as condições de pagamento são proibitivas para a maioria dos agricultores familiares”.

Outro ponto encontrado entre as argumentações que criticam o modelo de reforma agrária *via mercado* trata dos impactos deletérios associados à descentralização dos processos decisórios como agente fragmentador das luta pela terra. Neste sentido, entendem que os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável passam a imprimir função fundamental no acesso às linhas de crédito fundiário, “num país tradicionalmente marcado pelo poder das oligarquias locais” (ALENTEJANO, 2000, p. 97).

Fortalecem esse juízo autores (CARVALHO FILHO, 2001; PEREIRA, 2004; SAUER, 2006; SANTOS, 2005) que afirmam que dentre os objetivos das políticas de crédito fundiário consta a iniciativa do poder público de “desideologizar” a reforma agrária, desarticulando e desqualificando os movimentos sociais rurais.

Com efeito,

Diante da incapacidade de derrotar politicamente o MST durante o primeiro mandato, o governo FHC decidiu alterar suas táticas. Se antes as armas eram a propaganda das ações do INCRA e a condenação dos métodos do MST – visando convencer a população de que o governo estava fazendo sua parte e o MST atua [...] orientado por uma radicalidade descabida - a partir deste momento, o governo muda suas armas, passando a centrar suas ações em duas frentes: (1) intensificação da repressão, através da criminalização das ações do movimento e da perseguição de suas lideranças; (2) alteração das regras da política de obtenção de terras e de financiamento da produção, de modo a minar as duas fontes básicas de “oxigenação” do movimento, quais sejam, a concretização da desapropriação das terras ocupadas e o bom desempenho de alguns assentamentos vinculados ao MST, diante da situação de penúria generalizada da agricultura familiar (ALENTEJANO, 2000, p. 97; aspas no original).

Carvalho Filho (2001, p. 205), comunga desta opinião e destaca que a ação do governo de Fernando Henrique, ao longo do seu primeiro mandato, legitimava-se frente à opinião pública, com base numa iniciativa centrada, basicamente, em dois eixos: a) de um lado, o governo procurava mostrar a agressividade na implementação da sua política fundiária, mediante uma intensa propaganda das suas ações junto aos meios de comunicação; b) de outro lado, o governo promoveu uma crítica permanente aos movimentos sociais, principalmente o MST, procurando desqualificá-los, enfraquecê-los e criminalizá-los, contando muitas vezes com o apoio da mídia nacional.

Com efeito, essa retórica governamental alinhada às metas do BIRD, no que se refere a “nova reforma agrária”, dá vazão a um mecanismo complementar à reforma agrária *clássica*, em consonância com o princípio de “demand-driven

approach” (demanda dirigida por parte dos interessados) (TEÓFILO, 2000, apud SACCO DOS ANJOS et al., 2007, p. 238), em detrimento de “um processo amplo e massivo de desapropriações e assentamento de agricultores cadastrados junto ao Incra”. O que significa dizer que: “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” (CARVALHO FILHO, 2001, p. 223).

Ao ser implementado, esse tipo de política confere inegáveis vantagens aos latifundiários, uma vez que, “no contexto atual, em que a terra perdeu valor como ativo financeiro” e, em não havendo oferta de crédito farto e barato para o setor agropecuário, “surge o Banco da Terra como interessante alternativa de realização imediata da renda fundiária” (ALENTEJANO, 2000, p. 97), pois ao invés do recebimento de Títulos da Dívida Agrária, a serem liquidados em até 20 anos, recebem dinheiro à vista pelas terras vendidas.

Carvalho Filho, em sua reflexão sobre a política agrária do governo FHC, argumenta que a implantação desse modelo de desenvolvimento rural evoca uma transformação profunda no sistema de obtenção de terras para fins de reforma agrária, “cujo instrumento principal passa a ser o Banco da Terra e leilões de terras, em detrimento das desapropriações. Ou seja, para o governo federal a Reforma Agrária passa a ser feita, prioritariamente, via mercado” (2001, p. 215).

Outros autores (LOPES, 1999; ALENTEJANO, 2000; PEREIRA, 2004, 2005a, 2005b, 2006; DA ROS, 2006b) ressaltam o caráter substitutivo da reforma agrária *via* mercado, em detrimento da reforma agrária clássica. Pereira (2004, p. 7) sustenta que o modelo de reforma agrária de mercado do Banco Mundial (BIRD) é uma construção negativa, sustentada na crítica e na desqualificação da via convencional de obtenção de terras com o fito de substituí-la. Este autor ainda comenta que o Banco Mundial se serviu de um discurso homogeneizador, aplicado igualmente em diversos países, a fim de legitimar o modelo de reforma agrária de mercado. Neste sentido, o autor citado traduz parte do discurso do BIRD, onde fica explicitada a rejeição de apoio financeiro a qualquer medida relacionada com o chamado *modelo clássico*:

O apoio a um grande programa de reforma agrária convencional baseado em apropriação ou compra de terras pelo governo e subsequente redistribuição foi rejeitado com base nas seguintes considerações: i) custos

líquidos por família quase duas vezes mais elevados; ii) longos atrasos administrativos; iii) desapropriações politicamente controversas; iv) freqüente seleção de beneficiários inadequados (BANCO MUNDIAL, apud PEREIRA, 2004, p. 130).

De acordo com Pereira (2006, p. 23), o Banco Mundial, ao adotar o termo “reforma agrária” para enunciar seu projeto, assume uma posição ambígua: de um lado, reconhece a necessidade da reforma agrária como mecanismo de desconcentração da propriedade da terra, mas, de outro, nega a atualidade e eficácia da ação desapropriatória e redistributiva do Estado.

Contudo, como bem coloca SACCO DOS ANJOS et al. (2007, p. 238), em geral as argumentações em torno à eficácia desse modelo são dotadas de “conteúdo fortemente ideológico”. De um lado, têm-se os defensores do Programa, os quais buscam apoio da sociedade civil no intuito de respaldar as iniciativas do governo, e de outro, seus detratores, em boa medida identificados com a idéia de que “o Banco da Terra subverte completamente os mecanismos usuais de ampliação do estoque de terras para a reforma agrária”.

Na década de 1990, são implantados vários projetos de “reforma agrária via mercado” em diversos países. Não obstante os diferentes formatos assumidos, pode-se considerar que na Colômbia, África do Sul, Guatemala, Brasil, Honduras, México, Filipinas e El Salvador houve a implantação, em maior ou menor proporção, de projetos bastante similares, os quais expressam a nova orientação de políticas vinculadas a essa nova concepção de política agrária.

No que se refere especificamente ao caso brasileiro, a primeira ação concreta do Banco Mundial, no que diz respeito a essa forma de acesso à terra, ocorre no Ceará, em 1996, através do Projeto São José e atende pelo nome de “Reforma Agrária Solidária”. Essa experiência dá origem ao “Projeto-piloto de Reforma Agrária e Alívio da Pobreza”, também conhecido como “Cédula da Terra”. Logo no ano seguinte, o referido programa expande-se para outros estados (Pernambuco, Bahia, Maranhão e Minas Gerais).

Ainda que sob caráter experimental, o programa “Cédula da Terra” contou com uma implantação bastante ágil para os padrões de intervenção estatal no meio rural brasileiro. De acordo com dados da Secretaria de Reordenamento Agrário (2008), entre os anos de 2000 e 2003 movimentou-se uma quantia equivalente a aproximadamente R\$ 42,7 milhões no assentamento de cerca de 8 mil famílias, tal como indicam os dados da Tabela 1. Em termos de abrangência desta política, cita-

se, dentre os estados contemplados com o “cédula da Terra”, a Bahia com o maior número de famílias beneficiadas e de recursos investidos, seguida do Maranhão, que, nesse caso, correspondeu à unidade federativa com maior quantidade de terras negociadas (93.355 ha).

No entendimento de Pereira e Sauer (2006, p. 178), havia dois projetos-piloto implementados em estados nordestinos, sendo que “tramitava no Senado o Projeto de Lei nº 25, que previa a criação de um fundo público para o financiamento das operações de compra e venda de terras para camponeses, agricultores familiares e trabalhadores rurais”, mesmo antes de qualquer avaliação das experiências em curso, e “contra a posição do Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo, o Executivo mobilizou sua base parlamentar”, aprovando, em tempo recorde, a criação do Fundo de Terras/Banco da Terra<sup>19</sup> pelo Congresso Nacional, em fevereiro de 1998.

**Tabela 1** – Abrangência do Programa Cédula da Terra, entre 2000 e 2003, a partir do número de famílias beneficiadas, área adquirida e valor total dos contratos nos Estados da Bahia, Ceará, Maranhão, Minas Gerais e Pernambuco.

Estado	Famílias beneficiadas	Área adquirida (ha)	Valor Total Contratos (R\$)
BA	2.232	51.998	11.521.152,00
CE	1.777	66.440	11.161.100,00
MA	2.041	93.355	6.616.191,00
MG	411	8.049	2.242.345,00
PE	1.398	23.695	11.150.620,00
<b>TOTAL</b>	<b>7.859</b>	<b>243.537</b>	<b>42.691.408,00</b>

Fonte: Elaboração da autora a partir de dados do MDA/SRA (2008).

Teófilo e Garcia (2002, p. 18) alertam que embora o Banco da Terra mantenha a essência de uma execução descentralizada e baseada no princípio do financiamento da aquisição dos imóveis, guarda, entretanto, significativas diferenças em relação ao antecessor, o aludido Projeto Cédula da Terra, uma vez que

o Banco da Terra não tem o componente do combate à pobreza, pois prevê o financiamento reembolsável de todos os investimentos, inclusive os de infra-estrutura, e permite a participação de pessoas com maior poder aquisitivo e maior patrimônio. Enquanto o Projeto Cédula da Terra e o

<sup>19</sup> O Fundo de Terras e da Reforma Agrária – Banco da Terra, foi implantado pela Lei Complementar nº 93, de 1998, e pelo Decreto nº 3.475, de 2000, tratando-se categoricamente da ampliação da experiência do Cédula da Terra para todo país.

Crédito Fundiário [Crédito Fundiário de Combate à Pobreza Rural, criado em 2001] fixaram tetos de financiamento e subsídios inferiores a R\$ 15.000, o Banco da Terra permite financiamentos de até R\$ 40.000 (TEÓFILO e GARCIA, 2002, p. 18).

Outro ponto de relevo diz respeito ao alcance dos referidos programas. Assim, se o Cédula da Terra centrou suas ações no nordeste brasileiro, o Banco da Terra se dirige predominantemente aos estados meridionais, que passam a concentrar 49,6% do total de famílias financiadas no Brasil e 55,1% do gasto total, sendo o estado do Rio Grande do Sul a unidade federativa com o maior número de famílias beneficiadas, a qual é responsável por, respectivamente, 29,7% e 28,1% do total de famílias assentadas e de recursos investidos, conforme ilustra a Tabela 2. (SRA/MDA, 2008).

Através da mesma fonte (Tabela 2) é possível avaliar a expressividade desta política no campo brasileiro, especialmente no Sul do país, como consequência da injeção de recursos do Banco Mundial e da retração da intervenção do Estado no que afeta à desapropriação de terras improdutivas.

A sistemática de operacionalização do Banco da Terra possibilita a aquisição de imóvel rural, através do financiamento individual ou coletivo, no limite máximo de R\$ 40.000,00 por beneficiário, tendo como itens financiáveis a compra de terras, a implantação de infra-estrutura em assentamentos e custos de operacionalização. Podem ser beneficiários os trabalhadores rurais proprietários, cuja área não alcance a dimensão da propriedade familiar e não-proprietários com, no mínimo, cinco anos de experiência na atividade rural. Os proponentes devem possuir 80% da renda bruta familiar oriunda das atividades agropecuárias, além de não possuírem restrições cadastrais junto ao agente financeiro.

Ficam restringidos os proponentes que apresentarem renda bruta anual superior a R\$ 15.000,00 e/ou que seu patrimônio seja superior a R\$ 30.000,00. Ficam também impedidos: aquele que já tiver sido beneficiado pelo Fundo de Terras; aquele que já tiver sido contemplado por projeto de assentamento rural; aquele que exerça função pública; aquele que tiver, nos três anos anteriores ao pedido de financiamento, sido proprietário de área igual ou superior a da propriedade familiar; ou ainda, aquele que tiver assinado como comprador escritura de compra e venda de imóvel e/ou for possuidor de direito de ação ou herança em imóvel igual ou superior a da agricultura familiar.

**Tabela 2** – Número de famílias beneficiadas, área adquirida e valor total dos contratos nos Estados brasileiros, através do Programa Banco da Terra, entre 1999 e 2004, segundo as unidades federativas.

Estado	Famílias beneficiadas	Área adquirida (ha)	Valor Total Contratos (R\$)
AL	656	10.476	13.118.448,00
ES	586	5.760	12.416.380,00
GO	2.259	33.744	45.397.198,00
MA	33	827	120.296,00
MG	2.534	167.400	26.357.143,00
MS	1.212	14.869	22.847.834,00
MT	3.214	645.766	57.115.718,00
PB	999	25.010	13.866.413,00
PE	121	4.112	2.196.675,00
PI	1.436	41.458	16.454.551,00
PR	2.160	24.210	64.524.797,00
RJ	349	4.371	8.349.162,00
RN	496	10.224	7.701.461,00
RS	10.239	119.301	212.520.538,00
SC	4.685	75.426	140.294.115,00
SE	1.024	11.325	17.151.402,00
SP	2.093	14.189	63.910.812,00
TO	382	9.567	4.847.658,00
<b>TOTAL</b>	<b>34.478</b>	<b>1.218.035</b>	<b>729.190.601,00</b>

Fonte: Elaboração da autora a partir de dados do MDA/SRA (2008).

Após receber o financiamento, o beneficiário tem até 20 anos para saldar sua dívida, incluídos três anos de carência, com juros pré-fixados entre 6,0 a 10% ao ano, de acordo com o montante financiado. Mediante o pagamento pontual de cada parcela, os agricultores têm o direito a rebates de 50% sobre os juros, para financiamentos em áreas tidas como mais pobres e de 30% nas demais regiões. O imóvel financiado é a garantia real do empréstimo, permanecendo alienado até o final do contrato.

A dinâmica de execução do Banco da Terra, por intermédio das Associações de Municípios ou de órgãos da iniciativa estadual, tornou o processo bastante capilar, fato que provavelmente tenha contribuído para o ingente número de projetos concentrados no sul brasileiro.

O final da "Era FHC", como em qualquer período de mudanças, foi marcado por grandes expectativas, tanto por aqueles que apoiavam o modelo de política agrária que vinha sendo adotado, quanto por parte das forças de oposição ao referido modelo. Neste sentido, instaura-se a grande questão: O que restará do

*velho modelo*? A reforma agrária *clássica* ainda se traduz como política relevante no marco das políticas de reordenamento fundiário, ou, ao contrário deve ser substituída por programas de crédito fundiário? Enfim, quais serão *rumos da política agrária*?

Para alguns estudiosos, os sobrados indícios de irregularidades e ingerências dos projetos de crédito fundiário, levados a cabo em várias regiões do país, eram motivações suficientes para alimentar novas expectativas em relação aos rumos da política agrária no novo governo que se instala no país (PEREIRA e SAUER, 2006, p. 198-199), especialmente a partir da divulgação dos resultados da “auditoria interna realizada pelo governo Lula sobre as irregularidades ocorridas na implementação do Banco da Terra” (DA ROS, 2006b, p. 371), pois estes resultados poderiam acarretar a derrota deste mecanismo e, conseqüentemente, a formulação de um novo projeto para o desenvolvimento agrário do país.

## **2.5 A questão agrária brasileira no século XXI**

As eleições de 2002 representam um período de renovação das expectativas por parte dos movimentos sociais do campo, pois reacende a promessa de novos rumos, principalmente no que diz respeito à política agrária. No entanto, ao ser empossado em 2003, Lula anuncia um redesenho da política de crédito fundiário, fato que é recebido com certa surpresa pelas forças políticas que apoiaram o Partido dos Trabalhadores em sua trajetória, uma vez que esta decisão colide com a histórica pauta da realização de uma reforma agrária *ampla*, demandada pelos setores progressistas, a partir da intervenção estatal.

A este respeito, Pereira e Sauer alegam que “inevitavelmente, o governo Lula precisaria se manifestar sobre a ‘reforma agrária de mercado’” (2006, p. 197; aspas no original), uma vez que, embora o projeto de Reforma Agrária Solidária e o Cédula da Terra tivessem sido concluídos, havia outras duas políticas, o Banco da Terra e o Crédito Fundiário de Combate à Pobreza Rural, que clamavam uma posição clara do governo.

Em primeiro lugar, porque o Banco da Terra não era para ser um programa, “mas um fundo de financiamento à compra de terras criado pelo Congresso Nacional”, convertendo-se, ao fim e ao cabo, como “instrumento de caráter permanente, estatal”. Em segundo lugar, porque o Crédito Fundiário de Combate a

Pobreza Rural – CFCPR (criado em 2001, a partir de um acordo de empréstimo com o BIRD)<sup>20</sup> além de estar em fase inicial, também fazia parte da mesa de negociações do governo Lula com a CONTAG (Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura), o que requiritava maiores cuidados em relação ao tema, por parte do governo (2006, p. 198). Diante disso, os citados autores apontam ainda três caminhos que poderiam ser trilhados pelo governo em relação aos rumos do Banco da Terra:

a) limitar-se a lidar com o “passivo”, sem aportar novos recursos para a expansão do modelo de mercado; b) continuar a implementação do modelo, de forma limitada; c) radicalizar a expansão do modelo, tal como seu antecessor, em detrimento da política de reforma agrária (PEREIRA e SAUER, 2006, p. 198; aspas no original).

Com base nesses elementos, é mister analisar brevemente os termos do 2º PNRA, durante o primeiro mandato do governo Lula. No marco da proposta aprovada constava, como uma de suas metas: o financiamento da “compra de terras por parte de 130 mil famílias em quatro anos, enquanto a Reforma Agrária deveria abarcar 400 mil famílias” (MDA, 2003 apud PEREIRA e SAUER, 2006, p. 198). Esta meta, além de confirmar a manutenção da política de crédito fundiário, evidencia que a via de compra de terras passa a representar, em termos relativos, 30% da meta da “Reforma Agrária Tradicional”, o que contraria a idéia de caráter complementar contido no discurso oficial, em face da importância que esse tipo de programa passa a assumir.

Em novembro de 2003 foi criado o Programa Nacional de Crédito Fundiário – PNCF, responsável pela gestão do programa “Combate à Pobreza Rural” – CPR e do Fundo de Terras e da Reforma Agrária<sup>21</sup>, além de conter uma nova linha de crédito fundiário dirigida ao público jovem<sup>22</sup>, especialmente filhos de pequenos agricultores da região Sul do país.

Pereira e Sauer (2006, p. 198) sintetizam as orientações das ações do governo Lula em relação à “reforma agrária de mercado”: mantém o Banco da Terra,

---

<sup>20</sup> No intuito de aprimorar a experiência com o Cédula da Terra, o Ministério do Desenvolvimento Agrário ampliou a zona de abrangência, incorporando todos estados nordestinos, além do estado do Espírito Santo (região Sudeste), e, de forma experimental, os estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná, através da instituição do Projeto de Crédito Fundiário de Combate à Pobreza Rural – CFCPR (TEÓFILO e GARCIA, 2002, p. 18).

<sup>21</sup> O Fundo de Terras e da Reforma Agrária - Banco da Terra foi instituído pela Lei complementar nº 93, de 04 de fevereiro de 1998.

<sup>22</sup> “Nossa Primeira Terra”.

assumindo uma nova nomenclatura: “Consolidação da Agricultura Familiar” – CAF, prosseguindo as condições de financiamento, ampliando-se os itens financiáveis, e guardando o mesmo matiz do seu antecessor. Implementa, de fato, o CFCPR, agora denominado de “Combate à Pobreza Rural” – CPR, previsto para finalizar em 2012, caso sejam executadas todas as três fases propostas. Cria-se uma linha de financiamento para compra de terra por jovens agricultores, reformulando o Fundo de Terras e fortalecendo-o enquanto instrumento de longo prazo para custear as operações de compra de terras.

Este mesmo estudo ainda salienta que ressalvadas as reformulações nos itens financiáveis e nas condições de financiamentos ofertadas, a lógica permanece, valendo-se do financiamento de “ativos fundiários” por trabalhadores rurais sem-terra e pequenos agricultores, preferencialmente, em regiões não contempladas pelo antigo CFCPR.

Todavia, alguns autores justificam que o investimento de R\$ 921.114.500,00 para o assentamento de 42.145 famílias, no período compreendido entre 2003 e 2006, não representa “solução de continuidade” da “nova reforma agrária”, uma vez que, “a meta inicial era chegar a 120 mil famílias, segundo informam fontes oficiais” (MDA/SIG/SAF, apud SACCO DOS ANJOS et al., 2007, p. 240).

Outrossim, é válido destacar algumas discontinuidades no âmbito da política agrária, a saber: o financiamento exclusivamente nacional do CAF, com recursos do Fundo de Terras; a proibição da compra de terras passíveis de desapropriação pelo CPR e a instrumentalização de um mecanismo, de caráter permanente, capaz de financiar a compra de terras rurais por agentes privados, a partir de uma política de Estado.

Ainda devem ser considerados dois fatos que repercutiram diretamente no “concerto” político que deu sustentação à política agrária de Lula, quais sejam: a estratégica relação com os movimentos sociais e a quebra da unidade política dos movimentos sindicais que combatiam esse tipo de política (CONTAG e FETRAF-Brasil), a partir de sua participação na gestão e controle do Plano Nacional de Crédito Fundiário - PNCF, legitimando, assim, os projetos de “reforma agrária de mercado”.

Esse novo arranjo, que incorpora, inclusive, alguns movimentos de luta social em defesa de projetos de “reforma agrária de mercado”, torna ainda mais

relevante à discussão sobre o papel desempenhado pelo mercado na modificação/conservação da estrutura fundiária.

Pereira (2005a) comenta duas razões politicamente relevantes em relação ao posicionamento da CONTAG e da FETRAF frente à nova modalidade de “crédito fundiário” correspondente ao PNCF:

A primeira é que a luta contra o MRAM [modelo de reforma agrária de mercado] não mais aglutina o conjunto de entidades de representação do campesinato pobre contra as políticas liberais. E mesmo aqueles movimentos que são contrários a ele, como é o caso da Via Campesina, relegaram esse embate a um plano secundário, por entenderem que a contradição principal no meio rural brasileiro hoje está entre o grande “agronegócio” exportador e os trabalhadores rurais sem terra, e não entre desapropriação e crédito fundiário. Ou seja, o debate sobre os instrumentos de política fundiária não traduz mais a contradição central entre interesses de classe antagônicos presentes no campo. A segunda razão é que a participação das entidades sindicais na gestão e no controle social dos programas orientados pelo MRAM [modelo de reforma agrária de mercado] pode redefinir os termos da experiência anterior, caracterizada pela falta de transparência, participação e protagonismo dos trabalhadores rurais. Só o tempo mostrará realmente “a que veio” a participação da CONTAG e da FETRAF-Brasil nesse processo. (PEREIRA, 2005a, p. 111 – grifos do autor).

Na “Era Lula”, ainda em vigência, não é nítida a configuração do instrumento de crédito fundiário enquanto substitutivo ou não da reforma agrária *clássica*. Contudo, parece correto afirmar que o cenário atual dá sinais de perpetuação do modelo de reforma agrária conduzida pelo mercado, sequenciando uma política agrária pautada na “regulação” do mercado sob tutela do Estado.

Ao longo desta seção, buscou-se aproximar o leitor das históricas questões que trouxeram à cena, nos mais diversos momentos e pelos mais diversos propósitos, a temática da reforma agrária.

Com efeito, é possível identificar que a própria questão agrária transfigura-se ao longo dos tempos, assumindo vestes peculiares relativas ao momento histórico em que se insere, sem, todavia, perder traços essenciais que lhe deram origem, quais sejam: a ênfase no modelo de propriedade privada da terra atrelada à relação de posse e uso do solo agrícola; as formas sociais de produção e de trabalho que definem o desenvolvimento das forças produtivas; e, a relação de ambas questões com o sistema econômico vigente, inscrito a partir de um aparato jurídico e legislativo que normatiza as relações.

É no arranjo dessas questões que se adere a temática da reforma agrária, invariavelmente conectada ao peso considerável da concentração fundiária e às relações de poder que a conformam.

A elaboração de instrumentos dirigidos ao intento de solucionar a crise agrária se apresenta, na década de 1990, por ocasião das medidas *globalizantes*, sob a forma dos aludidos programas de crédito fundiário, cujos propósitos orientavam-se, no sentido da superação dos limites daquilo que se convencionou chamar reforma agrária *clássica*.

### 3. O Banco da Terra no Rio Grande do Sul

A implantação do Banco da Terra no Rio Grande do Sul, como parte da expansão do modelo de reforma agrária via mercado levado a cabo no Brasil, a partir da década de 1990, deu-se através de circunstâncias históricas e políticas bastante particulares.

Neste sentido, Da Ros (2006b) adverte que foi o arranjo de alguns fatores, de cunho político, que fizeram com que o RS passasse a ocupar uma posição privilegiada frente às demais unidades federativas, no que diz respeito à dimensão que alcança o Banco da Terra em termos numéricos.

Para este autor, a política macroeconômica, conduzida desde a implementação do Plano Real, gerou a queda na rentabilidade da produção agropecuária, resultando um aumento do grau de endividamento dos produtores rurais e conseqüente redução no valor do solo agrícola. Em reação à referida crise, os endividados proprietários fundiários viram como alternativa “ofertar os seus imóveis à Superintendência Regional do INCRA, ou negociar a realização de uma <desapropriação amigável>” (2006b, p. 260; aspas no original), propiciando a continuidade da política de assentamentos, pelo menos até 1998.

O segundo fator corresponde ao aumento, tanto na esfera nacional quanto estadual, do número de ocupações e mobilizações dos movimentos sociais de luta pela terra, notadamente do MST<sup>23</sup>. No que tange às mobilizações, ressalta-se o papel desempenhado pela Marcha Nacional por Reforma Agrária, Emprego e Justiça, que aglutinou forças das mais diversas regiões do país no intuito de demonstrar a insatisfação popular em relação às medidas do governo. Para Medeiros (2003, p. 49), a chegada da marcha à Brasília “capitalizou insatisfações diversas e se constituiu na principal manifestação popular contra o governo, que, até então, parecia gozar de unanimidade absoluta”.

---

<sup>23</sup> No período compreendido entre 1995-1998, o Rio Grande do Sul vivenciava o governo de Antônio Brito (PMDB), quando houve um total de 22 ocupações de terra e 21 acampamentos com 4.361 famílias envolvidas. Durante o governo subsequente (Olívio Dutra – PT) ocorreram 33 ocupações, 54 acampamentos com 5.725 famílias envolvidas (DA ROS, 2006a, p.261). Adiante, observaremos que a própria conjuntura política, possivelmente tenha contribuído para o aumento no número de ocupações em relação ao primeiro período citado.

Neste cenário de inconformidade popular, Medeiros (2003) observa algumas regulamentações que visavam inibir a ação das organizações de trabalhadores rurais, em especial do MST: a) proibição das vistorias em áreas ocupadas; b) suspensão das negociações em caso de ocupação de prédios públicos; c) permissão às entidades estaduais representativas dos trabalhadores rurais indicarem áreas a ser desapropriadas; d) instituição de um programa de arrendamento rural, em que as terras nele inscritas não eram passíveis de desapropriação; e, e) impossibilidade do acesso a recursos públicos por parte de entidades suspeitas de participação, co-participação ou incentivo à ocupação de imóveis rurais.

Essas medidas, embora focais, estavam inseridas dentro do quadro de alterações institucionais que contou não somente com a inauguração de um gabinete ministerial voltado ao tema (Gabinete do Ministro Extraordinário de Política Fundiária – MEPF)<sup>24</sup>, mas com um conjunto de ações, materializadas em medidas provisórias, decretos, portarias, leis complementares, que visavam reorientar a política de reforma agrária, modificando substancialmente a ação do Poder Executivo, em especial, frente aos conflitos por terra.

Para Medeiros (2003), as iniciativas, surgidas a partir da criação do MEPF, se apresentavam como uma tentativa não só de retenção da crescente capacidade de mobilização do MST e de seu poder de gerar fatos políticos, mas no sentido de reorientar a reforma agrária, “descentralizando-a, atribuindo novas competências aos estados e municípios e buscando adequá-la à lógica do mercado”.

No que afeta especialmente ao Rio Grande do Sul, o quadro político sempre suscitou controvérsia em função da forte resistência exercida pelo patronato rural gaúcho, materializado, então, na Federação da Agricultura do Rio Grande do Sul (FARSUL)<sup>25</sup>, frente aos movimentos sociais e sindicais de luta pela terra.

Há este tempo, a ação reconhecidamente mais relevante da FARSUL centra-se no denominado *movimento vistoria zero*, o qual pautava-se pelo bloqueio, por parte dos proprietários fundiários, da entrada dos técnicos dos INCRA às propriedades rurais que deveriam ser vistoriadas. Da Ros (2006b, p. 222) relata que a primeira ação se deu em “04 de março de 1998, quando um grupo de 200

---

<sup>24</sup> Este organismo embora contasse com poderes ministeriais, não era dotado de estrutura operacional equivalente aos demais ministérios.

<sup>25</sup> A respeito da atuação da FARSUL no estado do Rio Grande do Sul, ver a propósito, Da Ros (2006a).

proprietários rurais fechou uma rua no centro da cidade de Bagé em frente ao hotel Fenícia, onde estavam hospedados os funcionários do Incra”.

O embate político entre os movimentos sociais e a classe patronal gaúcha já vem de longa data. O período que antecede ao regime militar coincide com a atuação política do Movimento dos Agricultores Sem Terra (MASTER)<sup>26</sup>, da Frente Agrária Gaúcha (FAG) e da FARSUL. Neste mesmo período, ainda é válido citar a atuação do governo Ildo Meneghetti, que mediante ações do aparato policial da Brigada Militar, combatia os acampamentos de agricultores sem-terra, protegendo interesses do patronato rural (DA ROS, 2006b). Este cenário de enfrentamento, representado pela polarização entre MASTER e FARSUL, é recomposto, respectivamente, algumas décadas depois, através do MST e da UDR.

Durante esta trajetória de conflitos agrários no Rio Grande do Sul, os governos estaduais não se mantiveram alheios. Na década de 1960, ressalta-se o papel diferenciado desempenhado pelo Governo Brizola, o qual “procurou dar um tratamento político à questão agrária e aos conflitos fundiários”. Na década de 1980, “a tônica das ações dos governos estaduais sempre foi pautada na repressão às ocupações e na aquisição de terras mediante a compra como medida emergencial e episódica para conter os conflitos fundiários”. Já na década de 1990, o governo do *petista* Olívio Dutra passa a ter uma postura mais próxima àquela referenciada no governo de Leonel Brizola (DA ROS, 2006b, p. 141).

Com efeito, durante praticamente três décadas, as ações dos agricultores sem-terra foram tratadas pelos governos mediante atuação repressiva e violenta por parte do aparato policial do estado. Este cenário passa a ser reconfigurado em 1998, quando da ascensão da Frente Popular ao governo gaúcho.

Este período inaugura um novo momento político, marcado pelo franco oposicionismo ao governo federal e pela proximidade às reivindicações dos

---

<sup>26</sup> Em seus estudos, Da Ros (2006b, p. 110) descreve o MASTER como um dos mais relevantes movimentos sociais que se organizaram em torno da luta pela reforma agrária, durante década de 1960. O autor sintetiza em três períodos a trajetória do movimento:

- 1) do mês de junho de 1960, quando foi criado o movimento a janeiro de 1962, quando iniciam os acampamentos no estado;
- 2) do mês de janeiro de 1962 a janeiro de 1963 quando termina o governo Brizola e toma posse Ildo Meneghetti, iniciando um processo de repressão sobre o movimento camponês;
- 3) do mês de janeiro de 1963 a março de 1964, quando o golpe militar encerra definitivamente as atividades do Movimento.

movimentos sindicais e sociais do campo, resultado da histórica relação política entre o MST, o PT e a própria figura do governador Olívio Dutra.

Segundo Sacco dos Anjos et al. (2007, p. 241), conjuntamente estes fatores, fizeram com o governo Olívio, “por razões eminentemente ideológicas e programáticas”, rechaçar o modelo de reforma agrária conduzido pelo mercado.

Outros estudos (DA ROS, 2006a, p. 262), apontam que esta identificada sintonia entre movimentos sociais e o governo estadual passa a ser determinante na proposição de um amplo leque de medidas e de ambiciosas metas, bem como de um tratamento político, via negociação, dos conflitos fundiários, em detrimento das ações de despejo mediante uso da força policial.

O mesmo autor alega que esta política agrária (que previa o assentamento de dez mil famílias) contribuiu, em grande medida, para a geração de um elevado grau de expectativas por parte dos agricultores sem-terra, resultando na ampliação do número de famílias acampadas à espera de seu pedaço de terra. E ainda acrescenta que

Ao questionar as premissas da reforma agrária de mercado do governo federal e proporcionar as condições para que o MST aumentasse o seu potencial de pressão, mediante a não repressão às ocupações de terras, o governo estadual não só reconhecia a legitimidade das reivindicações dos sem terra, como também mitigava as tentativas do governo federal e do patronato rural gaúcho em deslegitimar o instrumento de desapropriação (DA ROS, 2006a, p. 263)

Outro aspecto ainda deve ser considerado para compreensão do cenário político que ora favorecia, ora limitava a execução do Banco da Terra no RS. No caso gaúcho, o apoio a este programa pelas entidades representativas dos trabalhadores rurais, como a FETAG (Federação dos Trabalhadores da Agricultura) e a FETRAF-Sul (Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar), fortaleceu as bases em torno ao modelo de reforma agrária via mercado, consolidando, em certa medida, as ações do governo federal para implantação do pioneiro Banco da Terra.

A este respeito, pondera-se que embora ambas organizações preconizem a necessidade da existência de programas de crédito fundiário, apenas a FETAG, de fato, defendeu incondicionalmente a implementação do Banco da Terra no RS, ultrapassando, inclusive, a posição da CONTAG (Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura). Em seus estudos, Da Ros (2006a) reproduz a

posição da Federação, a partir do depoimento de Ezídio Pinheiro, então presidente da Entidade: “O público da FETAG é o da agricultura familiar, que prefere comprar terras [...]. A FETAG representa as milhares de pessoas que querem comprar terra, que querem pagar” (2006a, p. 267), com o qual a FETAG tem o compromisso de defender o programa.

Por parte da FETRAF-Sul, o mesmo autor observa que embora a entidade conceba o crédito fundiário como importante mecanismo de acesso à terra para o setor da agricultura familiar, não apresentando críticas ao mesmo, visualizava problemas na forma de condução do Banco da Terra, e por este motivo mostrava-se um pouco mais cautelosa em sua avaliação.

Todavia, todo esse cenário, paradoxalmente, não restringiu que se levasse a efeito a política de crédito fundiário (Banco da terra) no estado, que demandava medidas efetivas à sua implantação. Nesse contexto, em lugar de uma dinâmica centrada na assinatura de termos de cooperação e na formação de unidades gestoras junto ao governo estadual, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) firmou, diretamente com Associações Municipais, Sindicatos e Prefeituras, a partir da Federação dos Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS), 23 articulações regionais, a fim de instituir sua agenda de ações.

Da Ros (2006a, p. 270), em seus estudos, manifesta que: se por um lado, a constituição desse modelo descentralizado foi apontada por integrantes do governo federal, FETAG e FAMURS, como determinante da agilidade e escala com que o programa foi implementado, por outro, é aventado, por gestores do Banco da Terra, que esse mesmo modelo foi responsável por um descontrole dos financiamentos concedidos, em decorrência da falta de transparência e de critérios unificadores.

Outro aspecto singular relativo à implantação do Banco da Terra no RS diz respeito à retirada da extensão rural oficial na elaboração dos projetos de financiamento da terra, bem como no seu posterior acompanhamento. Como medida alternativa, as prefeituras, com o apoio de sindicatos e associações municipais, montaram suas próprias equipes técnicas, no intuito de garantir a seleção dos beneficiários e a elaboração das propostas para a implementação do programa.

Essa dinâmica peculiar de operacionalização do Banco da Terra, através de associações municipais e prefeituras, ainda merece reflexão. Pois, além de propiciar celeridade da implantação dos projetos, também permitia que esse processo

antecipasse decisões dos governos estaduais. Isso sucedeu não só no Rio Grande do Sul, como também em São Paulo e no Paraná.

Nestes três estados, em que os governos estaduais não firmaram o termo de cooperação com o Banco da Terra, a relação se deu diretamente entre o governo federal e as prefeituras, o que, sem dúvida, influenciou, em maior ou menor grau, a reconfiguração das forças políticas em disputa no cenário estadual e no âmbito das respectivas regiões.

No caso específico do RS, além da clara decisão federal de ultrapassar os limites impostos pelo governo estadual<sup>27</sup> e pelos movimentos sociais e sindicais do campo<sup>28</sup>, pode-se perceber uma drástica retração “no número de assentamentos implementados pelo Incra, que caiu de 3.476 famílias, no período 1995-98, para 995 famílias, no período 1999-02” (DA ROS, 2006a, p. 261), tendo em vista o privilégio conferido à obtenção de terras via negociação. Diante desse fato surgem algumas dúvidas sobre o caráter supostamente complementar desta política frente à reforma agrária *clássica*.

De acordo com Da Ros (2006b, p. 380) a atuação do governo federal, no estado, se dava por meio de duas vias: “(a) no esvaziamento e na deslegitimação do instrumento da desapropriação; (b) na tentativa de quebrar a conexão existente entre as ocupações e a necessidade do Estado realizar novos assentamentos para atender as pressões dos movimentos sociais do campo”.

Corroborando esta assertiva, Pereira (2004, p. 200), ao consultar outros estudos (ANTONELLO, 2003), demonstra que o aludido programa converteu-se na política mais expressiva durante o triênio 2000-2002. Com efeito, enquanto o Banco da Terra empregou, na aquisição de terras e implantação de infra-estrutura, R\$ 173.829.267,92, beneficiando 8.848 famílias, que adquiriram o total de 100.604 hectares, o INCRA assentou 1.211 famílias em 26.671 hectares, através do investimento total de R\$ 21.798.463,71. O referido autor, ao ponderar o gasto efetuado para aquisição de terra em relação à quantidade de hectares, evidencia que o Banco da Terra pagou, na média, mais que o dobro (R\$ 1.713,00) pelo hectare que o INCRA, que gastou o equivalente a R\$ 817,00.

---

<sup>27</sup> Através do firmamento de convênios diretamente entre governo federal e associações municipais, sindicatos e prefeituras, para a implementação do projeto de “reforma agrária de mercado”.

<sup>28</sup> Durante o primeiro mandato de FHC (1995 – 1998) o aumento das pressões populares, resultado do grande número de ocupações e acampamentos, se reverteu em inúmeros de assentamentos.

Até este momento, pôde-se apreender que a dimensão assumida pelo Banco da Terra no Rio Grande do Sul, tanto frente à reforma agrária *tradicional*, quanto frente às demais unidades federativas, pode ser supostamente explicada por razões como: a persistente demanda por terra, derivada da histórica concentração fundiária; a suposta queda no preço das terras, motivada pela estabilidade viabilizada pelo Plano Real; a predominância por contratos individualizados<sup>29</sup>; a descentralização que foi imposta para gerir o programa, através do firmamento de contratos diretamente junto aos municípios; bem como a adoção de diversos mecanismos orientados à desmobilizar os movimentos sociais<sup>30</sup>.

Embora em 1999 já houvesse ocorrido a assinatura dos primeiros convênios com municípios gaúchos, a implementação do programa propriamente dita se dá no início do ano de 2000. Conforme enunciam os dados da Tabela 3, poucos contratos (765) são firmados durante este primeiro ano. O programa atinge seu ponto máximo, no RS, em 2001, quando são contempladas 4.271 famílias, empregando cerca de R\$ 89 milhões na aquisição de 50.823 hectares. A partir de 2002, os contratos passam a decrescer, sendo que em 2004, 15 projetos foram contratados, correspondentes à regularização de alguns financiamentos já aprovados em 2003 – ano de extinção do programa.

No decorrer destes 5 anos de atuação no estado, diversos municípios gaúchos tiveram aprovados seus projetos (respectivamente: 153, 354, 399, 334 e 11 municípios). No ano de 2002, o programa chegou a contemplar mais de 80% dos municípios do estado, demonstrando um alto grau de capilaridade.

Recentemente, alguns trabalhos científico-acadêmicos dedicados à avaliação de políticas públicas (ANTONELLO, 2003; CAMARGO, 2003; DESER, 2006; SACCO DOS ANJOS et al., 2007; VALENTE et al., 2008) têm se voltado ao estudo do Banco da Terra, em especial no Sul do Brasil, visando à investigação dos

---

<sup>29</sup> Ezídio Pinheiro (apud Da Ros, 2006a, p. 272) comenta que contratos individualizados não eram permitidos pelo ministro Raul Jungmann, mas “nós fazíamos e ele não nos contrariava”. O presidente da FETAG ainda argumenta que as áreas eram pequenas, o que inviabilizava a formação de associações por parte dos agricultores. Essas observações ajudam a pressupor que a maior parte das propriedades adquiridas ou se tratava de minifúndios, ou da compra de área excedente àquela permitida pelas normas do programa.

<sup>30</sup> Da Ros (2006a) adverte sobre a possibilidade do governo federal ter empregado a maior parte dos recursos do Banco da Terra no RS com a intencionalidade política de disputar com o MST o controle sobre a demanda por terra. Haja vista que a possibilidade dos agricultores sem-terra conquistarem o acesso à terra sem a pré-condição de ingressar em acampamentos e/ou participar de mobilizações e conflitos, “foi explorada politicamente pelo governo federal, pelo patronato rural e pelos setores de oposição ao governo estadual com um discurso que polarizava ‘a reforma agrária da paz’ versus ‘a reforma agrária da invasão, da violência e da lona preta’”. (2006a, p. 275; destaque no original)

impactos do programa, tendo como foco a questão relativa à capacidade das famílias de honrarem os contratos de financiamento firmados.

**Tabela 3** – Número de famílias beneficiadas, área adquirida e valor total dos contratos no Rio Grande do Sul, através do Programa Banco da Terra, entre 2000 e 2004, segundo o ano de contratação.

Ano de contratação	Famílias beneficiadas	Área adquirida (ha)	Valor Total Contratos (R\$)
2000	765	8.569	16.499.431,00
2001	4.271	50.823	88.754.840,00
2002	3.431	39.569	70.546.094,00
2003	1.757	20.233	36.458.494,00
2004	15	107	261.679,00
<b>TOTAL</b>	<b>10.239</b>	<b>119.301</b>	<b>212.520.538,00</b>

Fonte: Elaboração da autora a partir de dados do MDA/SRA (2008).

Salienta-se que estes estudos quase invariavelmente enfrentam-se às mesmas dificuldades no que tange ao acesso a informações oficiais sistematizadas<sup>31</sup>, que possibilitem o real dimensionamento dos alcances e das limitações das políticas agrárias, com vistas à adoção de correções de rumo.

Em que pese a não divulgação de um balanço final consistente do Banco da Terra, no que se refere ao número global de famílias beneficiadas, área total adquirida e volume de recursos empregados, no último ano (2008), a Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda (SPE/MF) tornou público o levantamento das operações de crédito rural, Pronaf, Procefa e crédito fundiário, possibilitando através destes dados a análise da atual situação dos contratos de crédito fundiário do Banco da Terra.

A publicização destas operações é resultado de uma série de negociações, iniciadas em 2004, que envolveram o Ministério da Fazenda, o Ministério do Desenvolvimento Agrário, o Ministério da Integração Nacional e o Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento, bem como entidades da sociedade civil organizada, resultando na edição da medida provisória nº 432 (27/05/2008), atualmente, convertida na lei nº. 11.775 (17/09/2008), a qual institui medidas de

<sup>31</sup> Essas dificuldades foram referidas por outros autores como Camargo (2003), Pereira (2005a), Da Ros (2006b) e Sacco dos Anjos et al. (2007).

estímulo à liquidação ou regularização de dívidas originárias de operações de crédito rural e de crédito fundiário.

Segundo Ramos e Franca (2008), o passivo das operações de crédito rural, no Brasil, considerando linhas de crédito para agricultura empresarial, agricultura familiar e crédito fundiário, totaliza aproximadamente 87,5 bilhões de reais, sendo que as operações relacionadas à agricultura familiar respondem por 13,4 bilhões de reais oriundos de 2.134.436 contratos. Nestas operações situam-se aquelas constantes nos Programas de Crédito Fundiário (Banco da Terra, Cédula da Terra e Crédito Fundiário), correspondentes a 25.100 projetos, com saldo devedor de mais de 1,56 bilhão de reais (R\$ 1.560.288.977,00).

As fontes dos recursos destinados às linhas de financiamento correspondem a fundos públicos e sociais como é o caso do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, entre outros.

Como exemplo, podemos citar as operações da modalidade Custeio do Pronaf “C”, “D” e “E” na região nordeste, que são financiadas com recursos dos Fundos Constitucionais; as operações da modalidade investimento do Pronaf grupo “B”, que são realizadas com risco integral da União ou dos Fundos Constitucionais, dependendo da fonte de origem do financiamento (Orçamento Geral da União – OGU ou Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE); os financiamentos para o grupo “A”, que são efetuados somente com recursos do OGU e dos Fundos Constitucionais, sendo que o risco das operações é integral da União ou dos próprios Fundos, dependendo da origem do recurso, e, as operações do atual programa Crédito Fundiário, Banco da Terra e Cédula da Terra, cujo risco é único e exclusivo da União, provedora dos recursos.

O elevado índice de inadimplência dos contratos levou o governo federal a elaborar, através de seus ministérios, uma proposta de reestruturação do endividamento rural, que cumpria o propósito de “facilitar a quitação das operações efetuadas na década de 80 e 90, e renegociadas, concedendo descontos para a liquidação antecipada, além de reduzir os encargos das operações inadimplentes, facilitando a recuperação da adimplência dos mutuários” (BRASIL, 2008).

Embora o foco das ações contemple a renegociação das dívidas, certos esforços estão sendo envidados no estímulo à quitação antecipada dos financiamentos ou na busca do retorno à adimplência, mediante quitação do saldo devedor, em atraso.

O objetivo do governo federal, com estas medidas, é regularizar as dívidas pertencentes ao setor agropecuário. Tal intuito encontra-se ancorado nos bons resultados alcançados pelo setor nos últimos anos<sup>32</sup>, o que leva o governo a estimular os agricultores em débito a regularizarem – ou mesmo quitarem – seus financiamentos.

Com efeito, foram propostas algumas medidas, que variam por programa e modalidade de dívida, destacando-se: a) concessão e desconto para liquidação das operações antigas com risco da União; b) redução de encargos de inadimplência incidentes sobre o saldo devedor vencido; c) diluição do saldo devedor vencido nas parcelas vincendas; d) concessão de prazo adicional para pagamento de algumas dívidas; e, e) redução das taxas de juros das operações com encargos mais elevados (BRASIL, 2008)

Apesar de a agricultura empresarial responder pela maior parcela do endividamento agrícola brasileiro, uma avaliação sobre essa categoria foge aos objetivos deste trabalho. O mesmo acontece com o universo da agricultura familiar que, a partir do surgimento do Pronaf, que acessaram as linhas disponibilizadas pelo Programa, como mostram os mais de 2 milhões de contratos em andamento, e que têm sido foco de algumas pesquisas e trabalhos sobre o Pronaf<sup>33</sup>.

De nossa parte, abordaremos as operações de crédito destinadas à realização da “reforma agrária de mercado”, como é o caso dos Programas de Crédito Fundiário, e os créditos subseqüentes dirigidos à viabilização das famílias assentadas por esses programas, a exemplo do Procera (já extinto), Pronaf A e Pronaf A/C. Iniciaremos apresentando dados nacionais de inadimplência nesses programas para, em seguida, apresentar dados referentes ao Programa Banco da Terra na AZONASUL, onde se insere Canguçu, município que corresponde ao universo empírico da pesquisa.

Os dados sobre os Programas de Crédito Fundiário englobam as operações do atual programa de Crédito Fundiário e as operações efetuadas pelo Banco da terra e Cédula da Terra. O conjunto destes programas soma 25.100 contratos envolvendo um valor que ascende a 1,56 bilhão de reais (RAMOS e FRANCA, 2008).

---

<sup>32</sup> Para o governo federal (BRASIL, 2008), houve uma recomposição da renda agrícola e melhoria do poder de compra do setor rural, refletida na “retomada das vendas de insumos agrícolas em geral e dos investimentos no meio rural”.

<sup>33</sup> A propósito ver Mattei (2005).

A Tabela 4 apresenta dados relativos ao número e valores de contratos adimplentes e inadimplentes de todos os programas de Crédito Fundiário, onde se verifica que 21,42% dos contratos estão em situação de inadimplência<sup>34</sup>.

**Tabela 4** – Situação dos contratos realizados pelos Programas de Crédito Fundiário.

Situação	Número de contratos	Saldo Vencido (R\$)	Saldo Vincendo (R\$)	Saldo Devedor (R\$)	Parcela de 2008 (R\$)
Adimplente	19.723	-	924.524.098	924.524.073	41.816.558
Inadimplente	5.377	83.160.931	552.603.948	635.764.809	26.406.440
<b>TOTAL</b>	<b>25.100</b>	<b>83.160.931</b>	<b>1.477.128.046</b>	<b>1.560.288.977</b>	<b>68.222.999</b>

Fonte: Elaboração da autora a partir de dados do SPE/MF (2008).

Conforme ilustra a Tabela 5, os Programas Banco da Terra e Cédula da Terra, até agosto de 2004, somaram 17.834 operações, que correspondiam a um saldo devedor de R\$ 1,13 bilhão de reais. Destas operações, 5.097 estão inadimplentes, com saldo vencido de R\$ 81,6 milhões de reais, o que equivale a 28,58%.

**Tabela 5** – Operações do Banco da Terra e Cédula da Terra, contratadas até 2004, “em ser” em 31/08/2007.

Programa	Situação	Número de contratos	Saldo Vencido (R\$)	Saldo Vincendo (R\$)	Saldo Devedor (R\$)	Parcela de 2008 (R\$)
<b>Banco da Terra</b>	Adimplente	12.403	-	476.176.381	476.176.346	21.645.036
	Inadimplente	4.818	64.121.122	481.363.596	545.484.646	22.304.234
	<b>Total</b>	<b>17.221</b>	<b>64.121.122</b>	<b>957.539.977</b>	<b>1.021.660.992</b>	<b>43.949.270</b>
<b>Cédula da Terra</b>	Adimplente	334	-	46.750.102	46.750.099	2.059.242
	Inadimplente	279	17.509.785	47.296.344	64.806.129	2.741.355
	<b>Total</b>	<b>613</b>	<b>17.509.785</b>	<b>94.046.446</b>	<b>111.556.231</b>	<b>4.800.597</b>
<b>TOTAL</b>	Adimplente	12.737	-	522.926.483	522.926.445	23.704.278
	Inadimplente	5.097	81.630.907	528.659.940	610.290.775	25.045.589
	<b>Total</b>	<b>17.834</b>	<b>81.630.907</b>	<b>1.051.586.423</b>	<b>1.133.217.220</b>	<b>48.749.867</b>

Fonte: Elaboração da autora a partir de dados do SPE/MF (2008).

<sup>34</sup> Importante lembrar que esses dados de inadimplência referem-se a contratos efetuados até 30/06/2006 pelo Programa de Crédito Fundiário, reunindo, portanto, operações que ainda estão dentro do período de carência. O documento consultado refere-se às operações de crédito rural “em ser” (ativas) em 31/08/2007.

Esta modalidade de financiamento prevê 20 anos de prazo para quitação das parcelas com 3 anos de carência. Esse prazo para pagamento contempla um saldo vincendo equivalente a R\$ 528,6 milhões de reais (Tabela 5), o que corresponde a aproximadamente 50% do volume total dos recursos aplicados nos programas que estão em parcelas “em ser”<sup>35</sup>.

A política de estímulo ao pagamento pontual dos financiamentos não é nova. A Resolução do Conselho Monetário Nacional – CMN, nº 2.610, de 1999, estratificou os financiamentos do Banco da Terra e do Cédula da Terra em três grupos de acordo com o valor do crédito, definindo uma taxa de juros para cada faixa: a) até R\$ 15 mil: encargos de 4% ao ano; b) de R\$ 15 mil a R\$ 30 mil: encargos de 5% ao ano; e, c) de R\$ 30 mil a R\$ 40 mil: encargos de 6% ao ano (BRASIL, 2008).

A partir desta resolução, aos beneficiários que, após o período de carência, pagassem sua parcela até a data do vencimento, o programa previa um bônus de adimplência incidente sobre os encargos financeiros, de 50% para as regiões mais pobres, 30% para as regiões intermediárias e de 10% para as demais regiões.

A incitação ao pagamento se apoiava na redução da taxa de juros. Através de medida provisória (MP), em 2000, o governo aumentou as taxas reais de juro, elevando o bônus de adimplência. Com base no Decreto nº 3.475/2000 e na Medida Provisória - MP 2.001-9/2000, o CMN aprovou a resolução 2.728, alterando os encargos financeiros, que passaram a vigorar nas seguintes condições: a) até R\$ 15 mil: encargos de 6% ao ano (incremento de 2%); b) de R\$ 15 mil a R\$ 30 mil: encargos de 8% ao ano (incremento de 3%); e, c) de R\$ 30 mil a R\$ 40 mil: encargos de 10% ao ano (incremento de 4%) (BRASIL, 2008).

As alterações no bônus de adimplência incluem taxas de desconto de 50% no valor da parcela para as regiões mais pobres e de 30% para as demais regiões. Em 2002, o CMN voltou a alterar as taxas do bônus de adimplência ao aprovar a resolução 2.935, unificando em 50% para todas as regiões.

Estas medidas foram acionadas no intuito de estimular os beneficiários a cumprirem os prazos de pagamento. Contudo, como veremos adiante, a taxa de juros é um dos principais pontos negativos apontados pelos beneficiários em relação ao Banco da Terra.

---

<sup>35</sup> Na terminologia utilizada no documento, “em ser” corresponde a operações ativas.

Outro elemento importante no tema do crédito para reforma agrária foi a criação do Pronaf “A”, em 1999. O Pronaf “A” substituiu o Procera, antiga linha de crédito destinada ao público da reforma agrária, e é destinada apenas para operações de investimento rural para agricultores assentados pela Reforma Agrária e pelo Programa de Crédito Fundiário. A taxa de juros é de 0,5% ao ano com prazo de até 10 anos para pagamento, com direito a um bônus de adimplência de 40% do valor de cada parcela paga em dia (Brasil, 2008).

Compõe essa modalidade de crédito também o Pronaf “A/C”, destinado especificamente às despesas de custeio. Sua origem advém do fato de que o público da reforma agrária encontrava dificuldades em contratar o Pronaf “C” diretamente junto aos agentes financeiros. Visando contornar esse problema, o Pronaf “A/C” é instituído enquanto modalidade intermediária, exclusivamente para agricultores assentados.

As operações do Pronaf “A” (custeio e investimento) e do Pronaf “A/C” somam 362.774 contratos, sendo que deste montante 120.323 contratos (33,17%) encontram-se inadimplentes (ver Tabela 6).

**Tabela 6** – Situação do Pronaf, modalidades “A” e “A/C”, contratados até 30/06/2006 - situação em 31/08/2007.

Situação	Número de contratos	Saldo Vencido (R\$)	Saldo Vincendo (R\$)	Saldo Devedor (R\$)	Valor Médio (R\$)
Adimplente	238.045	8.445.922	2.198.060.917	2.206.506.838	9.269
Inadimplente	120.323	443.102.194	436.851.238	879.953.432	7.313
Prejuízo	4.406	3.846.479	13.919.234	17.765.713	4.032
<b>TOTAL</b>	<b>362.774</b>	<b>455.394.595</b>	<b>2.648.831.389</b>	<b>3.104.225.983</b>	<b>8.557</b>

Fonte: Elaboração da autora a partir de dados do SPE/MF (2008).

As operações do Pronaf “A”, na modalidade de investimento, são responsáveis pela maior parte do saldo devedor e do número de operações deste grupo, com 292.714 contratos, destes 68.696 (23,47%) são inadimplentes e 3.313 (1,13%) encontram-se em prejuízo<sup>36</sup> (BRASIL, 2008).

<sup>36</sup> Para o documento (Levantamento das operações de Crédito Rural do Pronaf, Procera e Crédito Fundiário), entende-se por operações em prejuízo aquelas operações antigas – geralmente com mais de um ano, negociadas pelo banco apenas sob condições especiais.

A alta incidência de inadimplência nos contratos conduziu o governo à elaboração de uma política de renegociação, que tem como objetivo central “facilitar o pagamento das dívidas *com risco da União*. Para isso serão concedidos descontos para estimular a quitação antecipada das operações” (BRASIL, 2008)

Conforme a proposta divulgada pelo governo (BRASIL, 2008), para a agricultura familiar foram estabelecidas algumas condições específicas: a) Os mutuários inadimplentes deverão primeiro adimplir-se para depois terem direito aos benefícios concedidos para quitação antecipada; b) Os contratos inadimplentes serão mantidos nesta condição até que os mutuários quitem ou renegociem suas dívidas; e, c) A renegociação deverá ocorrer em 2008. As prestações deste ano devem ser pagas normalmente, especialmente pelos mutuários que estão adimplentes.

No que afeta aos contratos do Banco da Terra, em sua grande maioria demandados por este público, os dados do Ministério da Fazenda apontam uma inadimplência de 28% dos 17.221 dos contratos, segundo apresentado nos dados da Tabela 5.

A Tabela 7 apresenta os dados de inadimplência dos contratos firmados no RS, utilizando o recorte proposto pelo IBGE em termos de mesorregiões (7). De acordo com estes dados o índice de inadimplência estadual corresponde a 23,51% das 12.347 operações, apresentando algumas diferenças do ponto de vista das distintas mesorregiões.

**Tabela 7** – Número de operações e índices de inadimplência nos contratos do Banco da Terra segundo as mesorregiões do Rio Grande do Sul

Mesorregião	Nº de operações	Inadimplentes	%
Noroeste riograndense	5.480	1.204	21,97
Nordeste riograndense	439	85	19,36
Centro Ocidental riograndense	620	130	20,97
Centro Oriental riograndense	1.172	257	21,93
Metropolitana de Porto Alegre	911	210	23,05
Sudoeste riograndense	511	209	40,90
Sudeste riograndense	3.214	806	25,10
<b>Total</b>	<b>12.347</b>	<b>2.901</b>	<b>23,51</b>

Fonte: Elaboração da autora a partir de dados do SPE/MF (2008).

Assim, enquanto na mesorregião nordeste a inadimplência é de 19,36%, na mesorregião sudoeste o índice alcança 40,90% (ver Tabela 7). Uma importante diferença num universo territorial nem tão extenso. Tal dado nos remete a refletir novamente sobre a formação sócio-cultural do Rio Grande do Sul. Enquanto a mesorregião nordeste é caracterizada pela prevalência de uma agricultura familiar, diversificada e dinâmica, a mesorregião sudoeste aparece identificada pela presença de grandes extensões de área dedicadas à pecuária extensiva e de grandes lavouras como arroz e soja, com um escasso protagonismo da agricultura familiar.

Neste contexto a AZONASUL, que tem seu território, fundamentalmente, abarcado pela mesorregião sudeste, se apresenta sob uma configuração análoga ao que se verifica no conjunto do Estado (ver Tabela 8).

**Tabela 8** – Número de operações e índices de inadimplência nos contratos do Banco da Terra segundo os municípios da AZONASUL.

Município	Nº de operações	Inadimplentes	%
Amaral Ferrador	4	1	25,0
Arroio Grande	26	5	19,2
Canguçu	236	49	20,8
Capão do Leão	19	4	21,1
Cerrito	28	4	14,3
Cristal	34	8	23,5
Encruzilhada do Sul	17	8	47,0
Herval	31	5	16,1
Jaguarão	10	2	20,0
Morro Redondo	29	10	34,5
Pedro Osório	14	7	50,0
Pelotas	122	18	14,8
Pinheiro Machado	76	34	44,7
Piratini	66	27	40,9
Rio Grande	9	4	44,4
Santa Vitória do Palmar	20	6	30,0
Santana da Boa Vista	8	0	0,0
São Lourenço do Sul	76	6	7,9
Turuçu	5	0	0,0
<b>TOTAL</b>	<b>830</b>	<b>198</b>	<b>23,9</b>

Fonte: Elaboração da autora a partir de dados do SPE/MF (2008).

Conforme os dados da Tabela 8, nesta região, a inadimplência média alcança 23,9% dos contratos havendo, porém, grande diferença entre as localidades. Se por um lado, Santana da Boa Vista, Turuçu e São Lourenço do Sul, onde a agricultura familiar é preponderante do ponto de vista da área que concentra,

a inadimplência é zero ou muito baixa, em Pedro Osório, Encruzilhada do Sul, Pinheiro Machado e Piratini, onde, genericamente, predomina a pecuária extensiva e uma área média maior, os índices são bastante elevados, 50,0%, 47,0, 44,7% e 40,9%, respectivamente.

Um dos motivos apontados como responsáveis pela inadimplência nos municípios da AZONASUL são as repetidas frustrações de safra, resultante das fortes secas que assolaram a região. Sacco dos Anjos et al. (2007) aponta também a falta de assistência técnica às famílias, a dificuldade no acesso a políticas públicas como o Pronaf e a inexistência de uma “cultura de pequeno proprietário” entre esses produtores que, frequentemente, eram antigos trabalhadores rurais, muitos dos quais empregados em grandes explorações de pecuária extensiva ou diaristas.

### **3.1 A experiência do Banco da Terra no Extremo Sul Gaúcho**

Nesta sub-região gaúcha a operacionalização do Banco da Terra deu-se através da criação de uma Unidade Técnica vinculada à Associação de Municípios da Zona Sul (AZONASUL). Esta associação foi criada em 1964, quando congregava treze prefeituras da região. Atualmente, a entidade integra 23 municípios.

A AZONASUL, à época da implantação do Banco da Terra, congregava os municípios de Amaral Ferrador, Arroio do Padre, Arroio Grande, Canguçu, Capão do Leão, Cerrito, Chuí, Cristal, Encruzilhada do Sul, Herval, Jaguarão, Morro Redondo, Pedras Altas, Pedro Osório, Pelotas, Pinheiro Machado, Piratini, Rio Grande, Santa Vitória do Palmar, Santana da Boa Vista, São José do Norte, São Lourenço do Sul e Turuçu. Algumas destas localidades (Chuí e São José do Norte) não possuíam famílias contempladas pelo programa, conforme informação disponibilizada pela própria entidade. Posteriormente a AZONASUL refez seu recorte geográfico, com a saída do município de Cristal e o ingresso de Aceguá (a partir de 01/09/2008). Não obstante, para efeitos da presente dissertação, considerar-se-á os municípios preliminarmente citados.

Essa ampla zona do estado do Rio Grande do Sul é formada em grande parte, por municípios com os índices de pobreza mais elevados do estado, constituindo uma região economicamente deprimida, marcada pela elevada concentração fundiária e por uma economia primária baseada nas atividades silvo-pastoris e na orizicultura irrigada.

Todavia, na área de abrangência da AZONASUL, tem-se uma composição relativamente diversificada que congrega, de um lado, municípios onde a agricultura se desenvolve em médias e grandes unidades produtivas, geralmente, de cunho empresarial, e de outro, por municípios onde a exploração familiar é predominante.

O primeiro grupo é composto por municípios situados nas áreas planas, de vastos campos nativos que foram sendo ocupados, a partir do século XVIII, por militares da coroa portuguesa que receberam sesmarias como recompensa nas disputas com a coroa espanhola pelo domínio da região do Prata. Com pequeno contingente populacional, grandes fazendas foram formadas com base no uso da mão de obra escrava e na criação extensiva de gado. A região e esse sistema produtivo conheceram um ciclo expansionista, durante o século XIX, com o surgimento das charqueadas, ciclo que perdurou até começos do século XX, quando ocorre a instalação dos primeiros grandes frigoríficos de capital inglês. O período subsequente coincide com um declínio acentuado desse modelo econômico.

A crise da pecuária extensiva, em boa medida, influenciou a que muitos produtores rurais encontrassem, na orizicultura irrigada, uma alternativa econômica para rentabilizar as áreas disponíveis, em que pese as boas condições das terras (planas e irrigáveis) para este tipo de exploração.

Esses fatos constituíram a base da consolidação de um sistema produtivo baseado na grande unidade de produção, na criação extensiva de gado e na orizicultura irrigada, posteriormente transformada (décadas de 1960 e 1970) pelas inovações da Revolução Verde. Atualmente o arroz e o gado dividem espaço com a cultura da soja, que vem ganhando espaço devido ao maior retorno financeiro. O aspecto recorrente nestas atividades produtivas é a escassa capacidade de ocupação da força de trabalho<sup>37</sup>.

São municípios historicamente constituídos sobre essas bases: Arroio Grande, Encruzilhada do Sul, Herval, Jaguarão, Pedras Altas, Pinheiro Machado, Santa Vitória do Palmar e alguns distritos dos municípios de Canguçu (fronteira leste que faz divisa com Piratini) e Pelotas (região que faz divisa com a Lagoa dos Patos).

O segundo grupo, ao qual podemos relacionar, por exemplo, os municípios de São Lourenço do Sul, Turuçu, Arroio do Padre, Morro Redondo e a outra parcela

---

<sup>37</sup> A formação da Metade Sul e as peculiaridades correspondentes a cada um dos sistemas – um referenciado na grande propriedade e outro na agricultura de base familiar, será abordada com maior detalhamento na próxima secção.

dos municípios de Canguçu e Pelotas, tem suas raízes formadas no século XIX, com a chegada à região de imigrantes europeus, basicamente alemães e em menor número, italianos, franceses entre outros.

Os imigrantes europeus, ao contrário dos militares portugueses agraciados com sesmarias nas áreas planas da região, foram alocados em pequenas propriedades, em regiões mais acidentadas, nas áreas de mata da Serra dos Tapes.

As características geográficas, a proximidade entre as famílias e a necessidade de produzirem praticamente tudo o necessário à sua vida, fez com que no seio dessa agricultura familiar se desenvolvesse um conjunto de atividades muito diversificado, de base agrícola e não-agrícola<sup>38</sup>.

No mesmo período em que se conhecia o caso da produção saladeril, no seio da produção colonial da região surgia a indústria conserveira. Indústria essa que marcou o desenvolvimento da região e ainda hoje é extremamente presente. Os municípios acima referidos constam como importantes produtores de pêssego, fumo, leite, e em menor escala de morango, milho, soja, avicultura de corte.

Apesar de duas formações bastante distintas, a região como um todo sofreu um processo de estagnação econômica nas últimas décadas, motivado pela queda no preço dos produtos agrícolas nos mercados nacionais e internacionais, pelo parque industrial pouco diversificado, baseado na indústria da alimentação. Trata-se de um setor que é bastante vulnerável à competição internacional, acirrada nos últimos anos em função das fusões e incorporações internacionais, entre indústrias do setor, que têm sido apontadas como responsáveis pela criação de impérios do setor alimentício, no âmbito no processamento e distribuição.

Não obstante este cenário de crise, a AZONASUL figurou dentre as Associações Municipais que mais aglutinaram projetos, sob a égide do Programa Banco da Terra. De acordo com dados (Tabela 9) fornecidos pela própria Unidade Técnica<sup>39</sup>, entre os anos de 2000 a 2003, cerca de 18 milhões de reais foram contratados para a aquisição de 15.489,42 hectares, beneficiando 883 famílias. No rol dessas famílias inserem-se os 231 beneficiários (26,2%) do município de Canguçu, que adquiriam 3.653,94 hectares mediante um desembolso de quase R\$ 4,6 milhões.

---

<sup>38</sup> Muitos imigrantes exerciam ofícios não-agrícolas. Eram ferreiros, marceneiros, sendo que alguns destes tornaram-se responsáveis por prover outros agricultores de instrumentos de trabalho.

<sup>39</sup> Os referidos dados foram disponibilizados pela AZONASUL em entrevista concedida, em fevereiro de 2008, por Jorge da Rosa, gerente do Banco da Terra à época de implantação do programa.

**Tabela 9** – Número de famílias beneficiadas, área adquirida e valor total dos contratos dos Municípios pertencentes à AZONASUL, através do Programa Banco da Terra, entre 2000 e 2003.

<b>Município</b>	<b>Famílias beneficiadas</b>	<b>Área adquirida (ha)</b>	<b>Valor Total Contratos (R\$)</b>
Amaral Ferrador	12	193,66	217.284,89
Arroio do Padre	17	255,17	315.694,48
Arroio Grande	27	716,42	696.108,72
Canguçu	231	3.653,94	4.555.303,61
Capão do Leão	26	381,35	598.765,65
Cerrito	34	462,14	667.341,11
Cristal	35	535,38	570.525,85
Herval	29	867,84	678.604,25
Jaguarão	13	189,31	325.672,97
Morro Redondo	47	636,20	794.717,11
Pedras Altas	2	19,85	29.830,17
Pedro Osório	41	627,54	824.609,94
Pelotas	80	1.072,50	1.363.007,24
Pinheiro Machado	77	1.839,85	2.312.711,72
Piratini	73	1.830,80	2.064.097,09
Rio Grande	20	283,65	417.348,06
Santa Vitória do Palmar	22	465,33	623.711,81
Santana da Boa Vista	10	234,00	179.469,11
São Lourenço do Sul	77	1.106,27	1.196.346,33
Turuçu	10	118,22	165.715,71
<b>TOTAL</b>	<b>883</b>	<b>15.489,43</b>	<b>18.596.865,82</b>

Fonte: Elaboração da autora a partir de dados da AZONASUL (2008).

Cabe aqui um breve esclarecimento no que afeta a fonte dos dados que compõe a Tabela 9. Como visto até este momento, para visualizarmos a dimensão dos programas de crédito fundiário (em especial, do Banco da Terra) no Brasil, e em suas respectivas unidades federativas lançamos mão dos dados da Secretaria de Reordenamento Agrário do Ministério de Desenvolvimento Agrário. No entanto, para análises mais específicas, como neste caso, optamos pelo uso da fonte local (unidade técnica municipal), pois como reconhecido pelo próprio agente da Unidade Técnica Nacional, estas informações estão dotadas de um maior grau de consistência, na medida em que se mostram como mais atualizadas<sup>40</sup>.

<sup>40</sup> A base de dados disponibilizada pelo MDA, através da Secretaria de Reordenamento Agrário, teve sua última atualização em 23/01/06. Em resposta às solicitações de um balanço final da atuação do Banco da Terra durante seus anos de execução, mediante a atualização das informações disponíveis na página eletrônica do Ministério, foi reiterada a “impossibilidade de fazermos [MDA] qualquer alteração na base de dados existente. Isto porque, [...] esta base de dados do SISFIN [Sistema Financeiro] é a única fonte de informações para projetos contratados por meio do Programa Banco da

Segundo a Tabela 10, dentre as regiões gaúchas torna-se notável o predomínio de projetos do Banco da Terra na Mesorregião Noroeste<sup>41</sup>, que concentra 54,1% das famílias beneficiadas, 45,4% da área adquirida e 51,2% dos recursos empregados. Esta região é seguida de longe pelas demais regiões no que afeta a concentração de famílias beneficiadas, a saber: Centro-oriental (11,8%), Metropolitana (9,2%), Sudeste (9,0%), Centro-Occidental (6,2%), Sudoeste (5,3%) e Nordeste (4,4%).

**Tabela 10** – Número de famílias beneficiadas, área adquirida e valor total dos contratos no Rio Grande do Sul, através do Programa Banco da Terra, entre 2000 e 2003, segundo cada mesorregião.

Mesorregião	Famílias beneficiadas	Área adquirida (ha)	Valor Total Contratos (R\$)
Nordeste	450	5.821	10.030.188,00
Noroeste	5543	54.221	108.816.832,00
Centro-occidental	637	11.184	14.929.586,00
Centro-oriental	1207	12.569	23.334.001,00
Metropolitana	939	8.812	22.018.799,00
Sudoeste	539	10.437	13.529.286,00
Sudeste	924	16.257	19.861.846,00
<b>TOTAL</b>	<b>10.239</b>	<b>119.301</b>	<b>212.520.538,00</b>

Fonte: Elaboração da autora a partir de dados do MDA/SRA (2008).

Entretanto, ao tomarmos a densidade de projetos do Banco da Terra por município, vê-se que a Mesorregião Sudeste, onde se encontram situados os municípios que integram a AZONASUL, toma posição destacada. A referida região aglutinou, em média, 37 famílias por município, investindo cerca de 794 milhões para aquisição média de 650 hectares (Tabela 11).

Este predomínio de projetos no sul do estado, para Da Ros (2006a), deve-se à quatro razões:

---

Terra, disponível neste Departamento, não podendo ser alterada por questões de responsabilidades”. E complementa informando que os “dados hoje existentes [atualizados na data registrada] são fruto de informações migradas de outro sistema anterior, o qual era alimentado pelos próprios agentes financeiros, que por sua vez, eram os únicos que possuíam as informações sobre as contratações, à época do Banco da Terra” (Consultor Técnico da UTN - PNCF/DCF/SRA, 2008 – informação verbal fornecida através de correio eletrônico).

<sup>41</sup> Neste ponto, é relevante esclarecer que durante os primeiros anos de atuação do Banco da Terra no RS (até 2002), o Sudeste riograndense figurava em posição destacada do ponto de vista do número de operações realizadas. A Tabela 10 refere-se a um período mais amplo de atuação do programa (2000 a 2003), que engloba a expansão dos projetos deste programa por todo estado, transferindo a preponderância dos contratos para região Noroeste. Região esta conformada por maior número de municípios.

A primeira era o baixo preço das terras existente, decorrente da pior qualidade agrônômica dos solos [...]. A segunda era o aumento da oferta de terras ao INCRA em razão da indisposição dos grandes proprietários fundiários em possuírem terras limítrofes aos assentamentos de reforma agrária [...]. A terceira era uma maior identificação de áreas improdutivas, pelo fato da matriz produtiva se basear na pecuária extensiva, o que é mais difícil na região norte do estado, onde existem estabelecimentos com um bom nível de aproveitamento das terras [...]. A quarta era o deslocamento a pressão social do MST para a metade sul, em razão desta região apresentar maior concentração fundiária e da dificuldade de desapropriar terras na metade norte. (DA ROS, 2006a, p. 260-261)

**Tabela 11** – Número médio de famílias beneficiadas, área média adquirida e valor médio dos contratos do Programa Banco da Terra, nos municípios do Rio Grande do Sul, entre 2000 e 2003, segundo cada mesorregião.

Mesorregião	Nº médio de famílias por município	Área adquirida (ha)	Valor Total Contratos (R\$)
Nordeste	8	110	189.248,83
Noroeste	26	251	503.781,63
Centro-ocidental	21	361	481.599,55
Centro-oriental	22	233	432.111,13
Metropolitana	10	90	224.681,62
Sudoeste	28	549	712.067,68
Sudeste	37	650	794.473,84

Fonte: Elaboração da autora a partir de dados do MDA/SRA (2008).

Os dados apresentados até o momento solidificam o pensamento de que a política de crédito fundiário, em especial o Programa Banco da Terra, ocupou uma posição destacada no Rio Grande do Sul, no âmbito das políticas públicas de acesso à terra.

Essa assertiva fortalece a necessidade de analisarmos os alcances e as limitações deste tipo de política mediante o contato direto com a realidade vivenciada pelas famílias beneficiadas. Neste sentido, a secção seguinte, além da aproximação ao contexto empírico e da abordagem da inserção do programa no município de Canguçu, conta com a apresentação de alguns aspectos concernentes à constituição do perfil das famílias beneficiadas pelo programa.

## **4. O Banco da Terra em Canguçu**

O município de Canguçu ocupa posição destacada no cenário meridional no acesso a políticas públicas no âmbito da agricultura e assistência social. Esse fato é comprovado por sua destacada participação nas operações do Programa Nacional da Agricultura Familiar – Pronaf, bem como nos repasses da previdência social. Merecendo relevo também, a participação do município nas operações do Banco da Terra, como aludimos anteriormente.

Por se tratar de um estudo de caso torna-se imperativo o conhecimento do universo empírico sobre o qual nos baseamos para coleta das informações primárias. No nosso entendimento, a realização de estudos sob a perspectiva de uma determinada realidade, requer uma contextualização que permita nos aproximar da dinâmica local de desenvolvimento, como forma de propiciar uma análise ampla sobre as informações levantadas.

Embora Canguçu sustente reconhecida relevância pelo peso assumido pela dinâmica da agricultura familiar, ao reunir o maior número de estabelecimentos deste caráter, há poucas informações que auxiliem na compreensão dos fatores e circunstâncias que deram origem a esta conformação. São relativamente escassas as referências sobre a formação histórica do município, as quais se encontram relacionadas, em sua grande maioria, registro de acontecimentos militares da história da região, fato que atribui Fialho (2005) à formação profissional de um dos únicos historiadores do município, Cláudio Moreira Bento (militar do exército).

Neste sentido, a presente seção divide-se em dois distintos momentos: o primeiro dedica-se à apresentação, consideravelmente esquemática e limitada, de alguns pontos concernentes à constituição histórico-econômica e cultural do município e de algumas informações que denotam o cenário atual; o segundo aborda a inserção do Banco da Terra neste contexto e apresenta o perfil das famílias beneficiadas pelo programa, bem como alguns aspectos de caráter geral.

### **4.1 O contexto empírico: o município de Canguçu**

O município de Canguçu constitui-se num dos solos mais antigos do Estado, encontrando-se situado na Serra dos Tapes, que conforma, juntamente com a Serra

do Herval, a região fisiográfica gaúcha denominada Serras do Sudeste (BENTO, 1983).

Canguçu faz divisa com oito municípios da região, sendo limitado ao norte por Encruzilhada do Sul, Amaral Ferrador e Cristal; ao sul por Pedro Osório; ao leste por Morro Redondo, Pelotas e São Lourenço do Sul; e, ao oeste por Piratini.

Localizado na microrregião de Pelotas, segundo critérios do IBGE, encontra-se distante 204,9 km da capital e 61 km de Pelotas, município pólo da microrregião. Canguçu possui uma área de 3.525 km<sup>2</sup> e uma população total de 53.547 habitantes, dos quais cerca de 65% residem no meio rural (IBGE, 2007). A zona rural encontra-se subdividida em cinco distritos e 120 localidades, que guardam características peculiares, conforme posteriormente veremos.

Neste cenário, desenvolve-se uma economia alicerçada na existência de um grande número de unidades familiares de produção, que compõem a maioria dos 9.947 estabelecimentos agropecuários que ocupam 267.265 hectares do município (IBGE, 2007)<sup>42</sup>. Esse significativo número de estabelecimentos rurais de caráter familiar confere ao município um reconhecimento nacional, referido em diversos estudos, como por Mattei (2005)<sup>43</sup>.

O surgimento desse expressivo contingente de agricultores familiares guarda estreita ligação com as origens e formação do município, que, em seus primórdios foi colonizado por militares da Coroa Portuguesa envolvidos nas disputas territoriais com os espanhóis. As constantes disputas na região levaram ao pé da serra muitos açorianos, antes estabelecidos em Pelotas e Rio Grande. Posteriormente, na segunda metade do século XIX, chegaram à região levas de imigrantes europeus, basicamente alemães e italianos, que foram assentados em lotes de 25 a 30 hectares.

O desenvolvimento dessa agricultura de base familiar supôs a alternância de ciclos de prosperidade e de crise, de expansão e regressão do processo de ocupação da extensa área que recobre a Serra dos Tapes e que será abordado a continuação.

---

<sup>42</sup> O INCRA – SADE, mediante metodologia específica, com base nos dados do Censo Agropecuário de 1995/96, afirma que 95,8% (8.831) dos estabelecimentos rurais de Canguçu são de natureza familiar, os quais ocupam 65,7% da área agrária total, tendo participação em 73,8% do valor bruto da produção agropecuária municipal.

<sup>43</sup> Como reflexo desse quadro, Canguçu lidera, no plano nacional, como sendo o município com o maior número de operações envolvendo o PRONAF (em média 20 mil contratos a cada ano, considerando-se os últimos cinco anos), aspecto que será oportunamente retomado nessa dissertação.

#### 4.1.1 Retrospecto histórico e econômico de Canguçu

Antes da chegada dos primeiros colonizadores europeus, a região de Canguçu era habitada por índios *tapes* e *tapuias*, pertencentes ao grupo indígena *guarani* (ACANDHIS, 2003). Em seus estudos, Bento (1983, p. 13-14), aventa a possibilidade desses primitivos habitantes, por volta do século XVIII, serem formadores de uma espécie de guarda avançada dos Sete Povos das Missões (estâncias de criação de gado dos jesuítas).

A este respeito, o mesmo autor cita que as tropas de José da Silva Paes, fundador da freguesia de São Pedro de Rio Grande, à época, depararam-se com fortes obstáculos impostos pelos índios Tapes, que sob comando dos jesuítas visavam impedir as investidas portuguesas na ocupação do território.

Embora já desde 1747 houvessem chegado ao Rio Grande do Sul casais de açorianos, foi somente a partir de 1750, sob o impacto do Tratado de Madrid, que chega a terceira leva de imigrantes, destinados a povoar os Sete Povos das Missões, visto que o novo acordo conferia esse direito à Portugal, mediante a entrega da Colônia do Sacramento à Espanha.

Segundo os relatos de Bento (1983), esses imigrantes inicialmente se aglutinaram em torno de Rio Grande e após, foram sendo enviados a Porto de Dorneles (atual, Porto Alegre) objetivando seguir o Exército Demarcador de Portugal para, a partir do passo São Lourenço, penetrar e se estabelecer nos Sete Povos das Missões. Para tanto, necessitavam desalojar um contingente de índios missioneiros que habitavam a região. Essa investida dos portugueses encontrou resistência por parte dos índios, o que segundo Bento (1983), coincidiu com a eclosão da Guerra Guaranítica (1754-56)<sup>44</sup>.

O referido autor ainda comenta que a instalação do Forte de São Gonçalo, em 1755, localizado à margem direita do rio Piratini (atualmente, denominado rio São Gonçalo), propiciava a que os açorianos, povoadores de Povo Novo da Torotama (entre as atuais cidades de Rio Grande e Pelotas), passassem a explorar as terras de Canguçu e Pelotas, com relativa segurança em relação aos índios Tapes.

---

<sup>44</sup> A Guerra Guaranítica consistiu na disputa entre índios guaranis da região dos Sete Povos das Missões e as tropas espanholas e portuguesas que queriam fazer cumprir o Tratado de Madri, de 1750, o que implicava na transferência dos índios guaranis para o outro lado do rio Uruguai, como parte do acordo.

As disputas territoriais, como projeção das lutas na Europa entre Espanha e Portugal, tiveram como importante cenário o caminho estabelecido desde de 1756, entre as Vilas de Rio Grande e Rio Pardo. Esse caminho era constantemente percorrido por militares que se deslocavam entre estas Vilas, enquanto ocorriam os confrontos na região, entre as duas coroas ibéricas, por ocasião da invasão da Vila de Rio Grande pelos espanhóis.

Após a conquista dos espanhóis, a região de Canguçu serviu de base e refúgio para as tropas portuguesas de Rafael Pinto Bandeira (1763-76). Nesse mesmo período, os constantes conflitos levaram muitos açorianos a refugiarem-se também na Serra dos Tapes, iniciando o processo de ocupação de Canguçu. Neste sentido, a conquista da Colônia do Sacramento foi decisiva na medida em que levou um contingente de famílias às imediações de Pelotas e Canguçu (BENTO, 1983).

Fialho (2005, p. 83) coloca que Canguçu concedia a seus ocupantes (ora portugueses) um terreno estratégico frente às invasões espanholas, em virtude de suas características geográficas, pois que, por um lado, se encontrava próximo a Pelotas, o que oferecia acesso ao mar via Lagoa dos Patos e, por outro, possuía relevo acidentado, conferindo, em certa medida uma resistência natural frente aos possíveis ataques.

Sob este mesmo prisma, Bento (1983) relatava que a importância de Canguçu, enquanto campo militar estratégico, residia no fato de constituir-se num “nó orográfico”, onde convergem diversos caminhos a partir das vias secas que se desenvolvem segundo os afluentes dos rios Piratini e Camaquã e da Lagoa dos Patos.

Além dos refugiados vindos de Rio Grande e Pelotas, é no século XVIII que a Coroa Portuguesa dá início a uma política de ocupação territorial na região, que se afirma com a fundação da Vila de Rio Grande (1737). Para Cruz (1984 apud FIALHO, 2005, p. 30), o domínio português na região foi se consolidando através do crescimento dos povoados e da formação de lavouras e estâncias.

Para que ocorresse o povoamento da região, a Coroa Portuguesa distribuiu terras na região. Duas formas distintas de distribuição das terras foram empregadas: A primeira corresponde às sesmarias, que eram distribuídas a militares ou aos que detinham recursos financeiros para estabelecerem-se como estancieiros criadores de gado. Resultaram numa forma extensiva de povoamento e de exploração econômica. A segunda, compreendia as datas, que eram extensões de terra mais

modestas (aproximadamente 272 hectares), destinadas à atividade agrícola familiar, resultando, em curto espaço de tempo, em vilas e cidades (FIALHO, 2005, p. 32).

Para Bento (1999, apud FIALHO, 2005) o nascimento da cidade de Canguçu tem a ver com uma disputa de terra envolvendo o Capitão Mor Paulo Rodrigues Prates e João Francisco Teixeira de Oliveira, em meio à transferência da Real Feitoria do Linho Cânhamo de Canguçu para a região do atual município de São Leopoldo.

De 1783-1788 funcionou, na atual localidade denominada Canguçu-Velho, a Real Feitoria do Linho Cânhamo do Rincão do Canguçu. O local escolhido para a Real Feitoria foi uma área de cerca de 17.000 hectares, pertencente à sesmaria concedida ao Capitão-Mor e Coronel de Milícias Paulo Xavier Rodrigues Prates. A Real Feitoria estendia-se de Canguçu-Velho, ao longo do atual Arroio Grande, até as proximidades da ilha de Canguçu, atual Ilha da Feitoria, próximo de onde o Arroio Grande desemboca e onde possuía a sede de sua estância o Capitão-Mor Paulo Xavier Rodrigues Prates (BENTO, 1983).

Segundo Bento (1983), em 1788, a Real Feitoria do Rincão do Canguçu foi transferida para São Leopoldo, onde funcionou até 1824, quando foi extinta, para abrigar em suas instalações os primeiros colonos alemães.

O Capitão Mor Paulo Rodrigues Prates e João Francisco Teixeira de Oliveira disputavam o direito de propriedade sobre uma área que atualmente encontra-se no centro urbano de Canguçu. Para Bento (1983), o primeiro alegava posse e domínio antigo da área e o segundo a requeria para si como terra devoluta.

De acordo com Bento (1999, apud FIALHO, 2005), à época, sem conseguir resolução para disputa, e com incentivo dos moradores da região, desejosos por assistência religiosa e requerendo uma área para construção de uma capela, ambos os envolvidos aceitaram doar a área para construção da capela, e em 1º de janeiro de 1800 foi instaurada a pedra fundamental da Capela Curada Nossa Senhora da Conceição de Canguçu, hoje, Igreja Matriz Nossa Senhora da Conceição.

Com a transferência da Real Feitoria para São Leopoldo e a construção da igreja, o povoado que existia nas proximidades da sede da Real Feitoria aos poucos foi se transferindo para os arredores da Capela, culminando com a fundação de Canguçu, que, entretanto, só foi elevada à cidade em 02 de março de 1948, pelo Decreto nº 311 de autoria de Getúlio Vargas, então Presidente da República.

Bento (1999, apud FIALHO, 2005) aponta também para outros fatores que contribuíram para o surgimento do povoado que deu origem a Canguçu. Entre eles, que a construção da capela, além de resolver uma disputa por terras, tinha também um elemento político: barrar o avanço espanhol. Esse também seria o caso das capelas de Caçapava e Encruzilhada do Sul. As capelas trariam consigo povoados, o que dificultaria os planos espanhóis.

Também contribuiu para o surgimento de Canguçu o desenvolvimento da pecuária e das charqueadas e a criação e comercialização de mulas para as minas de Cuiabá, Goiás e Minas Gerais e para as lavouras de café no Vale do Paraíba, que trouxeram mais famílias à região, atraídas pelo desenvolvimento regional (BENTO, 1999 apud FIALHO, 2005).

Para Fialho (2005), a formação de Canguçu é resultado de uma forma de colonização particular, onde alguns ocuparam pequenas áreas de terras (datas) dedicando-se ao cultivo de alguns produtos para a subsistência e de trigo para a comercialização, e outros, na sua maioria militares e caçadores de gado, que foram contemplados com grandes extensões de terra (sesmarias) onde desenvolveram a pecuária.

Grosseiramente poderíamos dizer que a sociedade, no início do povoamento, era formada por duas classes proprietárias dos meios de produção – agricultores familiares e estancieiros – e por outras duas desprovidas dos meios de produção – peões e escravos (FIALHO, 2005, p. 77).

Segundo Grandó (1989), a distribuição de sesmarias ocorreu nas áreas mais planas, próprias para fazendas de gado. Já as terras de mato da Serra de Tapes foram sendo ocupadas por posseiros e descendentes de imigrantes que buscavam novas áreas. Nas palavras da autora,

Toda serra foi dividida em pequenas propriedades, as picadas multiplicavam-se e nelas o movimento crescia. Estabeleceu-se ali uma corrente de imigrantes, que geralmente não chegavam diretamente da Europa. Eram originários das colônias situadas mais ao norte do Rio Grande do Sul, sendo na sua maioria alemães. Mas afluíram para lá também, espanhóis, austríacos, franceses e italianos, muitas vezes vindos mesmo de outras províncias (GRANDÓ, 1989, p. 73).

Esse parcelamento das terras ocupadas por alemães e italianos, também é observado na região de pecuária em Canguçu, porém, numa intensidade menor, pois as famílias de descendentes portugueses e espanhóis tinham propriedades

com dimensões maiores, o que retardou o grande fracionamento das áreas (FIALHO, 2005, p. 87).

No que diz respeito à colonização alemã, os primeiros imigrantes chegaram, em 1824, ao Rio Grande do Sul e se estabeleceram em São Leopoldo, em terras da Coroa, em posse da Real Feitoria (a mesma situada, anos antes, em Canguçu).

Para atrair os colonos, o Governo Brasileiro (Imperial) oferecia condições extremamente favoráveis: os colonos viajariam com as despesas pagas pelo Governo Brasileiro, seriam logo naturalizados, gozariam de liberdade de culto, receberiam como livre propriedade 160.000 braças quadradas de terra (77 hectares) por família, cavalos, vacas, bois, etc.; durante o primeiro ano receberiam ajuda financeira, seriam isentos de impostos pelo prazo de dez anos, entre outras vantagens (FIALHO, 2005, p. 82).

Anos depois, em 1858, o comerciante J. Rheigantz funda a colônia de São Lourenço do Sul. Pouco a pouco, buscando terras, os descendentes dos pioneiros alemães vão avançando sobre áreas hoje pertencentes a Canguçu, tanto que, atualmente, o município tem fortíssima influência da colonização alemã em sua zona rural.

A colônia lourenciana, em parte, por contar com facilidade de transporte, passou a abastecer Pelotas e Rio Grande com diversificados produtos agrícolas, concorrendo diretamente com a produção oriunda de Canguçu.

A colonização italiana em Canguçu foi menos expressiva, porém, algumas localidades ainda abrigam seus descendentes. No Rio Grande do Sul a imigração italiana teve início no ano de 1875 na região dos atuais municípios de Bento Gonçalves e Caxias do Sul. Além de posterior, os italianos encontraram condições bastante distintas das oferecidas aos alemães. Enquanto estes receberam em média 77 hectares e uma série de vantagens, os italianos foram contemplados com áreas de aproximadamente 25 hectares, a serem pagas no transcurso dos anos<sup>45</sup>.

Resumidamente a imigração européia na região ocorreu em distintos momentos, sob três formas: no primeiro caso, o povoamento deu-se por intermédio da vinda de açorianos, que receberam as “datas de terra”, na região do distrito de

---

<sup>45</sup> De acordo com os estudos de Grandó (1989)

[...] O custo de todo e qualquer adiantamento aos colonos, a começar pela viagem da Europa ao Brasil, e os adiantamentos que lhes eram feitos na ocasião de sua instalação, sob forma de sementes, ferramentas, derrubada da mata, casa provisória, preço das terras, formavam o que era chamado de “dívida colonial”, cuja amortização deveria ser efetuada com os ganhos da produção (1989, p. 186-187; aspas no original).

Canguçu-Velho; no segundo, conta-se com o ingresso de alemães que receberam (em média) 77 hectares e partindo de São Lourenço, ocuparam a região leste do município. No terceiro caso, dá-se a ocupação da região sul do município através da colonização protagonizada por imigrantes italianos<sup>46</sup>.

Por um período, especialmente durante os anos em que esteve instalada em Canguçu a Real Feitoria do Linho Cânhamo do Rincão de Canguçu (1783-89), o município gozou de prestígio e destaque na região. Porém, com a transferência da Real Feitoria para São Leopoldo Canguçu cai para uma posição secundária no cenário regional cabendo-lhe a produção bovina, a passagem das tropas de gado e a atividade agrícola para abastecer a população envolvida com o charque. Essa proximidade com Pelotas, onde uma atividade industrial já há algum tempo se desenvolvia<sup>47</sup>, levou Canguçu a experimentar um certo grau de dependência econômica (FIALHO, 2005), neste momento, especialmente à economia do charque.

A economia baseada na indústria do charque foi responsável pelo dinamismo econômico da região até fins do século XIX. As charqueadas representaram uma profunda mudança nas forças produtivas e sua expansão, ao longo dos tempos (século XVIII e XIX), conferiu riqueza e poder político aos estancieiros da região sul.

Paralelo a expansão das charqueadas, dava-se início a agricultura de cunho comercial, baseada em gêneros de subsistência, que visavam suprir os principais centros urbanos. De acordo com Fialho (2005), a partir da constituição deste mercado agrícola, o Rio Grande do Sul passa a condição de exportador, abastecendo o centro do país, em especial, a região produtora de café. O mesmo autor, ao consultar outros trabalhos (ROCHE, 1969 e PESAVENTO, 1994), identifica que “os gêneros agrícolas exportados eram o milho, feijão, batata, mandioca e trigo, além do toucinho e da banha que dispunham de alto valor em virtude das dificuldades de transporte da época”.

---

<sup>46</sup> Ver mais a respeito em Grandó (1989), Cotrim (2003) e Fialho (2005).

<sup>47</sup> Em 1780, Pelotas tornou-se o berço da indústria no RS, com a elaboração do charque (GRANDÓ, 1989). O charque tem suas raízes plantadas por um português, muito cedo transferido para o Ceará. Foi José Pinto Martins quem fundou a indústria do charque nas proximidades da foz do Rio Pelotas (XAVIER, 1973). Das primeiras charqueadas saía uma carne seca semelhante à carne seca nordestina. O charque, como conhecido hoje, originou-se de uma nova técnica de preparo da carne trazida pelos franceses João Batista Roux e Eugene Sasques. Esse novo produto teve boa aceitação tanto no mercado interno quanto no mercado externo, “proporcionando a região de Pelotas e seu entorno significativo dinamismo econômico, cultural, social e político” (FIALHO, 2005, p. 74).

No início do século XX uma nova transformação das forças produtivas aferiu duro golpe na indústria do charque. A chegada dos primeiros frigoríficos estrangeiros e a introdução do frio como sistema de conservação da carne colocou as charqueadas em dificuldades.

O início da I Guerra Mundial confere à pecuária riograndense uma ampliação do mercado, tornando-a atrativa às empresas frigoríficas estrangeiras, que alguns anos mais tarde (1917), sediam-se no estado – em Santana do Livramento ( Armour e Wilson) e Rio Grande (Swift) – (FIALHO, 2005). Nesse período, muitos estancieiros mudaram sua base produtiva do gado e/ou do charque para o arroz, devido ao preço obtido pelo produto que além de atender ao mercado interno era igualmente exportado para Argentina e Uruguai.

Por um período, no princípio da década de 1920, a orizicultura passa a assumir papel importante na economia gaúcha. A concorrência com o produto paulista e italiano leva a uma queda nas exportações ao Prata (FIALHO, 2005).

Neste mesmo período (logo após o fim da I Guerra Mundial) o setor da carne experimenta nova crise devido à redução da demanda européia. Segundo Pesavento (1994 apud FIALHO, 2005, p. 86), “antecipando-se ao Brasil, o Prata retomou a produção de charque em larga escala, ocupando o mercado interno brasileiro e o cubano, dificultando a entrada do charque gaúcho no mercado”. Além desse fato, nesse período, o governo brasileiro privilegiou a produção de café, principal produto de exportação do Brasil (FIALHO, 2005, p. 86).

Anos mais tarde, na década de 1920-30, o café também entra em crise e muitos cafeicultores passaram a dedicar-se à produção voltada ao mercado interno, acirrando a competição com os produtores gaúchos (FIALHO, 2005, p. 86).

Em período correspondente, segundo Fialho (2005, p. 88), “o eixo Rio Grande–Pelotas contava com um incipiente processo de industrialização”. Uma agricultura diversificada, desenvolvida nas proximidades de Pelotas, propiciava o surgimento de “pequenas indústrias familiares, produzindo doces e conservas que eram comercializados no Estado”.

Passadas duas décadas (1950), Pelotas vivia dois momentos opostos: o primeiro, representado pelos efeitos da crise das charqueadas – vinculadas às estâncias de criação de gado; e, o segundo, personalizado pelo surgimento e expansão do setor de indústrias de conservas vegetais, vinculado às pequenas propriedades rurais (FIALHO, 2005, p. 90-91). Para Grandó (1989), enquanto no

seio da agricultura patronal se processava a mudança do charque para orizicultura, no interior do campesinato local surgiam indústrias de conservas e doces<sup>48</sup>.

A relação direta entre a indústria de conservas de frutas e legumes e os agricultores, e a rápida e intensa expansão desse setor no período, disseminou pelos municípios vizinhos, em parte, o dinamismo que a implantação deste ramo industrial trazia à Pelotas. Com Canguçu não foi diferente. Os agricultores passaram a cultivar ervilha, aspargo, milho-doce, tomate, pêssego, entre outras espécies, tendo em vista sua incorporação no processo de integração.

Fialho (2005, p. 91) corrobora essa assertiva, afirmando que um grande número de agricultores canguçuenses, de distintas localidades, compõem seus sistemas produtivos com base na demanda das empresas conserveiras de Pelotas e de Morro Redondo. Para o autor, “o desempenho das empresas de conserva determina, relativamente, o desenvolvimento das localidades”.

Outro fator que ainda se relaciona à expansão da indústria conserveira diz respeito à ocupação de parte considerável da mão-de-obra disponível nas localidades vizinhas a Pelotas. Segundo Fialho (2005, p. 91) havia o recrutamento de pessoas para diferentes ocupações (faxineiros, desencaroçadores de pêssego, carregadores de caixas, etc.).

Em 1974 o governo disponibilizou um programa de incentivos ao reflorestamento e à fruticultura e as empresas do setor implantaram grandes pomares próprios, que rapidamente representaram metade do produto processado na região. A produção realizada em pomares próprios modificou o modo de relacionamento entre empresas e produtores (SCHERER e SILVEIRA, 1998 apud FIALHO, 2005, p. 92).

Ao não depender de terceiros para abastecer as unidades industriais, as empresas experimentaram a liberdade de praticar os preços que mais lhe convinham, já que o setor não possuía qualquer regulamentação. A produção dos agricultores só era adquirida quando as empresas tinham expectativa de vendas que justificassem essa aquisição. Além disso, ela só era realizada após a colheita dos pomares próprios o que acarretava muitas perdas na lavoura, reduzindo a qualidade

---

<sup>48</sup> O início da indústria conserveira se dá com o imigrante francês Amadeo Gustavo Gastal, em seu estabelecimento chamado Bruyères, que no ano de 1867, foi à França buscar informações e importou o equipamento necessário para confecção de conservas e em 1878 fabricou as primeiras compotas de pêssego (GRANDO, 1989, p. 104). Essa indústria rural estava em pleno desenvolvimento na década de 1920. [...] ‘Estima-se que houve por volta de 50 pequenas fábricas domésticas’ (FUND. PLANEJ. URB. REG. PELOTAS, 1983, apud GRANDO, 1989, p. 105).

do produto dos agricultores. Esse conjunto de fatores prejudicou muito a agricultura familiar, pois colocava muitas dúvidas sobre a produção, fazendo com que muitos reduzissem ou até abandonassem os pomares.

Ainda segundo Scherer e Silveira (1998, apud FIALHO, 2005, p. 92), a década de 1970 é marcada pela concentração da produção em torno do pêssego, o que gerava problemas de ociosidade do parque industrial. Visando diminuir a ociosidade advinda da sazonalidade do pêssego, outras frutas e produtos hortícolas produzidos na região, como morango, batata, cenoura, aspargo, pepino e milho-doce foram incorporados às linhas de produção. Mesmo produtos oriundos de outras regiões como figo, abacaxi e ervilha eram trazidos e tinham seu volume de produção incrementado visando a máxima eficiência produtiva das máquinas e equipamentos.

Em 1984, havia 27 fábricas operando na sede do município de Pelotas e 22 fábricas no interior, configurando a maior concentração industrial de conservas alimentícias do Brasil, responsável por 90% do pêssego em calda produzido no país (BALANÇO ANUAL, 1984 apud GRANDO, 1989, p. 111).

De acordo com uma matéria divulgada pelo Jornal Diário Popular (2004), as agroindústrias de Pelotas e região são responsáveis, de maneira direta e indireta, por 60% do produto interno bruto regional. O setor abriga a produção de carnes, arroz, frutas e fumo. Na mesma matéria, tem-se que no ano de 2002 o município de Pelotas abrigava 484 indústrias, a maioria de pequeno porte, sendo 443 ligadas ao setor de alimentos e 41 de outros tipos (curtume, pele, papel, etc). Essas indústrias alimentares, segundo Instituto de Teologia e Pastoral - ITEPA (2008), correspondem a 29,4% do setor industrial pelotense.

Com efeito, a dependência econômica, experimentada com a indústria do charque, não se dissolveu juntamente com a indústria charqueadora. Ao contrário, Canguçu manteve-se sob esta condição, alterando apenas a forma de atrelamento: depois do charque tomou destaque em Pelotas a indústria de doces e conservas, ao qual Canguçu se articulou.

Atualmente, essa condição é reprisada em meio à expansão da cultura do fumo junto às unidades de produção. No caso específico de Canguçu, de acordo com o Sindicato dos Trabalhadores Rurais, há mais de 7 mil famílias cultivando o produto. Dados oficiais (AFUBRA, 2008) revelam que na safra 2008/2009 constavam 4.934 produtores assegurados, no município.

Outro dado que ainda reforça esta assertiva diz respeito à ampliação da área plantada e colhida da cultura. Segundo a Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul (FEE-RS), no ano de 2005 a área plantada e colhida de fumo em Canguçu foi 10.771 hectares. Já no ano seguinte houve um acréscimo de 5,0%, chegando-se a 11.336 hectares plantados e colhidos.

Além desse agricultor, historicamente vinculado à indústria, Canguçu possui um tipo rural ainda mais antigo e que persiste até os dias atuais, trata-se do que hoje passou-se a chamar de pecuarista familiar.

Segundo Cotrim (2003), a agricultura e pecuária de base familiar bastante presentes no município, possuem basicamente duas vertentes: uma ligada à abolição da escravatura e fim do sistema patriarcal, quando ex-escravos, peões, agregados, migram para “zona de floresta”<sup>49</sup> não ocupada (divisa com atuais municípios de Morro Redondo e Cerrito), e mais tarde, proveniente da subdivisão das antigas áreas das sesmarias localizadas na “zona de campo”. A segunda, diz respeito à agricultura familiar formada por imigrantes que ocuparam a “zona de floresta” já que a “zona de campo” já havia sido distribuída na forma de sesmarias a militares.

Em seu recente estudo, Cotrim (2003) estabelece três tipos de pecuaristas familiares:

1) O *pecuarista familiar tradicional*, que tem a propriedade como herança do antigo estancieiro português da região, mas que atualmente (com raras exceções) sua propriedade não ultrapassa 100 hectares e localiza-se em uma zona de transição entre a “zona de campo” e a “zona de floresta”, que compreende comunidades como Coxilha dos Piegas (4º), Alto da Cruz (5º), Coxilha do Fogo e Boa Vista (3º). A força de trabalho neste tipo de unidade produtiva é familiar, porém esta é bastante envelhecida e o sistema de criação baseia-se no pastejo contínuo, com pouca adoção de tecnologia, baixa necessidade de força de trabalho e uso de raças mistas. A maior renda da família provém de aposentadorias e de rendas não-agrícolas dos filhos;

---

<sup>49</sup> Para Cotrim (2003) Canguçu tem basicamente duas zonas agroecológicas. A “zona de campo”, localizada a norte e oeste do município, conta com uma formação predominantemente plana e de campos nativos, onde foram instaladas as sesmarias no período da colonização portuguesa. Já a “zona de floresta” localiza-se a sudeste no município, foi ocupada majoritariamente por descendentes de imigrantes alemães instalados em São Lourenço do Sul. A região tem relevo acidentado, com matas e bosques, o que dificulta o desenvolvimento da pecuária.

2) O *pecuarista familiar pluriativo*, geralmente, contempla famílias de ex-peões e ex-agregados das estâncias que possuem propriedades de até 50 hectares localizadas na “zona de floresta”, na parte sul do município. A força de trabalho é familiar e jovem (entre 25 e 50 anos) e bastante pluriativo. A atividade no comércio é muito presente. Seu sistema de criação é semelhante ao do *pecuarista familiar tradicional*. Sua maior renda também é de origem não-agrícola; e,

3) o *pecuarista familiar comercial*, que na maioria são descendentes de italianos ou peões que compraram terra, primeiro uma área pequena e depois foram agregando áreas até o tamanho atual, que gira em torno de 300 hectares, na “zona de floresta”. A força de trabalho é familiar, mas é recorrente a contratação de força de trabalho externa à propriedade (nesse grupo também é significativa a presença e aposentados). Pelo tamanho das áreas são encontradas importantes participações de cultivos agrícolas na composição da renda da família. O sistema de criação também é extensivo, mas com a adoção de um pouco mais de tecnologia. Uma diferença marcante é a relação direta com frigoríficos, sistema de comercialização dominante enquanto que nas demais categorias o comércio normalmente ocorre na região ou para intermediários.

Além das ponderações já realizadas chama atenção, do ponto de vista da pecuária familiar, é que a principal diferença entre o *pecuarista comercial*, o *pecuarista tradicional* e *pecuarista pluriativo* é que o primeiro obtém a maior parcela da renda familiar a partir da atividade agrícola.

Do modo como vimos concebendo esta subsecção fica demonstrado que o município de Canguçu desempenhou, ao longo de sua história, papel estratégico no cenário regional. A proximidade do município a Pelotas manteve por muito tempo suas economias atreladas, primeiramente através do charque e depois com a indústria de conserva.

Embora a produção agrícola do município mantenha-se diversificada, nos últimos anos, a presença da indústria fumageira tem se firmado junto às unidades produtivas. Em que pese essa inserção no mercado, através da integração agroindustrial, a produção municipal ainda guarda muita relação com o passado, através da manutenção da produção para o autoconsumo e na forte presença da pecuária familiar.

#### 4.1.2 Perfil atual de Canguçu

O município de Canguçu possui um relevo bastante heterogêneo, apesar de ser fortemente marcado pela conformação serrana ondulada e por altitudes medianas. Nas regiões norte e oeste, divisa com Piratini e Encruzilhada do Sul, apresenta relevo majoritariamente plano com formação dominante de campos nativos, onde se encontram inúmeros pecuaristas familiares com diferentes graus e formas de inserção no mercado (COTRIM, 2003). Já na sua porção mais ao sul e ao sudeste, divisa com Pelotas e São Lourenço do Sul, ocorre o predomínio de áreas fortemente onduladas onde a agricultura familiar desenvolveu-se vinculada à agroindústria, merecendo destaque, atualmente, alguns produtos como leite, pêsego e, principalmente, fumo.

Alguns recentes estudos apontam que a conformação fundiária do município, sublinhada pela preponderância de propriedades de exploração familiar, se deve a fatores como: “[...] as restrições para o uso da terra de forma extensiva, as concessões de datas e sesmarias de mato e os desmembramentos por herança, entre outros [...]” (FIALHO, 2005, p. 98).

Como vimos, Canguçu trata-se de um município que tem sua economia marcadamente ancorada na agricultura familiar, que se estruturou a partir de uma colonização, basicamente, açoriana, alemã e italiana, iniciada no século XVIII. A produção agrícola do município ainda abastece a indústrias conserveiras situadas na região de Pelotas.

A agricultura apresenta-se sob forma bastante diversificada, compreendendo produtos como milho, feijão, batata, leite, suínos, fumos, avicultura, soja, pecuária de corte, dentre outros. Mais recentemente, insere-se o cultivo de florestais exóticas (*Pinus* e *Eucalyptus*), compondo o universo de atuação das indústrias papeleiras.

A Tabela 12 demonstra que no período entre 2003 e 2006, o Produto Interno Bruto municipal (PIBm) apresentou uma evolução de 19,0%, tendo seu maior incremento entre os dois últimos anos (10,7%). A respeito do Produto Interno Bruto per capita (PIBpc), o incremento total foi inferior (18,4%). Entretanto, encontra correspondência ao intervalo de maior ascenso (2005-2006), apresentando ganho de 10,4%.

Segundo a FEE (2008), entre os municípios do estado, no ano de 2006, Canguçu ocupou a sexagésima primeira (61<sup>a</sup>) posição em relação ao PIBm e o 417<sup>o</sup>

posto em relação ao PIB<sub>pc</sub>, entre as 497 municipalidades gaúchas. No que afeta ao Valor Adicionado Bruto (VAB), a produção agropecuária de Canguçu tem uma participação de 0,92% no VAB estadual.

**Tabela 12** – Evolução do Produto Interno Bruto municipal (PIBm) e do Produto Interno Bruto *per capita* (PIB<sub>pc</sub>) do município de Canguçu, entre os anos 2003 e 2006.

PIB	2003	2004	2005	2006
A preços correntes (1.000 R\$)	322 603	346 178	355 850	398 286
<i>Per capita</i> (R\$)	6 218	6 657	6 827	7 623

Fonte: Elaboração da autora a partir de dados FEE/IBGE, atualizados em dezembro de 2008.

Canguçu, segundo dados da FEE-RS, no ano de 2000, apresentou uma taxa de analfabetismo de 12,97%, sendo que a taxa de analfabetismo da população adulta (25 anos ou mais) chegou a 14,6%. No intervalo entre os dois censos (1991-2000) a esperança de vida ao nascer cresceu 5,04 anos, ficando em 71,59 anos, em 2000.

Em termos de expansão territorial, Canguçu apresenta a maior área da microrregião Pelotas, correspondendo a 34,3% da área total. A densidade demográfica em 2007 é de 15,2 hab/km<sup>2</sup>. A Tabela 13 revela situação por domicílio da população da microrregião Pelotas. No período (1991-2000) a população total da microrregião cresceu 10,4%, apresentando uma taxa de urbanização de 76,8%, em 1991, e 80,8, em 2000.

Neste mesmo período Canguçu experimentou um crescimento de 25,4% na taxa de urbanização, passando de 27,42% (1991) para 34,39% (2000). Exceto Pedro Osório, todos os municípios da microrregião apresentaram redução da população rural, em termos absolutos.

Todavia, apesar da queda na população rural esta ainda apresenta-se predominante em Canguçu, diferentemente do que ocorre tanto em termos da microrregião quanto do estado, onde a taxa de urbanização é de respectivamente, 80,8% e 81,6%.

Com base nos dados já apresentados (Tabela 13), pode-se perceber que dentre os municípios da microrregião, em termos percentuais, Canguçu apresenta a maior população rural (65,61%). Segundo o Atlas do Desenvolvimento Humano de

2000, no intervalo entre os dois últimos censos, a população do município teve uma taxa média de crescimento anual de 0,25%, passando de 50.367 em 1991 para 51.447 em 2000.

**Tabela 13** – Distribuição da população da Microrregião Pelotas, por situação de domicílio, nos anos 1991 e 2000.

Município		ANO	
		1991	2000
Canguçu	Pop. Urbana	13811	17695
	Pop. Rural	36556	33752
Capão do Leão	Pop. Urbana	16194	21354
	Pop. Rural	2700	2364
Cerrito	Pop. Urbana	3641	3968
	Pop. Rural	3474	2957
Cristal	Pop. Urbana	2647	4014
	Pop. Rural	3428	2618
Morro Redondo	Pop. Urbana	2048	2151
	Pop. Rural	4022	3847
Pedro Osório	Pop. Urbana	7053	7291
	Pop. Rural	695	816
Pelotas	Pop. Urbana	264003	301081
	Pop. Rural	23556	22077
São Lourenço do Sul	Pop. Urbana	18918	23463
	Pop. Rural	22288	20228
Turuçu	Pop. Urbana	1189	1638
	Pop. Rural	2567	2072

Fonte: Elaboração da autora a partir de dados do Atlas IDH, 2000.

Segundo dados do Atlas do Desenvolvimento Humano de 2000, no intervalo de 1991-2000, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) de Canguçu cresceu 12,07%, passando de 0,663 em 1991 para 0,743 em 2000. O município apresenta um dos menores IDH-M da microrregião Pelotas, ficando à frente somente de Cerrito, cujo IDH-M foi 0,741 em 2000.

O item que mais apresentou influência sobre o crescimento do IDH-M foi a Educação (43,3%). A Longevidade e a Renda tiveram incrementos menores, da ordem de, respectivamente, 35,0% e 21,7%.

Em 2000, o IDH de Canguçu, de acordo com a classificação do PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), ficou entre as regiões consideradas de médio desenvolvimento humano (IDH entre 0,5 e 0,8). Entretanto, em relação aos demais municípios desta unidade federativa, sua situação é considerada ruim (trecentésima nonagésima oitava posição). No caso, 397 municípios (85,0%) encontram-se em situação melhor e 69 municípios (15,0%) situam-se em condição pior ou igual.

Já no que se refere ao Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE)<sup>50</sup>, Canguçu alcançou, em 2005, o índice de 0,650, a trecentésima vigésima nona ordem (329ª), em relação aos demais municípios do Rio Grande do Sul. No que diz respeito aos blocos, os índices obtidos foram: Educação (0,815), Renda (0,597), Saneamento e Domicílios (0,349) e Saúde (0,838). O desempenho do município em relação às demais localidades do estado só mostrou-se melhor em relação ao bloco de Saneamento e Domicílios, onde ocupou a ducentésima quinquagésima terceira posição (253ª).

A partir da Tabela 14 é possível constatar a importância das transferências governamentais no âmbito das economias dos municípios que compõem a microrregião Pelotas. Os dados revelam um aumento substancial dessas transferências no período correspondente aos anos de 1991 e 2001. Chama atenção os municípios de Turuçu, Cristal e Canguçu, onde se situaram, respectivamente os maiores incrementos, 149,4%, 141,9% e 112,7%.

**Tabela 14** – Percentual da renda proveniente de transferências governamentais para os municípios da microrregião Pelotas, nos anos 1991 e 2000.

Município	1991	2000
Canguçu	11,13	23,67
Capão do Leão	12,12	18,02
Cerrito	15,21	26,65
Cristal	8,33	20,15
Morro Redondo	12,22	21,97
Pedro Osório	16,05	26,08
Pelotas	15,26	21,13
São Lourenço do Sul	10,48	20,4
Turuçu	6,64	16,56

Fonte: Elaboração da autora a partir de dados do Atlas IDH, 2000.

<sup>50</sup> O IDESE é considerado um índice sintético, resultado da agregação de quatro blocos temáticos (Renda, Saneamento e Domicílios, Educação e Saúde), compostos por 12 indicadores, que se encontram distribuídos nos blocos temáticos.

A economia municipal alicerçada na atividade agropastoril, em 2001, contribuía com 68% da composição da renda e ocupava cerca de 80% da população (SCHNEID, 2001). Esta condição demonstra a inegável relevância das políticas direcionadas a este público.

A década de 1990, além de contar com a modificações nas formas de acesso à terra, com base na ascensão das políticas de crédito fundiário, também compreende a transformação e criação de outras importantes políticas públicas e sociais para o campo.

A partir da reformulação do Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (PROVAP), surge, em 1996, o Programa Nacional da Agricultura Familiar (Pronaf), o qual se destinava a ampliar o universo de agricultores inseridos aos mercados. Este programa representa grande conquista para um setor da agricultura, que durante longo tempo, não se configurava enquanto público preferencial de políticas de crédito agrícola (MATTEI, 2005).

No âmbito da previdência social, as modificações ocorreram na década anterior. O redirecionamento se deu a partir da Nova Constituição (1988), a qual instituiu a ampliação do público beneficiário do sistema previdenciário, mediante a incorporação da população rural, enquanto segurado especial (MATTEI, 2005).

No início desta secção já havíamos mencionado, ainda que de forma bastante resumida, sobre a importância assumida por Canguçu, no que tange ao acesso a essas políticas públicas e sociais, as quais tentaremos de forma abreviada e esquemática dimensionar.

Com base na Tabela 15, torna-se evidente a importância dos recursos previdenciários rurais na economia no município. De modo geral o volume de recursos oriundos da previdência rural chega a ultrapassar em até quatro vezes o montante correspondente ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM), sendo no ano de 2001, 468,3%; no ano de 2002, 405,97%; e, no ano de 2003, 433,46%.

Segundo estudos de Becker et al. (2005, p. 2), dentre os municípios da microrregião Pelotas, Canguçu figura como a localidade em que os recursos previdenciários rurais apresentam maior valor. Os autores ainda apontam que no triênio 2001-2003 “houve um aumento ininterrupto no volume de recursos dessa política que ascende, no último ano examinado [2003], a quase R\$ 30,2 milhões”.

Este mesmo trabalho, que estuda o papel da previdência social no âmbito da microrregião Pelotas, analisa a participação da previdência social rural na formação

do Produto Interno Bruto municipal, conferindo-lhe status ainda mais relevante. Neste sentido, destacam novamente o município de Canguçu, que no período do estudo (2001-2003) teve a previdência rural compondo, respectivamente, 9,2%, 13,2% e 13,0% do PIBm.

**Tabela 15** – Evolução dos recursos previdenciários rurais (INSS) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) do município de Canguçu (valores em reais), entre os anos 2001 e 2003.

2001		2002		2003	
INSS	FPM	INSS	FPM	INSS	FPM
23.906.547	4.206.559	27.431.921	5.421.623	30.179.085	5.657.272

Fonte: Elaboração da autora a partir de dados do INSS – Gerência Regional Pelotas (2005) e de dados do Tesouro Nacional.

Para Becker et al. (2005, p. 2), “além de resguardar financeiramente a agricultura familiar, os recursos previdenciários superam as transferências constitucionais”. Os autores acrescentam que a previdência rural tem assumido “crescente protagonismo na dinâmica das atividades econômico-produtivas e na formação do produto interno bruto do extremo sul riograndense” (2005, p. 2).

Além da previdência social, existem outros tipos de políticas públicas e transferências governamentais que assumem destacada importância para o município de Canguçu. Esse é o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).

Cabe destacar o fato de que num intervalo relativamente curto de tempo este programa expandiu-se em termos de número de estabelecimentos. No caso do Rio Grande do Sul, segundo Ferreira et al. (2007, p. 2), em que pesem as oscilações no número de contratos firmados, em 2005, o Pronaf atingiu aproximadamente 2/3 das 394 mil unidades familiares de produção existentes.

Segundo Mattei (2005), os municípios de Canguçu, Venâncio Aires, Erechim e Santa Cruz do Sul, concentram praticamente a metade dos recursos do Pronaf, destinados aos dez primeiros municípios do ranking, todos gaúchos. Canguçu, por sua vez, se situa como o primeiro dentre estes dez maiores tomadores do recurso, considerando todo Brasil.

Conforme os dados divulgados na Tabela 16, no período correspondente aos anos 1999-2005, o número de operações do Pronaf em Canguçu apresentou crescimento contínuo. No intervalo considerado, o número de contratos quase que

dobrou, alcançando um incremento de 99,6%, enquanto que os recursos atingiram mais que quatro vezes e meia (486,26%), em relação ao volume acessado em 1999.

Os recursos do Pronaf mostram-se ainda mais importantes quando relacionados ao montante do Produto Interno Bruto municipal. Neste sentido, a participação dos recursos do Pronaf na composição do PIBm também foi ascendente. No último ano analisado (2005) essa participação foi correspondente a 17,6% (ver Tabela 16), deflagrando um incremento de quase 216%, tendo em vista o resultado obtido em 1999.

**Tabela 16** – Evolução dos recursos e do número de contratos do Pronaf, do Produto Interno Bruto, entre os anos 1999 e 2005.

		1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>Pronaf</b>	Contratos	9.528	11.045	11.670	13.501	15.080	17.884	19.014
	(1.000 R\$)	11.019	13.773	23.015	29.776	52.208	64.638	62.618
<b>PIB</b>	(1.000 R\$)	197.813	214.448	257.448	249.855	322.603	346.178	355.850
<b>Pronaf/PIB</b>	(%)	5,57	6,42	8,94	11,00	14,62	15,92	17,60

Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados do BACEN (2007) e da FEE/IBGE (atualizados em dezembro de 2008).

Com base nos estudos de Ferreira et al. (2007), ainda se pode inferir que Canguçu apresenta uma certa regularidade no número de contratos por estabelecimento. Exceto no ano de 2003, houve um número de contratos por estabelecimento superior a 1 (um), atingindo no intervalo de 2000-2006 a média de 1,11 contratos por estabelecimento.

Até este momento, buscou-se de modo sistemático apresentar os processos que resultaram na conformação sócio-econômica do município em estudo. As subsecções que seguem, visam situar o surgimento e a dinâmica que acompanhou a implantação do Banco da Terra nesta localidade gaúcha.

## 4.2 O Banco da Terra em Canguçu

O processo de subdivisão das propriedades rurais, ligado ao padrão sucessório das famílias rurais, pode ser considerado como um dos responsáveis pela conformação atual das áreas rurais e de outros aspectos que merecem ser destacados. Um dos desdobramentos desse quadro é o grande número de famílias

que passaram a trabalhar como agregados, arrendatários, meeiros ou que sobrevivem através de outras relações de trabalho, por não terem terra própria.

Para esta parcela de agricultores, a compra de terras não tem se mostrado como alternativa plenamente factível, tendo em vista as adversidades pelas quais passa o conjunto da agricultura familiar, incluindo nesse universo as famílias de Canguçu, bastante descapitalizadas e submetidas a um elevado grau de precariedades estruturais.

Nesse contexto, em que o acesso à terra mostra-se extremamente complexo, um programa de crédito fundiário desperta renovado interesse, pois materializa aos agricultores a oportunidade de acessarem um lote próprio, mediante a promessa de pagamento futuro, através de financiamento. Esta assertiva é corroborada através do ingente número de famílias que se inscreveram no Banco da Terra, buscando, por essa via, a sonhada propriedade rural.

De acordo com as entrevistas realizadas com o Secretário da Agricultura (Luiz Carlos Pureza Nunes) e com o Secretário do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Canguçu – STRC, à época de implantação do programa (Pedro Adão Schiavon), houve em Canguçu mais de duas mil inscrições, das quais, cerca de 700 chegaram a configurarem-se em propostas, que foram encaminhadas à Unidade Técnica.

De outro lado, o Banco da Terra encontrou correspondência também por parte de quem buscava vender terra. Um estudo realizado pelo Prefeito Municipal, previamente à criação do Banco da Terra, apontou a existência de cerca de 2500 *taperas*<sup>51</sup> no interior de Canguçu. Boa parte dos proprietários dessas *taperas* tinha interesse em negociar a venda de suas áreas e a chegada do programa de crédito fundiário lhes oportunizou realizar este negócio.

Em entrevista, o Secretário da Agricultura comenta que após ter surgido o Banco da Terra, o município se empenhou para que os agricultores sem-terra ou com pouca terra pudessem ter a oportunidade de adquirir seu lote. Para tanto, montaram uma parceria entre a Prefeitura e o Sindicato dos Trabalhadores Rurais, sendo que a Prefeitura disponibilizava um agrônomo e o Sindicato colocava um técnico, a fim de viabilizar a elaboração e encaminhamento dos projetos, a

---

<sup>51</sup> Tapera refere-se à condição de abandono e inexploração a que se sujeitavam algumas propriedades, segundo o entrevistado, em virtude da migração dos proprietários para zona urbana ou para outros municípios da região.

realização das vistorias e liberação dos laudos de conformidade das áreas a serem compradas.

Esta parceria compunha parte das estratégias locais levadas a cabo no sentido de superar conhecidas resistências por parte do governo estadual na implantação do programa de crédito fundiário. Como já mencionado anteriormente, a gerência regional do Banco da Terra, responsável pela implantação do programa nos municípios da região, ficou a cargo da AZONASUL, sob coordenação do Engenheiro Agrônomo Jorge da Rosa.

Segundo Luiz Nunes, assim como ele, a maior parte dos secretários da agricultura dos municípios eram agrônomos ou veterinários, e por isso acabaram compondo parte do corpo técnico, responsabilizando-se principalmente pela assinatura dos projetos. Este fato conferiu maior celeridade no encaminhamento das propostas à Unidade Técnica e, com efeito, contribuindo para o grande número de projetos instalados na região de abrangência da AZONASUL.

Com base na Tabela 17, pode-se perceber que houve maior concentração (81,4%) dos contratos firmados em Canguçu nos anos 2000 e 2001, sendo 23,9% em 2000 e 73,1% em 2001. Esse fato influenciou a definição de nossa unidade amostral<sup>52</sup>. Sobre estes dados ainda apreende-se que no último ano (2002), período em que reuniu o menor número de contratos, a área média adquirida (14,1 ha) foi inferior à verificada nos anos anteriores (respectivamente, 16,3 e 16,2 ha).

**Tabela 17** – Distribuição temporal dos contratos do Banco da Terra firmados em Canguçu, entre os anos de 2000 e 2002.

<b>Ano de contratação</b>	<b>Famílias beneficiadas</b>	<b>Área adquirida (ha)</b>	<b>Valor Total Contratos (R\$)</b>
2000	45	733,8	893.276,12
2001	143	2.313,6	2.916.942,77
2002	43	606,6	745.084,72
<b>TOTAL</b>	<b>231</b>	<b>3.653,9</b>	<b>4.555.303,61</b>

Fonte: Elaboração da autora a partir de dados da AZONASUL (2008).

No arranjo estabelecido no município, para a condução do Banco da Terra, três entidades assumiram papéis estratégicos: o Sindicato dos Trabalhadores Rurais responsabilizava-se pela divulgação, cadastramento e seleção das famílias. Já a

<sup>52</sup> Foram entrevistadas 33,0% (62) das famílias que acessaram o programa no período 2000-2001, sendo 37,8% (17) dos que haviam contratado o programa em 2000 e 31,5% (45) em 2001.

Secretaria da Agricultura, atuava em parceria com o STRC, o qual elaborava e encaminhava os projetos, que através do Conselho Municipal estabelecia limites no valor das transações, no intuito de contornar a especulação no preço da terra<sup>53</sup>. A Emater atuava junto aos agricultores já instalados nas áreas adquiridas, a fim de elaborar o projeto de crédito e fornecer acompanhamento técnico às propriedades.

Duas dinâmicas peculiares foram estabelecidas em Canguçu em meio a implantação do Banco da Terra. A primeira era que todos projetos eram submetidos à apreciação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural, e a segunda era a realização de reuniões de *sensibilização* junto aos agricultores interessados em inscrever-se no programa.

No primeiro caso, conforma o Secretário da Agricultura, tratava-se de uma iniciativa do município, “até para dar maior credibilidade ao projeto”. No segundo caso, segundo Pedro Adão, as reuniões com os agricultores tinham o intuito de apresentar todo funcionamento do programa, apontando as obrigações que os agricultores deveriam assumir após a aquisição do lote e ressaltando a importância da preservação da terra adquirida.

Para o representante do STRC, além do caráter informativo “as reuniões cumpriam com um papel social”, alinhando-se à política da entidade. De acordo com ele, “além de fazer a política de levar o programa pro agricultor, a gente tem que sempre fazer um pouco da política social também”.

Além dos encontros com os agricultores, o Sindicato encarregou-se da divulgação do Banco da Terra, através de seu programa de rádio. Esse fato foi constatado na realização de nossa pesquisa. Do total de entrevistados 64,5% dizem ter tomado conhecimento do Banco da Terra pelo programa de rádio da entidade e 16,1% através de contato direto na Sede. Desta forma, tem-se que 80,6% dos entrevistados souberam do Banco da Terra via Sindicato dos Trabalhadores Rurais.

Com efeito, a chegada deste programa mobilizou, localmente, organizações e entidades associativas, que vislumbravam a possibilidade material de ampliar sua base social e política. Pedro Adão corrobora essa assertiva ao afirmar: “a maioria né, acho que noventa e nove virgula noventa e nove por cento eram filiados no Sindicato né. Ou se filiaram até por causa do programa, né”.

---

<sup>53</sup> Na subsecção seguinte essa questão será retomada.

Segundo Luiz Nunes e Pedro Adão, a seleção preconizava aqueles candidatos inscritos que primeiro reunissem “a documentação e o negócio”. Ou seja, a seleção ocorria de acordo com a ordem de ingresso da documentação necessária junto ao STRC. De tal modo que aqueles que tivessem definida a área para compra e atendidos os requisitos da documentação tinham seu projeto prioritariamente encaminhado à Unidade Técnica. Luiz Nunes confirma essa metodologia e justifica que o recurso, quando disponível, era alocado de acordo com o número de propostas encaminhadas. Atrasos na montagem da documentação poderiam acarretar a perda do recurso.

Realizada a inscrição, o promitente vendedor e o comprador (agricultor) encaminhavam-se até o Sindicato dos Trabalhadores Rurais, onde era revisada toda documentação tanto das terras quanto do comprador. Caso estes documentos se encontrassem em conformidade, era realizada uma visita à propriedade para avaliar a adequação do valor estipulado ao imóvel e para avaliar a aptidão produtiva da área, com ênfase no potencial agrônomo (área pouco degradada, com área florestal aceitável, etc.). Após a aprovação da área era elaborado o projeto de viabilidade econômica, que quando sancionado pelo Conselho de Desenvolvimento Rural, era encaminhado finalmente à Unidade Técnica.

Por este critério de seleção, muitos agricultores embora estivessem nas primeiras posições da listagem de inscrição, só eram selecionados quando apresentassem os documentos e a definição da área a ser negociada, para só então elaborar o projeto e encaminhá-lo à Unidade Técnica. Em alguns casos, esse processo foi extremamente moroso<sup>54</sup>, tendo em vista a demanda abrupta de terra, nem sempre claramente disponíveis. De acordo com o representante do STRC

“[...] é um processo um pouco demorado, [...], o elemento vem aqui né, se inscreve (vinha aqui se inscrevia, né), aí ele ia procurar a área de terra, aí, daí que ... que organizasse a documentação, que tem que ter uma boa conversa, né, com o vendedor também né, que se faça o projeto, que faça os tramites todos né. Isso aí quando tu vê. Passa aí 5, 6 meses, 1 ano né. Porque as vezes, a terra que vai ser vendida ela também não ta completamente organizada, falta uma declaração, falta ... uma negativa de débito, uma coisa assim né, daí que o proprietário vai lá, acerte né”.

Um ponto que chamou-nos bastante a atenção durante o trabalho de campo era o recorrente desconhecimento quanto aos meandros do processo de seleção dos agricultores beneficiados. A esposa de um beneficiário chegou a afirmar,

---

<sup>54</sup> Em 30,7% dos casos analisados a aprovação do projeto superou 24 meses.

durante a aplicação do questionário, que o processo de seleção ocorria mediante o sorteio das famílias inscritas no programa. Em suas palavras: “[...] era através de sorteio. Tinha que ser sorteado porque era muita gente que tinha se inscrito e tinha que dá chance igual pra todo mundo”. Ao questionarmos de que forma ocorriam estes sorteios, ela informa que “o sorteio era o Sindicato [STRC] que fazia. Eles sorteavam e chamavam na rádio [programa do STRC]” (I 59)<sup>55</sup>.

Além disso, esta dinâmica estabelecida para seleção dos beneficiários, segundo alguns entrevistados, abria margem à ocorrência de *favorecimentos*. Em entrevista alguns beneficiários comentaram que sua relação pessoal com membros de organizações envolvidas direta ou indiretamente na condução do programa auxiliou no sentido de agilizar a liberação de suas propostas. Segundo depoimento da esposa de um beneficiário: “ele [o beneficiário] tinha muito conhecimento na Prefeitura e isso ajudou muito, a gente. Tinha muita gente inscrita e a gente não tinha esperança de conseguir a terra. Mas daí ele falou com o pessoal no Sindicato e logo em seguida já chamaram a gente na rádio [programa do STRC] pra encaminhá as coisa (I 39)”.

As contradições acerca da metodologia que regeu o processo de seleção dos candidatos ao Banco da Terra no município, em certa medida, dispõe em campos opostos os condutores locais da política e parte do público beneficiário, lançando dúvidas sobre a transparência da condução dessa política no âmbito local.

Por outro lado, é inegável a participação direta da ampla maioria dos beneficiários (96,8%) no processo de negociação de compra dos imóveis. Todavia, os que não participaram diretamente afirmaram sentirem-se representados, por se tratar de uma aquisição coletiva<sup>56</sup>.

As transações de compra também contaram com a presença de outros atores. Houve destacada participação de agências imobiliárias da cidade nas negociações, fato relatado por 14,5% dos entrevistados. Alguns agricultores, visando facilitar a busca, foram às imobiliárias à procura de áreas que estivessem à venda. Já outros, chegaram a ser procurados pelas mesmas quando estas tomaram

---

<sup>55</sup> No intuito de manter preservadas as identidades dos agricultores, achamos por bem utilizar este modo de referenciar os depoimentos extraídos das entrevistas. Doravante, a notação “I” seguida de numeração refere-se a um determinado informante.

<sup>56</sup> Esses projetos, diferentemente do ocorrido no Norte do Estado ou no Nordeste Brasileiro, envolvem o parcelamento de uma área em lotes individuais, tendo em vista a dimensão e valor pago por hectare. Neste caso, as famílias assumem contratos individuais, podendo realizar seu pagamento independente das demais famílias, ou seja, ocorre a aquisição de áreas maiores por um grupo de famílias que passam a responsabilizar-se individualmente por seu financiamento.

conhecimento de que eles estavam interessados na compra de terras. Segundo Luiz (Secretário da Agricultura), o Banco da Terra movimentou o mercado de terras no município, inclusive, ocorrendo casos em que as imobiliárias pressionavam as negociações em torno de áreas não viáveis ou a preços superfaturados<sup>57</sup>.

No que tange aos casos analisados, 25,8% dos beneficiários informaram não ter conhecido a propriedade antes do início da negociação de compra. Estes agricultores atentam que apesar de acreditarem, pelo contato visual com o imóvel, que este tinha boa localização, que contava com boa infra-estrutura (moradia e instalações) e que teria uma terra boa ao cultivo, a decisão de concretizar o negócio se deu, especialmente, pela carência de outra opção.

Grande parcela dos agricultores entrevistados (77,4%) já conhecia o antigo proprietário da terra. Em 50,0% das transações a terra negociada era fruto de desmembramento de áreas maiores. Entretanto, o município só experimentou a ocorrência de três projetos de compra coletiva: um situado no quarto distrito e dois no primeiro distrito.

Até este ponto buscou-se explicitar as circunstâncias que cercaram a implantação do Banco da Terra em Canguçu. As informações que serão apresentadas a seguir caracterizam o perfil do público beneficiário do Banco da Terra no município de Canguçu e cumprem o propósito de subsidiar a seção seguinte no sentido que visa aprofundar aspectos de interesse para o objeto da pesquisa.

#### **4.2.1 O perfil dos beneficiários do Banco da Terra em Canguçu**

A pesquisa revelou que os titulares assentados pelo Banco da Terra são em ampla maioria homens (96,8%), que se encontram na faixa etária entre 28-64 anos (média de 43,9 anos), conforme dados da Tabela 18. Os titulares apresentam baixo grau de escolaridade, sendo que 64,5% estudaram até a 4ª série, havendo entre eles três analfabetos. No que se refere aos cônjuges, situam-se em sua maioria (54,2%) na faixa etária até 40 anos (Tabela 18), sendo que 62,7% concluíram até a

---

<sup>57</sup> De acordo com depoimento de Pedro Adão, “muitas vez, na ânsia de comprar uma terra e ir pra cima, de ocupar essa área e ter a certeza, né, de que ninguém vai incomodar ele, o proprietário muitas vezes ele ... ele acaba comprando uma área que não é viável né. Uma área com muita pedra, com muito declive, com muito mato, que também hoje não é viável né [...] Então, né. A gente aconselhava que a pessoa procurasse outra”.

4ª série do ensino fundamental. Entre os cônjuges o índice de analfabetismo é maior, 8,5%.

**Tabela 18** – Distribuição dos titulares das propriedades e dos cônjuges, segundo faixas etárias.

Faixa etária	Titulares		Cônjuges	
	Casos	% válido	Casos	% válido
Até 30 anos	5	8,3	11	18,6
31 - 40 anos	17	28,3	21	35,6
41 - 50 anos	26	43,3	13	22,0
51 - 60 anos	10	16,7	12	20,3
Mais de 60 anos	2	3,3	2	3,4
<b>Total</b>	<b>60*</b>	<b>100,0</b>	<b>59**</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Pesquisa de Campo (2008).

\* Em relação a faixa etária dos titulares foram desconsiderados dois beneficiários que já haviam falecido à época da aplicação dos questionários.

\*\* Em relação a faixa etária dos cônjuges foram desconsiderados, para efeito de cálculo, três casos em que esta condição não se apresentava na composição familiar.

As famílias entrevistadas são compostas por uma variação entre 2 e 8 membros, sendo que 66,1% das famílias entrevistadas contam com até 4 membros. Esse dado corresponde ao padrão médio dos domicílios rurais baseados na exploração familiar. De modo geral, essas explorações contam basicamente com duas a três pessoas para o desempenho da atividade agrícola, restringindo sobremaneira a disponibilidade de força de trabalho.

No que afeta ao número de filhos, a variação se dá entre 0 e 6. Em 74,2% das famílias entrevistadas o número de filhos não ultrapassa dois, considerando-se neste percentual o caso de 5 famílias onde não há ocorrência de filhos.

Como era de se esperar, em decorrência da ampliação do número de escolas no meio rural e das melhores condições de acesso a estas, bem como pelo entendimento de que a passagem pelo ensino escolar possibilita maiores oportunidades de futuro, inclusive fora da agricultura, a totalidade dos filhos dos entrevistados que se encontram em idade escolar (78,8%) freqüentam ou freqüentaram a escola.

Entre os entrevistados relacionou-se o total de 118 filhos, sendo que destes 45 estavam em idade para cursar o ensino médio. Dentre estes jovens, 28,8% estão cursando ou já concluíram este nível de ensino. Compete destacar ainda que dentre os filhos dos entrevistados não ocorre a presença de analfabetos.

Cabe refletir que a realização do ensino médio ainda é difícil para muitos adolescentes que vivem no meio rural. Apesar da totalidade dos entrevistados terem confirmado a existência de transporte escolar, em praticamente 76,0% das entrevistas foi informado não haver escola de ensino médio na localidade, o que implica no deslocamento dos jovens até outra localidade ou até a zona urbana, para que continuem os estudos após a 8ª série.

Neste sentido, embora a maioria dos filhos dos entrevistados se encontrem cursando a 8ª série, não é possível prever quantos conseguirão continuar os estudos. Todavia, foi bastante perceptível o incentivo dos pais para que os filhos estudem e encontrem uma alternativa de trabalho fora da agricultura.

Nas normas que regiam o Banco da Terra estava presente a prerrogativa de que o beneficiário do programa deveria apresentar no mínimo cinco anos de experiência na atividade rural. Entre os entrevistados identificou-se que este quesito esteve plenamente atendido se temos em mente que o tempo de trabalho variou de 15 a 50 anos (59,7% possuíam até 30 anos de experiência), sendo que 24,0% já possuíam imóvel rural antes da contratação do Banco da Terra<sup>58</sup>.

Nos cinco anos anteriores ao ingresso no Banco da Terra cerca de 42,0% dos agricultores tinham o fumo como principal atividade produtiva. Para 25,8% esta atividade de maior relevância estava representada na cultura do milho. Os demais entrevistados distribuíam-se entre as atividades não-agrícolas (14,5%), feijão (6,5%), soja (4,8%), pêssego (3,2%) e, igualmente em termos percentuais, batata e pecuária (1,6%).

No que diz respeito às condições de trabalho vivenciadas antes da contratação do Banco da Terra, grande parcela (35,5%) dos beneficiários trabalhava em áreas de terceiros sob condição de algum tipo de parceria (meação, terça ou sociedade), bem como arrendatários (30,6%) e agregados (17,7%). Ainda detectou-se pequena parcela de trabalhadores por *conta-própria* (6,5%) e *diaristas* (9,7%).

Para melhor análise dos resultados, importava saber o que motivou o interesse dos agricultores pelo Banco da Terra. A grande parcela dos entrevistados (67,8%) afirmou estar em busca de *autonomia*, a qual se expressa pela possibilidade de obter sua própria parcela de terra, que lhe permita *ser patrão de si mesmo*. Ao

---

<sup>58</sup> Cabe ressaltar que no transcorrer das entrevistas tornou-se perceptível que os mesmos não se consideravam proprietários, seja porque a área própria era bastante reduzida, onde apenas podiam fixar moradia, seja porque haviam se estabelecido na terra dos *sócios*; ou ainda porque se referiam a uma parcela de herança *em ser*, que não lhes cabia, momentaneamente, à exploração.

mesmo tempo, afirmavam que o financiamento correspondente ao Banco da Terra representava a *única alternativa* factível de aquisição de uma propriedade<sup>59</sup>.

Além disso, cabe destacar que 79,0% não se mudaram de distrito e 51,6% não se mudaram nem de localidade, o que demonstra que a grande maioria dos agricultores era oriunda do espaço rural que eventualmente convivem, ou seja, os entrevistados mantiveram-se próximos daquelas regiões que residiam ou trabalhavam, nas quais detinham pleno domínio das relações produtivas e sociais já estabelecidas.

A participação dos beneficiários do Banco da Terra no Sindicato dos Trabalhadores Rurais é grande, sendo 95,2% dos entrevistados eram efetivamente filiados. Seu envolvimento com outras organizações é bem menor, em que pese a existência em Canguçu de um expressivo número de organizações comunitárias e de agricultores.

Canguçu congrega grande número de associações comunitárias integradas em torno da UNAIC – União das Associações Comunitárias do Interior de Canguçu. Contudo, os beneficiários entrevistados que participavam ou participam dessas associações (19,4%) são quase unânimes em afirmar que essas organizações perderam força, encontrando-se muitas delas com seu poder de organização debilitado, ou ainda desativadas, levando muitos integrantes ao abandono de sua associação.

No que se refere aos movimentos sociais, em Canguçu existem núcleos do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA). Quanto ao MST, apesar de vários assentamentos no município<sup>60</sup>, as famílias são oriundas, em sua grande maioria, de outras cidades, geralmente da Metade Norte do RS e o apoio dos agricultores familiares do município é bastante reduzido, fato comprovado em inúmeras entrevistas quando estas pessoas expressam a repulsa às ocupações, acampamentos e aos assentamentos que aflorou por diversas vezes.

---

<sup>59</sup> A questão da propriedade privada da terra apresentou-se de forma bastante enaltecida durante as entrevistas. No pensamento destes agricultores se mostrava corrente a idéia do poder de usufruir da terra própria, de “fazer dela o que bem entender”, prerrogativa que nas relações de arrendamento, sociedade e agregação é dificultada.

<sup>60</sup> Considerando-se o ano de 2006 e tendo como parâmetro os municípios da Metade Sul, Canguçu encontra-se na quarta posição em termos de número de assentamentos e em percentual de área ocupada pelos mesmos. Neste ano, o município contava com um total de 16 assentamentos, sendo 8 implantados através do governo estadual, 6 implantados sob responsabilidade do INCRA e 2 a partir do convênio realizado entre o governo do estado e o INCRA (GRC/RS apud ALVES et al., 2007).

Com relação ao MPA, apesar do vasto contingente de agricultores familiares a inserção dessa organização é limitada, sendo que anterior à aquisição da terra, 11,3% dos entrevistados afirmaram ter participado do MPA, percentual que se reduziu para 6,5% depois da aquisição da área. O fato apontado como motivador das críticas refere-se principalmente aos métodos de luta e organização, segundo entrevistado, “acampar, invadir ... isso é muito errado ... ocupar empresa, trancar estrada, não dá, isso não pode, não tá certo” (I 51).

Ainda com relação à participação dos beneficiários em organizações sociais, também merece destaque a participação junto a entidades religiosas, que envolve 88,7% dos entrevistados. Ademais, 40,3% encontram-se vinculados a algum tipo de cooperativa, sendo as mais citadas: Cosulati e Sicredi.

Distribuindo-se os entrevistados a partir de sua condição atual de residência, tem-se que 77,4% residem junto aos imóveis adquiridos através do Banco da Terra. Ainda cabe realçar que os agricultores que não têm sua residência junto às propriedades adquiridas pelo programa (22,6%), também nunca residiram junto nas mesmas.

Com respeito ao ano de residência, 11,3% dos beneficiários já moravam nas propriedades adquiridas. Entretanto, ao perguntarmos se os beneficiários já haviam cultivado ou desenvolvido algum tipo de atividade na propriedade antes de sua aquisição o percentual se eleva para 25,8%. Esse dado aponta para o fato de que quase um quarto dos beneficiários já mantinha relação anterior com a terra adquirida.

No que tange ao tamanho da área adquirida pelas famílias, como indica a Tabela 19, em 51,6% dos casos ela foi inferior ao módulo fiscal da região (16 hectares). Todavia, a área média de 15,97 hectares aproxima-se bastante desta unidade de medida. Embora existam casos em que área é inferior à metade do módulo, também existem situações em que ela é ultrapassada, chegando a 23 hectares.

A reduzida dimensão total ou efetiva de algumas propriedades (considerando o tamanho dos lotes adquiridos ou sua *área disponível para produção*<sup>61</sup>) contribui, em parte, para manutenção de 21,0% dos beneficiários cultivando terra *de terceiros* após haverem sido assentados pelo programa.

---

<sup>61</sup> Ao deduzirmos da área total de cada propriedade as áreas inaproveitáveis, as áreas de mata, as áreas de reflorestamento, as áreas de rios, estradas e das instalações, obtivemos o que chamamos

**Tabela 19** – Área mínima, máxima e média das propriedades entrevistadas, segundo cada sub-distrito de Canguçu.

Sub-distrito	Nº entrevistados	Área Mínima (ha)	Área Máxima (ha)	Área Média (ha)
1º	21	8,6	23,0	15,0
2º	23	10,0	23,0	16,9
3º	4	14,5	20,6	16,8
4º	7	4,0	20,0	14,6
5º	7	14,0	20,0	16,7
Total	62	4,0	23,0	15,97

Fonte: Pesquisa de Campo (2008).

Aos objetivos da pesquisa interessava saber sobre as dificuldades encontradas quando da aquisição das áreas. Os grandes entraves foram principalmente de duas naturezas distintas. O primeiro deles, abrangendo 64,5% do total de entrevistados, centra-se na dificuldade encontrada no preparo da área para realização do primeiro plantio, em decorrência da condição de ociosidade das terras, da falta de implementos necessários ou recursos financeiros. O segundo, indicado por 40,3% do total de entrevistados, aparece relacionado à inexistência ou à precária infra-estrutura existente na propriedade adquirida, bem como pela falta de energia elétrica e de estradas de acesso.

Destarte, a associação do Banco da Terra ao Pronaf investimento<sup>62</sup>, destinado às famílias assentadas, torna-se especialmente importante na medida em que esta política, além de viabilizar a aquisição da infra-estrutura produtiva básica, inexistente ou precária para boa parte das famílias, também permitia que até 30% do valor concedido fosse empregado no custeio da atividade produtiva, permitindo a estruturação das unidades produtivas, com vistas a que num prazo de três anos, as famílias estivessem capacitadas a produzir renda suficiente para arcar com o pagamento das parcelas dos financiamentos contraídos.

A totalidade dos entrevistados informou ter realizado a contratação deste crédito. As famílias, tendo em vista seu rol de prioridades e/ou necessidades, acabaram investindo o recurso de maneira distinta. Os dados da Tabela 20

---

de *área disponível à produção*. Analisando-se as 62 propriedades obtivemos que a área média disponível à produção é de 74,4% em relação à área total das propriedades, sendo a mínima 34,8% e a máxima 98,3%.

<sup>62</sup> Para as famílias assentadas via desapropriação ou crédito fundiário está previsto o financiamento nas modalidades "A", para estruturação dos lotes, e "A/C", para custeio das atividades agropecuárias. No primeiro caso, os financiamentos têm carência entre 3 a 5 anos, com juros de 0,5% a.a., com prazos de até dez anos.

dimensionam o emprego dos recursos do Pronaf investimento. Com base nestes dados, tem-se que a maior parte dos investimentos (84,5%) foi destinada à aquisição ou reforma de máquinas e implementos; ficando em segundo lugar a aquisição de animais, realizada por (62,1%) das famílias. A reforma de instalações e/ou realização de benfeitorias e a aquisição de insumos alcançou respectivamente, 50,0% e 32,8% dos investimentos<sup>63</sup>.

**Tabela 20** – Distribuição das famílias entrevistadas segundo o destino dado aos recursos do Pronaf investimento.

Finalidade do Investimento*	Número de famílias
Máquinas ou implementos	3
Instalações ou benfeitorias	2
Aquisição de animais	2
Aquisição de insumos	0
Máquinas ou implementos e Instalações ou benfeitorias	7
Máquinas ou implementos e Animais	14
Máquinas ou implementos e Insumos	4
Instalações ou benfeitorias e Animais	3
Instalações ou benfeitorias e Insumos	1
Animais e Insumos	1
Máquinas ou implementos, Instalações ou benfeitorias e Animais	8
Máquinas ou implementos, Instalações ou benfeitorias e Insumos	5
Máquinas ou implementos, Animais e Insumos	5
Instalações ou benfeitorias, Animais e Insumos	0
Máquinas ou implementos, Instalações ou benfeitorias, Animais e Insumos	3
Não lembra	4
<b>Total</b>	<b>62</b>

Fonte: Pesquisa de Campo (2008).

\* Para máquinas e implementos considera-se o investimento tanto em aquisição quanto em reforma. No caso de instalações e benfeitorias considera-se o investimento tanto em construção quanto em reforma. E no que diz respeito a animais e insumos, os dados referem-se à aquisição.

Sem sombra de dúvida, esses investimentos tiveram grande importância àquelas famílias que não possuíam o capital necessário para iniciar suas produções, destinadas tanto ao autoconsumo quanto à comercialização, bem como para estruturação das propriedades, necessidade evidenciada por boa parte dos entrevistados como principal dificuldade enfrentada desde a aquisição da propriedade. Entretanto, mesmo em face da inegável importância assumida pelo Pronaf, especialmente no contexto de unidades de produção de base familiar, sabe-se que isoladamente uma política de crédito não é capaz de superar adversidades,

<sup>63</sup> Os percentuais foram calculados tomando como referência o número de famílias que souberam informar a finalidade do emprego dos recursos, ou seja, 58 famílias.

muitas delas, inerentes às próprias unidades de produção e domicílio e/ou à condição organizacional e sócio-profissional do próprio agricultor.

Neste sentido, torna-se salutar uma abordagem em relação ao contexto produtivo, estruturante das unidades analisadas, e a partir do qual se sustenta à composição da renda das famílias.

Ao levantarmos informações sobre a principal atividade econômica desenvolvida em suas propriedades durante o período de carência, os entrevistados relataram majoritariamente a plantação de fumo (61,3%) e, em proporção inferior (22,6%), a produção isolada ou consorciada de milho e feijão (ver Tabela 21).

**Tabela 21** – Distribuição das famílias entrevistadas segundo a principal atividade produtiva que passou a desenvolver quando adquiriu a propriedade.

Atividades	Número de famílias
Pecuária leiteira	4
Pecuária de corte	1
Plantação de fumo	38
Plantação de pêssigo	4
Plantação de milho	6
Plantação de milho/feijão	6
Plantação de feijão	1
Plantação de milho/soja	1
Atividade não-agrícola	1
<b>Total</b>	<b>62</b>

Fonte: Pesquisa de Campo (2008).

A análise da condição produtiva atual revela que para fins de comercialização as propriedades baseiam-se em explorações pouco diversificadas, tendo 72,58% das propriedades baseadas em no máximo duas diferentes culturas. Nestas propriedades algumas atividades sobressaem-se em relação às demais como é o caso do fumo, do milho, do feijão e da pecuária leiteira, que percentualmente fazem-se presentes em respectivamente 67,7%, 33,9%, 19,3% e 17,7% das explorações. Ainda são encontrados em menor proporção os cultivos de batata, hortaliças, mamona, pêssigo, soja e uva, além da pecuária de corte, produção de queijos e ovos.

Tomando-se as atividades produtivas desenvolvidas no ano agrícola 2007-2008 em relação àquelas desenvolvidas durante o período de carência dos contratos, constatou-se que a cultura do fumo não cedeu espaço às demais atividades que, em verdade, experimentou um acréscimo de 10,5%. Esse fato é

corroborado pelo expressivo número de construções e reformas de estufas (62,9%), realizadas após a instalação das famílias junto às áreas, sendo que 12,9% dos entrevistados informaram já existirem estufas construídas junto às propriedades adquiridas.

Quando questionados sobre a posição assumida pelos produtos comercializados frente à geração de renda da família, aparecem destacados os cultivos de fumo e de milho. O fumo, com efeito, representa uma cultura responsável pela geração de ingresso econômico de milhares de propriedades na região. Entretanto, o milho geralmente vinculado à “suplementação” de outras explorações, como o é no caso da pecuária leiteira, da pecuária de corte, da produção de ovos, entre outras. Para parte dos agricultores de Canguçu, ainda aparece como produto de comercialização, sendo muitas vezes, a principal fonte de renda familiar.

Ao relacionarmos o principal destino dado aos recursos, obtidos junto ao Pronaf custeio, o milho aparece novamente em evidência com 66,1% dos contratos. Neste ponto, importa destacar que cerca de 32,0% dos entrevistados disse não ter conseguido acessar o Crédito de custeio após a contratação do Banco da Terra, tendo como principais razões suas restrições junto aos agentes financeiros e a baixa remuneração pela comercialização do produto, o que tem tornado o financiamento pouco vantajoso, mesmo considerando o valor do rebate. Ainda de acordo com os beneficiários, a compra do grão aparece muitas vezes como mais lucrativa do que sua produção.

No rol das estratégias produtivo-econômicas utilizadas pelos agricultores familiares, ressalta-se a crescente importância que as atividades não-agrícolas vem desempenhando no âmbito das unidades de produção familiar<sup>64</sup>. No caso das famílias entrevistadas a atividade não-agrícola é presente em 29,0% das propriedades.

Nestas propriedades, havia no total 26 pessoas envolvidas em atividades não-agrícolas, sendo que destas apenas duas não ajudavam nas atividades agrícolas desenvolvidas no interior da unidade produtiva. Dos indivíduos que auxiliam nas atividades agrícolas, em 57,7% dos casos a freqüência é regular e 42,3% ela é eventual (às vezes), ocorrendo somente quando existe a redução na demanda de trabalho externo. De modo geral, a renda proveniente da atividade não-

---

<sup>64</sup> Sobre este tema, consultar Sacco dos Anjos (2003).

agrícola é empregada no sustento da família, em investimentos na propriedade e na ampliação do conforto doméstico.

Quando questionados em relação ao que motivou a busca por esta atividade, os entrevistados informaram que o *ganho era mais garantido* (46,2%); que necessitavam *aumentar os rendimentos da família* (30,8%); que precisavam *ocupar a mão-de-obra* em períodos de *baixa safra* (15,4%); e, a menor parcela (7,7%), informou preferir realizar atividades fora da agricultura.

A pesquisa também revelou que a produção para autoconsumo<sup>65</sup> é bastante presente nas unidades produtivas, destacando-se grande percentual de hortas e pomares domésticos, encontrado em respectivamente 88,7% e 83,9% das unidades entrevistadas. Essa produção, de modo geral, é considerada, pelos próprios entrevistados como suficiente para atender as necessidades da família.

Contudo, há que se ponderar que o nível de satisfação exposto pelas famílias está diretamente relacionado às condições sócio-culturais que regem os hábitos e costumes das mesmas. Como detectado através da pesquisa, havia famílias que possuíam uma produção grande e diversificada, contando cerca de 17 diferentes itens, mas que mesmo assim era considerada insuficiente para o consumo familiar. No extremo oposto, há famílias que produziam no máximo cinco espécies e que consideravam sua produção suficiente. O que corrobora esta observação é o fato de que as famílias só consomem aquilo que efetivamente dispõem na propriedade, pois *“a gente só come se tivé. Então o que tem ... pra gente, é sempre suficiente”* (I 45).

Tendo em vista o grau de inserção da cultura do fumo nas explorações familiares estudadas e considerando a grande exigência de mão-de-obra que esta atividade demanda, é surpreendente ver preservada a manutenção da produção para o autoconsumo na maior parte das unidades. Em entrevista um agricultor chegou a relatar que a produção de hortaliças, que tinha como finalidade o consumo familiar, tornou-se crescente e atingiu níveis de comercialização, pois *“como os outros plantam fumo, eu planto umas verduras e vendo pra eles, já que eles não têm tempo pra isso ... com isso a gente sempre tem um dinheirinho toda semana”* (I 11). Outro agricultor confirma que o cultivo do fumo não lhes permite produzir todo

---

<sup>65</sup> Em seus estudos, Sacco dos Anjos et al (2005, p. 3), apontam que o autoconsumo familiar esta relacionado aos “produtos ou processos que atendem fundamentalmente às necessidades imediatas do grupo doméstico, sendo gerados na própria exploração, com base no uso da força de trabalho familiar”.

necessário: “A gente sempre compra, tá comprando essas coisa de horta e as fruta pra’s criança. O fumo não deixa tempo pra gente, não tem como atendê tudo” (I 8).

Assim como as atividades não-agrícolas mostram-se importantes componentes da renda familiar, o ingresso das transferências governamentais também reivindica destaque. O ingresso de aposentadorias se faz presente em 29,0% das propriedades, sendo, em 88,9% dos casos, utilizado para custear as despesas familiares. Nestas unidades onde ocorre a presença de aposentados, o ingresso de aposentadorias ou pensões chega a ser superior a 20% na composição da renda bruta total, em mais que 60,0% desses casos.

Outro ingresso oriundo de programas sociais governamentais diz respeito ao Programa Bolsa Família, o qual se faz presente em 21,0% das famílias. Nestas propriedades o ingresso deste repasse chega a compor, para 31,0%, mais que 15,0% da renda total familiar.

A renda bruta total é composta pela soma da renda proveniente da comercialização de produtos agropecuários e do ingresso de atividades não-agrícolas e de repasses governamentais. Entre os entrevistados a renda bruta total apresenta uma grande variação (R\$ 1.668,00 à R\$ 91.100,00), considerando-se os ingressos no ano agrícola 2007-2008. Em 71,0% das famílias ela não ultrapassa R\$ 25.000,00. A maior concentração (37,1%) ocorre na faixa até R\$ 15.000,00 (Tabela 22).

**Tabela 22** – Distribuição das famílias entrevistadas segundo o extrato da renda bruta total, com referência no ano agrícola 2007-2008 (R\$/ano).

Extratos de Renda Anual (em R\$)	Número de famílias
Até 15.000,00	23
15.000,01 – 25.000,00	21
25.000,01 – 35.000,00	9
35.000,01 – 45.000,00	3
Mais de 45.000,01	6
<b>Total</b>	<b>62</b>

Fonte: Pesquisa de Campo (2008).

A renda proveniente da comercialização de produtos agropecuários não se apresenta em todos estabelecimentos. Ela ocorre em 93,5% das unidades, variando entre R\$ 300,00 e R\$ 57.760,00, sendo preponderante na faixa entre R\$ 5.000,00 e R\$ 15.000,00. Já a renda não-agrícola, composta pelo ingresso oriundo de

atividades não-agrícolas e de repasses governamentais (como aposentadorias, pensões e programas sociais), se faz presente em 35 estabelecimentos (56,5%), variando entre R\$ 300,00 e R\$ 33.750,00.

A pesquisa ainda revela que em 40 casos (69,0%) a renda agrícola é superior a 80% na composição da renda total e em 22 casos (62,9%) a renda não-agrícola ultrapassa 20% na composição da renda bruta total, chegando, em cinco casos, a participar em praticamente 100%.

Aos objetivos do estudo interessava saber: *No entendimento das famílias, em que medida a renda total produzida nas propriedades era suficiente para prover o sustento da família e propiciar o pagamento das parcelas do financiamento da terra?*

No que se refere à possibilidade de sustento das famílias, 88,7% responderam afirmativamente. Entretanto, quando questionados quanto à possibilidade de realizar o pagamento do financiamento de compra da terra, 27,4% dos entrevistados informam ter dificuldades para realizar o pagamento das parcelas, muitas vezes sendo levados a contratar novos empréstimos ou ter de priorizar o pagamento em detrimento de outras necessidades da família. Um grupo ainda maior de entrevistados (35,5%) não sabe se conseguirá efetuar os futuros pagamentos, tendo em vista as sucessivas crises de ordem climática e econômica que têm assolado a agricultura. Neste cenário de expectativas, apenas um pequeno grupo (14,5%) assegura que efetuará os pagamentos com certa facilidade.

Ainda no que diz respeito ao pagamento das parcelas tem-se que 37,1% dos entrevistados não conseguiram efetuar o pagamento de todas parcelas vencidas entre os anos de 2005-2007. Esse resultado oculta duas situações: a primeira corresponde aos 11,3% que não conseguiram efetuar o pagamento de nenhuma parcela; e a segunda, diz respeito aos 29,0% que realizaram, em pelo menos um ano deste intervalo, o reescalonamento das parcelas vencidas<sup>66</sup>.

Entretanto, na medida em que os contratantes mediante o reescalonamento não assumem, para fins do crédito, a condição de inadimplentes<sup>67</sup>, há que analisar

---

<sup>66</sup> Há casos de beneficiários que reescalonaram todas as parcelas do intervalo, sendo que a maior parte (89,0%) realizou o reescalonamento de uma das três parcelas vencidas do período em análise.

<sup>67</sup> Quando o beneficiário realiza o reescalonamento da parcela, lhe é permitido efetuar o pagamento das parcelas vincendas, sem que seja necessário o pagamento da parcela reescalonada. No entanto, a partir do momento que o beneficiário não consegue efetuar o pagamento da parcela e também não efetua o reescalonamento, ele tem o que chamamos de parcela não paga, ou seja, inadimplente.

de outro modo. Se tomarmos o total de parcelas vencidas (186), no intervalo de tempo referido, temos a inadimplência de 10,2%, o pagamento efetivo de 78,5% e o reescalonamento de 11,3% das parcelas, segundo os dados da Tabela 23.

**Tabela 23** – Distribuição dos entrevistados de acordo com a condição das parcelas do financiamento da terra, segundo o ano de vencimento das parcelas.

Vencimento	Pagas	Não pagas	Reescaloadas	Total
2005	46	3	13	62
2006	47	8	7	62
2007	53	8	1	62

Fonte: Pesquisa de Campo (2008).

Sob a ótica da viabilização econômica das famílias é possível considerarmos que tanto os beneficiários que efetivamente não conseguiram realizar o pagamento quanto aqueles que necessitaram lançar mão do reescalonamento das parcelas vencidas<sup>68</sup>, não reuniam meios materiais de arcar com o pagamento do financiamento da terra. Desta forma, passamos a analisar os dados da pesquisa tomando por base dois grupos distintos: no primeiro, situam-se aqueles beneficiários que conseguiram, no intervalo de 2005-2007, efetuar o pagamento de todas as parcelas vencidas; e, no segundo, agregam-se os beneficiários que não conseguiram efetuar o pagamento de todas as parcelas vencidas, durante o intervalo aludido.

Deste modo, a partir da Tabela 23, apreende-se que houve uma progressiva redução no percentual do número de beneficiários que não conseguiram pagar as parcelas vencidas a cada ano. No primeiro ano esse percentual atingia 25,8% dos entrevistados, passando para 24,2% e chegando, em 2007, a 14,5%.

---

Neste caso, para a realização do pagamento das parcelas vincendas é imprescindível que primeiro efetue o pagamento da parcela inadimplente.

<sup>68</sup> Do total de beneficiários que realizaram o reescalonamento das parcelas vencidas, apenas em um caso detectou-se claramente que a estratégia não foi utilizada pela carência de condições sócio-econômicas e sim por outras razões que ficam evidentes na fala do agricultor:

Eu só adiei o vencimento da parcela [reescalonamento] porque acho que a gente deve aproveitar de tudo que o governo oferece pra gente [risos], Senão, depois a gente não faz e só os outros ganham ... Por exemplo, se depois o governo decide que vai perdoar a dívida daqueles que precisaram adiar a parcela, ou de repente ele resolve cortar o juro dessa gente que não consegue pagar no prazo ... Eu já cansei de ver gente que se deu mal porque quis fazer tudo certinho, paga em dia. Aqui em Canguçu mesmo, quem tinha dívida dos tratores, ficou tudo perdoado, mas aqueles que já tinham pago certo, esses perderam o dinheiro todinho (I 5).

Fato que chama atenção é que o aumento no número de agricultores adimplentes não interferiu no número de agricultores, efetivamente, inadimplentes. Ou seja, entre os anos de 2005-2006 o número de parcelas inadimplentes mais que dobrou, mantendo-se no ano seguinte, enquanto que o reescalonamento das parcelas apresenta redução significativa, representando, no ano de 2007, 1,6% do total de entrevistados.

A partir desta análise conclui-se que o número de parcelas que não foram efetivamente pagas, entre 2005-2007, atinge 21,5% do total (186). Esse percentual é inferior aos 37,1% dos beneficiários que não conseguiram efetuar o pagamento de todas parcelas vencidas, mas ainda assim elevado para o padrão de uma política de acesso à terra.

Todavia, a fim de traçarmos um paralelo em relação ao índice de inadimplência municipal, apresentado na seção anterior, é necessário considerarmos apenas aqueles beneficiários que no ano de 2007 não realizaram o pagamento da parcela. Neste caso tem-se que a inadimplência entre os entrevistados é de 12,9%, ao passo que a inadimplência municipal, estimada a partir dos dados da Secretaria de política Econômica do Ministério da Fazenda (2008), é de 20,8%, em relação a 236 contratos. Com efeito, em relação aos contratos em situação de inadimplência no ano de 2007 apenas 16,3% compõem parte deste estudo<sup>69</sup>.

Conforme já exposto, a iniciativa da União, através do Ministério da Fazenda, era de realizar o levantamento no sentido de dar vazão a medidas de redução da dívida rural. Nesta perspectiva, questionamos os gestores locais sobre a existência de alguma ação em Canguçu, a respeito de reduzir ou até mesmo de evitar a ampliação do índice de inadimplência municipal, bem como sobre algum envolvimento das instituições, as quais representam, no sentido de auxiliar no encaminhamento das propostas de renegociação dos contratos inadimplentes do Banco da Terra.

De acordo com o chefe do escritório local da Emater, “é um contrato de financiamento, só aqueles que não estão em dia que podiam negociar ... essas

---

<sup>69</sup> Neste sentido, dois registros são importantes, o primeiro é de que, por tratar-se de informação estritamente sigilosa, não houve por parte do agente financeiro municipal (Banco do Brasil) a possibilidade da liberação de uma listagem dos contratos em função da condição de adimplência e inadimplência, a fim de que, a partir desta, pudéssemos realizar uma amostra ponderada. O segundo registro, decorrente deste, é de que conforme a metodologia descrita a escolha dos entrevistados se deu de maneira aleatória.

propostas eram diretas entre o beneficiário e o Banco do Brasil". Os demais entrevistados afirmaram não ter ocorrido nenhum tipo de ação. Inclusive, alegando também se tratar de *uma negociação direta entre o Banco e o beneficiário*. Para Pedro Adão, *é um negócio como outro qualquer*, "um financiamento a mesma coisa que tu vá comprar um carro, que tu vai comprar uma televisão, que tu vai comprar uma geladeira, que tu vá comprar uma moto, né".

Neste contexto, em que a partir do período de carência 88,7% dos entrevistados conseguiram efetuar o pagamento de pelo menos uma das três parcelas vencidas, merece destaque que em relação a esta parcela de agricultores, 12,8% necessitaram de algum tipo de auxílio. Destes beneficiários que confirmaram ter necessitado de auxílio cerca de 43,0% guardou parte do recurso do Pronaf investimento para efetuar o pagamento da parcela da terra, e o restante recorreu a empréstimos, preponderantemente de origem informal.

A abordagem que temos realizado até este momento nos auxilia a quantificar e caracterizar o público entrevistado. Entretanto, para retomarmos as questões propostas nesta dissertação é preciso avançar a análise, segundo os fatores que influenciam sobre a capacidade das famílias honrarem o cronograma de pagamento das parcelas do Banco da Terra.

Os dados revelam que os beneficiários que firmaram seus contratos em 2000 apresentaram maiores índices de adimplência (76,5%), enquanto que os agricultores contemplados em 2001 ficaram em 57,8%. O que talvez possa, em parte, explicar essa condição é que os contratantes de 2000 tiveram sua primeira parcela vencida em 2005, mesmo período dos contratos efetuados no ano seguinte (2001), ou seja, por essa condição os contratantes de 2000 tiveram um período de tempo maior para estruturarem-se.

Ao questionarmos os gestores locais do programa sobre esse acontecimento, estes não souberam precisar as razões que levaram à essa diferença no tempo de carência dos contratos. O chefe do escritório local da Emater, Ilmes Pires da Rosa, embora também não saiba afirmar o que designa o fato, supõe a relação com o tempo retorno financeiro que pode ter sido estipulado nos projetos de exploração, ou ainda, com um fator meramente administrativo, relacionado diretamente ao agente financeiro.

A experiência de gerir o próprio negócio, de experimentar diferentes sistemas produtivos, de conduzir distintas atividades agropecuárias, confere ao

agricultor um grau de domínio das relações produtivas e organizacionais que influenciam sobre a condução das unidades de produção. Neste sentido, era de se esperar que o regime de trabalho vivenciado pelas famílias, antes da aquisição de suas propriedades junto ao Banco da Terra, exercesse influência sobre a situação das mesmas com relação à capacidade de honrar o cronograma de pagamento das parcelas do financiamento da terra adquirida.

Os dados que a seguir analisaremos não fazem outra coisa senão confirmar essa premissa. Antes, porém, cabe agregar à discussão o depoimento de um dos agricultores beneficiários do Banco da Terra que foram entrevistados.

O Banco da Terra é muito bom de pagar. Esse pessoal que não consegue pagá ... tem gente que diz que eles não trabalha, mas eu acho que é porque eles provavelmente nunca pagaram a *terça*, não sabem guardá o dinheiro do patrão. A gente tem que pensa que o Banco da Terra, hoje, é nosso patrão. A gente ainda não é dono, tem que paga o patrão. Pra gente, ainda sobra muito mais hoje do que sobrava quando arrendava. .... Eu acho muito bom que todo mundo pudesse pegá esse Banco da Terra, é o melhor patrão ... a gente paga e pronto! (I 28).

Do ponto de vista do tempo de experiência, a maior parte (59,7%) dos beneficiários registra uma atividade de 30 anos dedicados à agricultura. Em relação aos que conseguiram efetuar o pagamento de todas parcelas identificou-se 56,4%, ao passo que entre os que não conseguiram efetuar o pagamento de todas as parcelas o percentual é de 65,2%. Chama atenção em relação, que entre os agricultores que possuíam acima de 41 anos de experiência, a inadimplência chega a 85,7%.

Os dados da Tabela 24<sup>70</sup> mostram grandes variações em relação às taxas de inadimplência, segundo a condição pretérita do produtor que foi assentado através do Banco da Terra.

Através desses dados (Tabela 24), pode-se perceber que entre o grupo de agricultores que desempenhava atividades eventuais, sob a condição de *diaristas*, ocorreu uma maior dificuldade de efetuar o pagamento de todas as parcelas. De outro lado, a inadimplência é maior no grupo dos agricultores que trabalhavam por conta-própria, bem como no caso dos que trabalhavam sob a condição de arrendatários.

---

<sup>70</sup> Os dados dessa Tabela consideram como grupo inadimplente aqueles agricultores que não conseguiram efetuar o pagamento de todas parcelas vencidas no intervalo 2005-2007, inclusive aqueles que necessitaram lançar mão do reescalonamento em qualquer umas das parcelas vencidas neste intervalo de tempo.

Assim, se entre os produtores que eram trabalhadores por conta-própria, arrendatários ou parceiros a inadimplência é de respectivamente 25,0%; 26,3%; 31,8% e entre agregados ela é de 45,5%. Chama, entretanto, à atenção o fato de que ela atinge 83,3% entre produtores que eram “diaristas”. Há, portanto, claras evidências de que a experiência preliminar do beneficiário deva ser melhor esclarecida. Não basta com dizer que a pessoa a ser beneficiada tenha trabalhado na agricultura nos últimos anos se a experiência não estiver associada ao exercício da condição de pequeno proprietário, mesmo que sob a forma de arrendamento, parceria ou meação. A falta de experiência administrativa pode estar associada a maior incidência da inadimplência.

**Tabela 24** – Percentual de inadimplência segundo a condição/relação de trabalho anterior à aquisição da terra.

Condição de trabalho	%
Conta própria	25,0
Arrendatário	26,3
Parceiro	31,8
Agregado	45,5
Diarista	83,3

Fonte: Pesquisa de Campo (2008).

Em decorrência do balanço entre a força de trabalho e a demanda de consumo, as famílias estabelecem suas estratégias produtivas, definindo sua forma e grau de inserção aos mercados, e a partir disso, suas necessidades e prioridades. Neste sentido, algumas famílias na busca da ampliação dos recursos e da ocupação da mão-de-obra excedente, se lançam à realização de atividades não-agrícolas e/ou definem o grau de diversificação de suas unidades.

Entretanto, esse campo de decisões é povoado ainda por outras questões, dentre elas: o tamanho das unidades produtivas, a disponibilidade de máquinas e implementos, disponibilidade de recursos financeiros para o investimento, conhecimentos técnicos, viabilidade de comercialização, dentre outros.

Esses fatores deveriam ter sido levados em conta na formulação dos projetos de exploração, que orientaram a aprovação da proposta de viabilidade econômica das propriedades junto ao agente financeiro. Todavia, boa parte dos agricultores (85,5%) não chegaram sequer a conhecer a existência ou conteúdo desses projetos, que dirá ponderar sobre as condições de implantação do mesmo.

Há que se considerar que a não adesão do governo do Estado à implantação do programa, contribuiu em boa medida, para uma atuação deficitária da assistência técnica oficial (Emater) às famílias, que se limitou à elaboração dos projetos de financiamento e de maneira menos incisiva nas vistorias do Pronaf Investimento. Conforme relatado pelos beneficiários, em muitos casos a instituição não chegou sequer a realizar a segunda vistoria, necessária para fiscalizar o emprego dos recursos advindos do crédito.

Quando perguntado sobre a atividade produtiva da família um dos agricultores entrevistados informa não estar satisfeito em relação à atividade:

Eu trabalho com fumo né, mas a gente sempre tinha na cabeça de plantá verdura ... de fazê feira na cidade. Queria trabalha com hortaliça, mas daí precisa da irrigação e das curva de nível. O pessoal da Emater vieram aqui pra vê se a gente tinha comprado as coisa do Pronaf [vistoria do Pronaf Investimento], ficaram de volta pra ver essas coisa pra gente, mas nunca mais apareceram aqui, nem pra fazê a outra vistoria (era uma pra cada parcela que a gente pegava). A Emater fica de vim fazê e não vem (I 31).

Em entrevista, o chefe local da Emater, reconhece não ter assistido os beneficiários, embora haja o pagamento de recursos no montante financiado nos projetos para a realização de três visitas anuais. Ele pondera que a entidade tem um quadro técnico bastante reduzido, em que pese o grande número de agricultores familiares do município, o que dificultava a realização das visitas junto às propriedades, uma vez que as burocracias do escritório consumiam boa parte do tempo de trabalho.

Cabe aqui mencionar que por parte dos gestores locais, os beneficiários do Banco da Terra não eram e nem são vistos enquanto um público específico. Embora desde a implantação dos projetos houvesse previsto, e descontado do montante dos contratos, o valor referente aos serviços de assistência técnica para acompanhamento destes agricultores, os gestores afirmam que não havia um trabalho específico. É perceptível que na visão deles o Banco da Terra cumpria seu papel na medida em que ocorria a escrituração da terra. De tal forma, que a partir deste momento os beneficiários enquadravam-se indistintamente junto aos demais agricultores familiares do município e por essa razão não recebiam nenhum tipo de atenção especial no que afeta à orientação técnica ou a outros projetos que pudessem auxiliar as famílias no âmbito da produção.

Se de um lado, esta carência da orientação técnica possa ter acarretado a inviabilidade de alguns projetos, por outro, também abriu precedentes para

crescente importância depositada às *empresas fumageiras* e para o grau de importância que a cultura do fumo assumiu entre os beneficiários deste programa.

Em que pese o desconhecimento em relação ao projeto de exploração e a fragilização da assistência técnica, as famílias deram início aos seus projetos particulares. Boa parte deles vinculado ao cultivo do fumo, o que embora para algumas famílias fosse uma decisão ancorada nas possibilidades de produção de renda, para outro grupo significa a possibilidade concreta da moradia na terra adquirida, tendo em vista que as *empresas fumageiras* forneciam um recurso para construção de estufa e galpão, o qual serviu e, em alguns casos, ainda serve como meio para viabilizar a residência para as famílias.

Segundo os depoimentos, a inserção na atividade *fumageira* tornou-se essencial à sobrevivência das famílias durante o período de instalação, agindo simultaneamente enquanto viabilizador da moradia e como via de assistência técnica, visto que a ampla maioria dos entrevistados recebeu esse serviço somente por meio da *empresa fumageira*. Por fim, cabe mencionar que essa cultura assume a condição de principal fonte geradora de renda, uma vez que boa parte dos entrevistados alega ter no fumo a única garantia para o pagamento da área adquirida e de sua permanência na agricultura.

O acompanhamento técnico das propriedades que deveria ser realizado pela Emater, a fim de compor o rol de instrumentos para a viabilização das famílias assentadas, mostrou-se bastante precário. Conforme ilustram os dados da Tabela 25, a instituição, no ano de implantação dos projetos, não chegou a atender 10% dos entrevistados. Essa atuação que já era bastante limitada foi reduzida praticamente à metade (4,8%), no ano agrícola 2007-2008.

**Tabela 25** – Distribuição dos entrevistados de acordo com o serviço de assistência técnica recebida no ano de implantação dos projetos; durante o período de carência dos contratos; e atualmente, considerando o ano agrícola 2007-2008.

	Ano de instalação do projeto	Durante o período de carência do projeto	Ano agrícola 2007-2008
Emater	6	2	3
Cooperativa (Cosulati)	-	1	1
Empresa Integradora	21	38	34
Não assistidos	35	21	24
<b>Total</b>	<b>62</b>	<b>62</b>	<b>62</b>

Fonte: Pesquisa de Campo (2008).

Essa ausência foi em parte suprida pela assistência técnica fornecida pelas *empresas fumageiras*, que se responsabilizaram pelo acompanhamento de 33,9% do total de entrevistados, no ano de implantação dos projetos e por 61,3% no período de carência. Ainda cabe destacar que atualmente este serviço também sofreu certa redução, passando a contemplar 54,8% dos beneficiários.

Os dados acima apresentados, ainda revelam que 56,4% dos beneficiários não receberam nenhum tipo de auxílio técnico no ano de sua instalação, que 33,9% que permaneceram sem acompanhamento durante todo o período de carência e que atualmente 38,7% não têm auxílio técnico.

Tomando-se dois períodos distintos (os três anos de carência e o ano agrícola 2007-2008), detecta-se que o serviço que já era deficitário no momento da implantação dos projetos apresenta resultados ainda piores passados quase sete anos. Durante o período em que os beneficiários encontravam-se em carência dos contratos, 25,64% dos que conseguiram efetuar o pagamento de todas as parcelas não receberam orientação técnica de nenhuma fonte, ao passo que entre aqueles que não conseguiram efetuar o pagamento de todas as parcelas vencidas esse percentual alcança 47,8%.

O intervalo de renda bruta total (anual) entre os entrevistados que conseguiram efetuar o pagamento de todas parcelas do Banco da Terra variando, entre R\$ 3.908,00 e R\$ 91.100,00 sendo que  $\frac{3}{4}$  possuem renda média de R\$ 26.604,93. E entre os que não conseguiram efetuar o pagamento de todas parcelas o intervalo corresponde a R\$ 1.668,00 e R\$ 34.700,00, sendo que 95,67% situam-se entre R\$ 1.668,00 e R\$ 25.780,00.

Cabe destacar que os beneficiários com renda familiar inferior a R\$ 10.000,00 reais por ano, que conseguiram realizar o pagamento de todas as parcelas vencidas, alegam razões bastante similares para o fato: vendem animais, recebem auxílio externo, ou de outro modo, preconizam o pagamento das parcelas da terra em detrimento do pagamento das parcelas do Pronaf e/ou da aquisição de bens, eletrodomésticos e até mesmo de itens de uso pessoal. Conforme fica deflagrado nas passagens a seguir:

A gente tá conseguindo pagá bem as prestação da terra. Nunca falhei. A gente vai empurrando [reescalando] as parcelas dos Pronaf. Não dá pra atendê as duas coisa (I 30).

Eu como [faz as refeições] com o pai, se fosse só eu pra tudo, não ia dar, se pagasse as dívidas não tinha pra comer (I 23).

É bem apertado ... a gente tira daqui põe ali. Sempre falta uma coisa pra gente, mas vamo se virando. É apertado. Mas a gente vai juntando da aposentadoria e daí consegue pagá as parcela. Se não fosse esse dinheiro... (I 15).

Isto posto, apreende-se que os repasses governamentais, especialmente oriundos de aposentadorias, também revestem importância na medida em que garantem o ingresso mensal, que em alguns casos serve até como única fonte ao pagamento das parcelas da terra.

Outra importante informação que merece ser agregada à nossa análise se refere ao comparativo entre a posse de animais domésticos antes e após as famílias serem assentadas pelo Programa Banco da Terra. Os dados da Tabela 26 demonstram que o número médio de animais de modo geral foi ampliado, confirmando as informações já relatadas no que afeta à parte do destino dado aos recursos do Pronaf investimento.

**Tabela 26** – Número médio de animais domésticos por famílias antes e depois do assentamento através do Banco da Terra.

Número médio de animais por família		
	Antes do Banco da Terra	Depois do Banco da Terra
Bovinos	3,5	8,5
Aves	16,8	28,1
Suínos	3,1	4,9
Eqüinos	0,6	1,0

Fonte: Pesquisa de Campo (2008).

Outros estudos (SACCO DOS ANJOS et al., 2007; DESER, 2006) apontam para importância desempenhada pelo rebanho bovino enquanto estratégia dos agricultores no sentido de convertê-los numa espécie de “poupança” para fazer frente aos pagamentos da terra adquirida.

A partir desta perspectiva, chama a atenção que crescimento no número de cabeças de bovinos foi superior às demais criações, atingindo cerca de duas vezes e meia o número médio possuído antes da aquisição da terra.

Ao analisarmos somente o período após o assentamento das famílias, tem-se que 74,2% das propriedades tiveram seu rebanho bovino ampliado, 16,1% mantiveram a condição anterior e 9,7% reduziram. Cabe salientar que nas três

situações, há ocorrência de agricultores que mantêm apenas uma produção para autoconsumo (um animal/ano) e de alguns que não possuem animais, em decorrência do reduzido tamanho das propriedades.

A noção de que a criação de animais pode contribuir na efetivação do pagamento da dívida da terra mostra-se clara na fala de um de nossos entrevistados. Segundo ele, a criação de animais é uma espécie de *seguro*, uma vez que “essa é poupança que garante o pagamento da minha dívida da terra e do Pronaf” (I 37). Outro agricultor é taxativo ao informar que o cuidado com os animais, ao longo do ano, lhe garante a adimplência. Segundo ele: “[...] Eu cuido dos animal todo ano. Ano a dentro, ano a fora. Eu sempre tô criando um ou dois bicho pra vendê. É com isso eu garanto pagá as dívida. Se não fosse os animal eu não ia consegui juntá esse dinheirinho” (I 53).

Destarte, se considerarmos o incremento no número médio de animais domésticos antes e após o Banco da Terra distinguindo os agricultores segundo a realização do pagamento de todas as parcelas vencidas entre os anos 2005-2007, percebe-se claramente que aqueles agricultores que não conseguiram honrar o cronograma de pagamentos tinham menores posses no período anterior à contratação do programa. Embora tenham apresentado neste cotejo maiores incrementos, especialmente no que diz respeito ao rebanho bovino (320,0%), de modo geral permanecem com número de animais domésticos inferior.

Outra questão bastante recorrente atrela-se ao fato de que boa parte das famílias não dispunha de bens ou de capital, que pudessem ser convertidos em garantia de estruturação das unidades produtivas, especialmente durante os primeiros anos. O fato é que 45,0% em propriedades não havia sequer a moradia<sup>71</sup>. A ausência de instalações ainda era maior: 58,1% das propriedades não possuíam galpões e, praticamente, na sua totalidade não contavam com chiqueiro, estábulo ou galinheiro.

A existência de moradia na propriedade foi extremamente importante para 61,5% daqueles agricultores que conseguiram realizar o pagamento de todas parcelas vencidas. Tomando-se o grupo de agricultores que não conseguiu efetivar todos pagamentos, tem-se que em 56,5% dos casos não havia casa na unidade adquirida. Neste último grupo, situam-se alguns agricultores que relataram não ter

---

<sup>71</sup> Reforça-se que em 80,4% das propriedades houve a necessidade de construção ou reforma da moradia.

conseguido instalar-se na propriedade junto com sua família, logo após a escrituração das terras, em virtude da inexistência da casa ou de alguma instalação que permitisse abrigar a família.

Essa condição afetava diretamente na estruturação da família, tendo em vista, como relatado anteriormente, que boa parte das famílias apresentou dificuldades de preparar a terra para realização do primeiro plantio, o que restaria para esse grupo de agricultores que se encontravam no dilema entre prover condições de habitação à família e dar início às atividades produtivas, a fim de que no período máximo de três anos conseguisse arcar com a dívida contraída.

No que se refere ao custeio das atividades produtivas, uma parcela considerável dos agricultores (32,0%) não conseguiu acessar o recurso após a contratação do Banco da Terra. Ressalta-se que neste grupo encontram-se 25,6% dos que pagaram todas parcelas e 43,5% dos que não conseguiram efetivar o pagamento de todas parcelas.

Embora os dados reflitam a necessidade do recurso, ela mostrou-se mais significativa entre agricultores que não conseguiram realizar o pagamento de todas parcelas. Há que se ponderar que aos agricultores do Banco da Terra estava previsto somente o Pronaf estruturação (A/C), que incluía a possibilidade de que até 30,0% dos recursos fossem destinados ao custeio das atividades produtivas.

Em entrevista com os gestores locais do Banco da Terra ficou perceptível que a exceção, na realidade, é o grupo de agricultores que conseguiu acessar esse recurso. Segundo Pedro Adão, o agricultor tinha direito a contratar o Pronaf investimento (modalidade A/C). No entanto, se antes da liberação do recurso ele realizasse junto ao banco a contratação do custeio de lavoura, “perdia o direito desse crédito”, ou seja, “se ele [o agricultor] fazia um, não podia fazer o outro”.

Essa situação não afetou 67,7% das famílias entrevistadas, as quais afirmaram ter conseguido realizar o financiamento.

A partir dessa subsecção é possível inferir de forma preliminar, que boa parte daqueles agricultores que não conseguiram efetuar o pagamento de todas parcelas da dívida da terra corresponde aos agricultores que possuem rendas familiares menores e que enfrentaram mais dificuldades de estruturação junto às propriedades, seja pela carência de assistência técnica, pela maior necessidade que tiveram de realizar investimentos iniciais, pelo maior tamanho das famílias, ou ainda,

pela condição de trabalho e experiência administrativa que reuniam antes de haverem adquirido a terra.

#### 4.2.2 Os assentados do Banco da Terra: avaliação do programa e perspectivas

Do ponto de vista das expectativas das famílias, 91,9% avaliam ter realizado *um bom negócio* ao escolher o Banco da Terra como meio de acesso à propriedade da terra. Nesse sentido, 30,6% atribuem esta ocorrência ao fato de terem, a partir da aquisição da terra, logrado certo grau de autonomia e de segurança, que expressam nos seguintes termos:

Tamo bem satisfeito agora. O pai e a mãe não tem mais que se mudar, eles tem um lugar pra eles ficá ... o pai e a mãe precisavam de um canto pra eles. Só deles não terem que ficá mudando toda vez, só por isso, o Banco da Terra já valeu ... Ninguém quer velho de sócio..." (I 46).

A gente tá bem contente, agora se livrou do sócio. o melhor negócio foi a gente se livrar do sócio ... A terra sendo nossa, e sem patrão pra mandar na gente, pra pegar toda sobra de dinheiro... não tem coisa melhor. Agora a gente planta, a gente se organiza pra nós. Antes, os filho da gente nem tinham mais gosto pro trabalho... eles [os filhos] diziam que pra aquele homem nojento eles não iam trabalhar, preferiam trabalhar de empregado pra fora [em outra propriedade].(I 52)

Sáimos do jugo do sogro ... Antes, era tudo do sogro. A gente não tinha direito a parte nenhuma nos animal. Nem roupa a gente pegava dinheiro pra comprá ... Minha sogra é que ia pra comprá, ela que escolhia, que pagava ... Dinheiro? A gente nunca via a cor do dinheiro ... Não faltava comida e essas coisas, mas também a gente não tinha como escolhê, como decidi, como se planejá ... É como se antes do Banco da Terra nossa vida fosse deles, eles decidiam tudo por a gente (I 43).

Ainda no que diz respeito à avaliação sobre o negócio realizado, outra parte das famílias (25,8%) afirma que a realização *bom negócio* se manifesta por uma vantagem financeira, em face das facilidades nas condições de pagamento (parcelamento). Muitas vezes, o valor pago em arrendamento ou em outro tipo relação era bastante superior ao valor da parcela do Banco da Terra. Ou seja. "com o dinheiro da terça eu pago minha terra e sobra" (I 10); "não tem que entregar metade pro patrão ... Por exemplo, num ano bom que teve, se não eu tivesse entregado a *meia* pro patrão, podia tê comprado minha terra à vista" (I 22).

Para alguns agricultores a vantagem está no fato de que o valor desembolsado está sendo empregado no pagamento de uma terra que será futuramente sua, diferentemente do que ocorria no pagamento da meia, da terça, do arrendamento, etc.

Esta vantagem financeira ainda se traduz de outra forma. De acordo com o depoimento de um agricultor, o Banco da Terra representa um meio através do qual tornou-se possível que eles constituíssem seu patrimônio. Em sua fala, menciona: “hoje a gente não precisa arrendá tanto. O valor pago em cada prestação [hoje] é bem inferior ao valor do arrendamento ... tanto é vantagem que a gente até conseguiu comprá mais terra depois”. A esposa manifesta-se em concordância à afirmação, e complementa alegando que a propriedade da terra conferiu a eles um grau de liberdade em relação às decisões produtivas, que influenciando diretamente sobre a atual condição financeira da família. Nas palavras dela:

“É ... em terra de sócio a gente nunca ia plantá fumo. E sem esse dinheiro do fumo a gente não pagava nem o Banco da Terra nem a outra terra ... se não fosse a gente sê dono do nariz da gente, te digo que a gente não teria nada disso ... Se seguisse dando a parte do patrão a gente nunca ia construí casa, comprá as coisa [móveis] ... nunca nem ia tê os maquinário da gente. A gente ia segui sempre marchando” ( I 47).

Outro grupo de famílias (19,4%), também considera que a contratação do Banco da Terra foi um *bom negócio*. Outrossim, para estes beneficiários, o fato adere-se a não visualização de outra maneira factível de conquistarem a propriedade da terra. Para o beneficiário, “é bom negócio sim ... não tinha outro meio ... esperar herança não dá, juntar dinheiro pra depois comprá a terra, o colono também não se consegue ... Então, esse Banco da Terra foi muito bom pra nós” (I 4).

Em ocorrência bastante inferior encontram-se aqueles agricultores que consideraram não ter realizado um bom negócio (8,1% do total de entrevistados). A maior parte deles declara que hoje se encontra endividado e em condições sócio-econômicas mais agravadas do que antes da contratação do Banco da Terra e em menor parte alega que os juros cobrados são excessivos e que tornam a parcela a cada ano mais alta, dificultando o pagamento.

Considerando-se os agricultores que não conseguiram efetuar o pagamento de todas as parcelas vencidas, aparecem 14,3%, os quais ponderam que apesar das dificuldades de realizar os pagamentos, ainda assim, acreditam ter concretizado um *bom negócio*.

Acho que não vou ter pra pagar sempre ... tudo que se tem pra pagá a gente não consegue ... Cada vez a parcela fica mais alta, daí o cara tem que fica melhor, tem que vendê melhor, mas a coisa só dá pra trás, a gente ta se esforçando ... [...] o Banco da Terra é muito bom, a gente que não

consegue de ir pagando direito, como tem que sê, mas o negócio é bom, a agricultura é que não ajuda o cara [risos] (I 51).

Eu acho que o BT é melhor que o assentamento (meu pai se assentô né), só que o Banco da Terra não é bem pra pobre. Só consegue pagá quem já tinha alguma coisa antes ... A gente que nem tem o que vendê e que também não conseguiu nem guardá um dinheiro do Pronaf, pra pagá as parcelas, pra gente a coisa é braba. Tem gente que guardô do Pronaf pra pagá a terra, mas como a gente não tinha nada (implementos assim...) daí a gente teve que comprá tudo, teve que gastá todo dinheiro que vinha. Mas o Banco da Terra não é mal negócio não. É muito bom, mesmo que a gente não consegue pagá tudo certinho, não dá pra falá que não fez negócio bom (I 38).

Chama atenção que o fato de não ter conseguido efetuar o pagamento de todas as parcelas vencidas, não se mostra determinante da avaliação em relação ao negócio realizado. Entre os três beneficiários que não efetuaram o pagamento e nem o reescalonamento de nenhuma das três parcelas vencidas no período analisado, a avaliação é positiva. Quando questionados sobre o motivo para tal avaliação informaram: “Porque agora tenho pelo menos onde morar” (I 7), “Tem o canto da gente ... isso vale muito” (I 8); “Eu morava num canto ... pouca terra. Agora, eu tenho a terra, tenho esperança de que melhore no futuro”( I 9).

Ao relacionarem o período atual com o anterior à aquisição da propriedade, do ponto de vista das condições de vida da família, 98,4% asseguram que houve melhoria, sendo que 47,4% dos casos referem-se à conquista da *autonomia* como grande argumento. Já outros 24,6% apontam a melhoria das condições econômicas e de infra-estrutura da família como justificativa.

Uma parcela (8,2%) dos beneficiários que afirmam que as condições de vida atuais são superiores àquelas vivenciadas antes do Banco da Terra, ainda assim, acredita não ter realizado um *bom negócio*.

A partir destas constatações, buscamos averiguar se os entrevistados viam perspectivas de futuro da família na agricultura. A este respeito, 64,5% responderam afirmativamente. Todavia, em 48,4% suas justificativas referem sobre a carência de outras oportunidades, considerando que *não tem estudo para tentar outra atividade (outra profissão)*; deixando suas motivações no campo estrito da *esperança*.

Para os agricultores: “Tem que ter [esperança] ... na cidade não tem futuro, porque não temos estudo” (I 11). “Não tem outra coisa, quem não tem estudo tem que ser na agricultura mesmo” (I 24). “Hoje só estudando ... Tem que estudar pra sê outra coisa. Sem estudo, só na agricultura mesmo” (I 35). “Tem que ver [futuro]... se

tivesse estudado, podia pensar em outra coisa, mas ... “ (I 60). “Por enquanto não tem outra coisa, sem estudo na cidade não tem valor” (I 44).

Do total de agricultores ainda tem-se 25,8% que não vêem perspectiva de futuro e 9,7% que não possuem opinião formada. Em relação ao primeiro grupo, as afirmações encontram-se ancoradas no elevado grau de incerteza que cerca a atividade agrícola, tendo em vista, especialmente, as sucessivas frustrações de safra que vivenciaram estes agricultores, tanto no que diz respeito às mazelas climáticas quanto em relação às dificuldades na aquisição dos insumos e na comercialização dos produtos.

“Futuro? ... é muito complicado ... clima não tá ajudando .. a safra do feijão mesmo, foi muito ruim (I 15)”. “Eu não vejo mais futuro na agricultura ... Acho que a tendência é piorar, nos últimos anos só tem piorado. o preço que a gente pega pelas coisas nem paga o gasto da gente na lavoura, dirá sustenta a família” (I 1). “A lavoura um ano dá, outro já não, pra mim não tem mais muito o que esperar disso” (I 57). “Nem o fumo que dava alguma coisa, hoje paga a pena. Só de agricultura não se vive mais ...” (I 61).

No campo das expectativas das famílias interessava saber se os agricultores tinham o desejo de que seus filhos permanecessem ou não na agricultura. Desconsiderando-se os dois beneficiários que não possuem filhos, 51,7% gostariam que os filhos permanecessem na agricultura; 38,3% não gostariam e 10,0% não têm opinião formada.

No que tange à maior parcela destes agricultores, 25,8% entendem que os filhos devem ficar na agricultura, pois sem estudo e sem a possibilidade de outra profissão a vida *na cidade não seria possível* (viável)<sup>72</sup>; 16,1% visualizam *preferem o meio rural* (considerando, entretanto, sobre a falta de estudo e as possíveis dificuldades que os filhos teriam na cidade), sendo que o maior percentual (54,8%) fica entre aqueles que não souberam apresentar justificativas para a opção.

Em relação aos agricultores que não manifestaram interesse de que os filhos se mantenham na atividade<sup>73</sup>, 47,8% acreditam que os filhos devam estudar ao

<sup>72</sup> Os depoimentos dos agricultores são bastante claros neste sentido. “Não é futuro [na agricultura], mas fazê o quê? ... se a cabeça não ajuda ...” (I 30). “Gostaria sim que eles ficassem aqui. A nossa experiência já mostra, que sem estudo, só sobra agricultura mesmo” (I 29). “E isso [agricultura] que sobra pra quem não tem estudo” (I 1). “Outro rumo pra vida deles não tem, pois não eles têm estudo, só sabem das coisas da lavoura” (I 48).

<sup>73</sup> “Aqui fora não é vida, se ela puder estudar...” (I 39) “Estudar, pra eles não sofrer tanto como a gente. Se estudarem eles podem ser o que quiserem” (I 44). “Se ele pudé estudá, melhorá de vida,

invés de persistir na agricultura; 34,8% consideram a atividade agrícola muito penosa e vislumbram outro futuro aos filhos<sup>74</sup>; 13,1% ponderam que o trabalho assalariado fornece melhores garantias e 4,3% não conseguem justificar a opinião.

Do ponto de vista da perspectiva sucessória 48,3% das famílias prevêem um sucessor, 23,3% não vislumbram nenhum sucessor e 28,4% não souberam informar.

Interessava-nos saber se haveria alguma relação entre as condições sócio-econômicas das famílias e suas perspectivas de sucessão. Para tanto, traçamos uma relação com aquelas famílias que conseguiram, ou não, efetuar o pagamento de todas as parcelas vencidas no período analisado. Entre os que conseguiram realizar todos os pagamentos a perspectiva de sucessão é de 56,4%, enquanto entre os que não conseguiram é de 33,3%. A incerteza sobre a sucessão é maior neste último grupo (38,1%), ficando em torno de 23,0%, no primeiro.

Chama atenção que os três beneficiários, que apresentam as três parcelas vencidas não pagas não têm nenhuma perspectiva de sucessores.

Com efeito, a problemática do processo de sucessão não se encontra atrelada somente à condição de adimplência dos contratos e a imediata condição sócio-econômica das famílias. Há que se ter em mente que se trata de um fenômeno que tem se encontrado bastante presente junto às unidades familiares de produção, tendo em consideração as sucessivas crises que tem fragilizado o setor, reduzindo as perspectivas das famílias, assim como há que se ponderar em relação às maiores facilidades que as crianças e jovens possuem de estudar e optar por outras profissões, muitas delas alheias ao meio rural.

Perguntamos aos entrevistados: *o que seria necessário acontecer para que melhorassem as condições de vida de sua família?* Neste sentido, foram principalmente citadas melhorias na infra-estrutura da propriedade, destacando-se a construção e reforma de moradias e instalações e a necessidade da aquisição de implementos; a melhoria das condições produtivas, tomando relevo a regulação do preço dos insumos agropecuários e melhores condições de comercialização, a elevação do valor dos produtos agrícolas produzidos e a redução do preço dos insumos; melhorias em relação às políticas públicas. Neste caso, o destaque ficou

---

seguí outra profissão" (I 55). "Quem não tem estudo, tem que ser agricultor, a gente *qué* que ele estude pra ser alguém" (I 33).

<sup>74</sup> "Lavoura é muito sacrifício. Não quero que passem o que estamos passando" (I 34). "Na agricultura, só se trabalha pra vivê. Eu quero que eles possam mais que a gente. Eu não queria ver meus filho se *judiá* tanto" (I 6).

no apelo por uma assistência técnica presente e eficiente, bem como por maiores incentivos aos financiamentos concedidos à agricultura familiar.

Conforme a Tabela 27, metade daqueles agricultores que conseguiram quitar todas as parcelas vencidas refere-se à necessidade de melhorias na infraestrutura da unidade produtiva, aparecendo de maneira quase equivalente, entre si, aqueles que não conseguem definir a principal necessidade; os que solicitam melhoria nas condições de produção; melhoria das políticas públicas e a aquisição de mais terra. Chama, entretanto, chama atenção o fato de que a maior parcela (66,7%) dos que vêem como principal necessidade sair da atividade agrícola e quitar a dívida da terra esteja entre aqueles que não conseguiram efetuar o pagamento das três parcelas vencidas.

**Tabela 27** – Distribuição dos entrevistados de acordo com a principal necessidade apontada, no sentido de atingir a melhoria da condição de vida de sua família, segundo o pagamento de todas as parcelas vencidas entre os anos 2005-2007.

Categoria	Pagamento de todas as parcelas	
	Sim	Não
Adquirir mais terra	4	0
Melhoria das políticas públicas	5	7
Melhoria da infra-estrutura da UP	18	0
Melhoria das condições para produção	5	7
Sair da atividade agrícola	1	2
Quitar a dívida da terra	1	2
Não consegue definir (muitas coisas)	5	5
<b>Total</b>	<b>39</b>	<b>23</b>

Fonte: Pesquisa de Campo (2008).

Um das grandes questões que tem suscitado certa polêmica, diz respeito à dinâmica e implicações das políticas de crédito fundiário, neste caso do Banco da Terra. Neste sentido, 29,0% afirmam que efetivamente se elevou o preço da terra durante, inclusive, o período de negociação do valor da terra. Um de nossos entrevistados, residente no 3º distrito, onde o preço médio pago foi de R\$ 1.143,80/ha (ver Tabela 28), contou que durante o tempo de negociação o preço da terra sofreu grande elevação, saindo de R\$ 700,00/ha, valor acordado na primeira proposta de compra, para R\$ 1.200,00/ha, na efetivação do contrato. Esse entrevistado ainda comentou que a negociação ficou em aberto durante quase dois anos, período em que aguardavam a liberação do recurso.

No município o valor médio desembolsado na aquisição das áreas foi de R\$ 1.256,44 por hectare, oscilando entre R\$ 428,57 e 2.800,00<sup>75</sup>, conforme dados disponíveis na Tabela 28. Outro caso envolve beneficiário do 1º distrito que contou que na noite anterior à assinatura do contrato, o proprietário bateu à sua porta para comunicar alteração no valor da área e afirmando que caso o adquirente não efetuasse o pagamento da diferença (ágio), o negócio não seria concretizado. O vendedor alegava ainda que já tinha mais compradores em vista, também via Banco da Terra, dispostos a pagar a quantia solicitada.

**Tabela 28** – Valor mínimo, valor médio e valor máximo pago por hectare na aquisição das áreas do Banco da Terra, segundo cada sub-distrito de Canguçu.

Sub-distrito	Nº de entrevistados	Valor Mínimo (R\$)	Valor Máximo (R\$)	Valor Médio (R\$)
1º	21	789,47	1.848,84	1.417,73
2º	23	428,57	2.800,00	1.241,13
3º	4	970,87	1.386,67	1.143,80
4º	7	750,00	1.400,00	1.141,03
5º	7	800,00	1.333,33	1.002,62
<b>Total</b>	<b>62</b>	<b>428,57</b>	<b>2.800,00</b>	<b>1.256,44</b>

Fonte: Pesquisa de Campo (2008).

Os dados da Tabela 29 reúnem o valor (mínimo, máximo e médio) atribuído por nossos entrevistados à terra adquirida, segundo o sub-distrito de Canguçu a que correspondem. Nesse sentido, constata-se que o valor médio foi multiplicado por cinco no período destacado (R\$ 1.256,44 em 2000-2001 para R\$ 6.508,06 em 2008).

A este respeito, Sacco dos Anjos e Caldas relatam a ocorrência de grandes divergências no preço das terras, ainda que em municípios vizinhos e em terras cuja vocação e qualidade agrônômicas eram análogas. Para os autores, “a deflagração

<sup>75</sup> De modo geral as propriedades adquiridas tanto no primeiro quanto no segundo distrito tinham preço médio por hectare mais elevado que nas demais regiões. Este fato é atribuído, na opinião próprios beneficiários, aos distritos serem dotados de melhores condições de infra-estrutura e saúde e por estarem mais próximos das zonas dinâmicas, onde o escoamento da produção e o acesso aos meios de produção são facilitados. Ressalva-se, no caso do segundo distrito, dois casos peculiares envolvendo a aquisição das propriedades com o menor e o mais elevado valor por hectare entre os 62 entrevistados. No primeiro caso, trata-se de uma das primeiras aquisições de imóvel rural através desse programa, quando a terra ainda não havia sido tão valorizada. No segundo, trata-se da compra de uma propriedade extremamente bem localizada e dotada de infra-estrutura, que sabidamente figurava no “sonho” do beneficiário que assumia o elevado custo como resultado dessas condições. Há que mencionar que a elevação do preço sofre o impacto de vários fatores, entre os quais as compras realizadas pela empresa Votorantin nos últimos cinco anos.

do Banco da Terra induziu rumo a um crescente incremento no valor da propriedade rural, não por seu valor intrínseco, mas pela possibilidade aberta de, literalmente, *esquentar o negócio imobiliário*” (SACCO DOS ANJOS E CALDAS, 2003, p. 17-18; destaque no original). Mesmo com esses sinais de flagrante especulação, 51,6% dos entrevistados afirmaram que o preço de aquisição da terra foi *justo*, e 14,5% afirmaram ter sido inclusive *barato*.

**Tabela 29** – Valor mínimo, valor médio e valor máximo do hectare, atribuído pelos entrevistados à terra adquirida pelo Banco da Terra, segundo cada sub-distrito de Canguçu.

Sub-distrito	Nº de entrevistados	Valor Mínimo (R\$)	Valor Máximo (R\$)	Valor Médio (R\$)
1º	21	2.000,00	15.000,00	7.476,19
2º	23	2.000,00	25.000,00	7.521,74
3º	4	3.000,00	5.000,00	3.500,00
4º	7	2.500,00	7.000,00	4.500,00
5º	7	3.000,00	5.000,00	4.000,00
<b>Total</b>	<b>62</b>	<b>2.000,00</b>	<b>25.000,00</b>	<b>6.508,06</b>

Fonte: Pesquisa de Campo (2008).

Perguntamos aos beneficiários, *a que atribuíam esse expressivo incremento no preço hectare de terra?* Nesse sentido, grande parcela dos entrevistados (56,4%) não soube emitir opinião, apenas era unânime em constatar a elevação. Entre o restante dos agricultores, 85,2% alegam que o acontecimento se deve à crescente demanda por terra que tem sofrido o município desde início dos anos 2000, a partir da inserção de empresas (*de florestais* e de tabaco) e de assentamentos de terra do INCRA, do governo estadual e do próprio Banco da Terra. Uma parcela inferior (11,1%) atrela a elevação do preço da terra à demora na liberação dos recursos do Banco da Terra.

Segundo relatos, “É que é muita demora. Era muito demorado pra saí o Banco da Terra, daí o dono ia se ansiando ... e como tem gente querendo comprá ... daí eles se *aprovaecem*” (I 21). “As burocracia é que faz tudo isso. Era muito demorado pra libera o Banco da Terra. Era fila de gente esperando pra fecha o negócio, quem queria vendê tava sempre *espiculando* ... queria vendê melhor, queria vendê mais rápido. Quem não tinha uma reserva [recursos] ficava mal. Por que os vendedor eles pediam um animal, ou dinheiro mesmo ... se o cara não tinha,

ou se o cara não aceitasse a pagá aquele dinheiro por fora [ágio], perdia a terra. Ele ia e fechava com outro” (I 12).

No que se refere aos agricultores que atrelaram a elevação do preço da terra à expectativa de venda ou arrendamento, consta a referência a três principais razões: a *super safra* do fumo em 2003; o surgimento do próprio Banco da Terra e a demanda por áreas de arrendamento gerada pelas empresas TANAGRO e ARACRUZ, especialmente no 5º sub-distrito.

De acordo com os agricultores,

o fumo dava muito dinheiro ... A safra *do BO1* [classe de maior valor no fumo], em 2003, tirou muita gente do atoleiro. Muita gente fez casa, comprô carro, investiu em trator. Quem não plantava, encheu os olhos, quem plantava quis plantá mais. Tinha muitos agricultor procurando terra pra plantá fumo, e até quem não era agricultor queria plantá também [risos] ... aí é que os vendedor, né ... eles aproveitaram pra subi o preço. Mas isso aqueles que queriam vendê, tinha gente que desistiu de vendê pra plantá fumo também. Tava dando né ... [risos] (I 5)

"É ... eu penso que a plantação de fumo que fez o preço da terra *loqueá*. Era todo mundo que queria plantá fumo. Não precisava ser terra boa para o fumo. Não, nem precisa sê terra muito boa, até cerro passou a valer como terra boa” (I 7).

De outro lado, “O fumo até ajudô nisso [elevação do preço da terra], mas foi depois que saiu aquela lista do Banco da Terra no Sindicato é que o negócio subiu de vez” (I 16). “O próprio Banco da Terra fez preço disparar ... Porque daí tinha gente pra comprar. A base antes [de] tê o Banco da Terra era de uns R\$ 600,00 por hectare. Não adiantava pedi muito mais, ninguém tinha dinheiro junto pra comprá” (I 2).

Para outro agricultor, o limite imposto pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural não permitia que o Banco da Terra agisse sobre a elevação no valor da terra. “Eu acho que o dinheiro da terra [preço] subiu por causa do fumo. Por causa do Banco da Terra não pode ser ... porque lá tem um limite, o dinheiro da terra não pode ser muito alto se não eles não liberam a terra pra comprá.” (I 15)

Entretanto, ficou detectado a campo que a cobrança de ágio era corriqueira entre as transações do Banco da Terra. Os vendedores tinham a seu favor o grande interesse dos agricultores em adquirir terra, e como visto, não havia grande oferta por terra, o que propiciava que os proprietários, até momentos antes da concretização do negócio, solicitassem a cobrança de ágio. “No meu caso, depois

do negócio fechado (tava certa a compra já, só faltava assina a papelada) o dono ainda veio na minha casa e pediu mais mil [reais]" (I 18).

Outro caso ainda mencionado por alguns beneficiários diz respeito ao interesse das empresas TANAGRO e ARACRUZ em arrendar lotes de terra na região. Chamou-nos atenção para o caso de um beneficiário, cuja propriedade achava-se circundada por plantação de acácias da TANAGRO. Segundo ele,

Essas empresas arrendam muita terra aqui nessa região. Eles não compram terra, eles vêm nas casa pra arrendá os potreiro ou as chácara todinha. Eles oferecem bastante dinheiro, e aí as terras vão ficando mais cara e mais cara [...] nem emprego pra gente daqui eles dão. Todo dia chega ônibus com gente de fora. Pelo menos podiam empregá gente daqui, mas nem isso. Daqui uns poucos anos não vamos mais nem pegá sol na casa, é tudo verde (I 20).

Pedro Adão confirma as manifestações dos beneficiários. Nas palavras dele:

Nós tivemos umas dificuldades aqui, porque bem na época em que a gente tava trabalhando, assim no auge do programa do Banco da Terra né, começou outras compras de terra, outras compras de áreas grandes, que a gente poderia ter dividido pro's filhos dos agricultores aqui de Canguçu né. [Na época], nós tivemos assentamentos, tivemos as áreas que foram adquiridas pra implantação de florestas né. Então assim, isso daí dificultou bastante, né.

Aos nossos objetivos revestia-se de especial importância a avaliação dos agricultores em relação ao Banco da Terra. Destarte, questionamos no sentido de que eles apontassem pontos positivos e negativos que acreditassem ser importantes serem mantidos ou alterados na medida em que uma política pública com os mesmos fins fosse implementada.

Como aludimos anteriormente, a maior parte das famílias entrevistadas julga que realizou um bom negócio por meio dessa política pública.

De outro lado, quando perguntados *se necessário e possível fosse, fariam o Banco da Terra novamente?* Constatou-se que 43,5% encontram-se na *incerteza* (não sabem se fariam ou não o contrato novamente); 38,7% afirmam que *realizariam* o contrato outra vez e 17,7% afirmam que *não fariam* novamente.

Entretanto, sob a perspectiva do pagamento de todas as parcelas vencidas nos anos analisados (2005-2007), a afirmação em relação à *não realização* do contrato novamente é quase três vezes superior entre aqueles que não conseguiram efetuar o pagamento de todas as parcelas vencidas.

Entre os agricultores que destacaram pontos positivos do programa, 35,1% referem às condições *facilitadas* de pagamento, que se traduzem no período de

carência dos contratos; no rebate juros, ofertado pelo pagamento pontual das parcelas; na possibilidade de reescalonamento das parcelas vencidas; na possibilidade da execução da assunção da dívida; e, em relação ao prazo de 20 anos para pagar a terra. Um grupo menor (32,4%) traça um paralelo em relação ao atual programa de crédito fundiário (PNCF) que vem sendo conduzido no município, sob esta perspectiva avaliam que o Banco da Terra era *menos burocrático*, implicando em maior *agilidade na liberação dos recursos e na aprovação dos contratos*. O restante destes agricultores (32,4%) avalia que o ponto positivo do programa é materializar a possibilidade de que os agricultores, mesmo fragilizados economicamente, possam adquirir sua terra própria.

Por outro lado, os agricultores abordam diferentes pontos que em seu entendimento deveriam ser alterados em caso da permanência do programa ou da elaboração de outra política de natureza similar.

Dentre os agricultores que estabeleceram pontos negativos, 32,6% pensam que o programa *deva ser desburocratizado*. Em seu entendimento a demora na tramitação dos projetos e na liberação dos recursos fazem com que ocorra uma elevação do preço da terra, implicando na compra de áreas menores<sup>76</sup>; 26,1% apontam *falhas nas condições de pagamento*, as quais situam-se em relação à data de vencimento das parcelas, em geral, descompassadas ao ingresso de renda proveniente das safras e outros relacionam à progressão no valor das parcelas, que segundo eles, não acompanha a progressão da renda familiar<sup>77</sup>; 17,4% referem à *ausência ou precariedade de políticas públicas complementares ao programa*, fazendo menção à ausência do serviço de assistência técnica e à carência de crédito compatível com a condição do beneficiário.

---

<sup>76</sup> Segundo os próprios beneficiários, “A demora na liberação do dinheiro, faz o preço da terra subir. E aí, tu só compra pouca terra” (I 5); “O governo fazer andar mais ... Muita demora a terra fica cara, daí quem não pode pagá por fora [ágio] não consegue terra” (I 35); “Tem que diminuí essa burocracia, pois a terra fica cara é por causa disso. É ruim pro vendedor e pro comprador, o vendedor fica preso no negócio esperando pra recebê e daí ele começa a forçá pra receber por fora, pra compensá a demora” (I 62).

<sup>77</sup> Outros depoimentos reforçam esse aspecto:

Não pode passar um dia do vencimento, senão a gente já não recebe o desconto [rebate]. Só que o caso é que o vencimento é sempre fora de safra, daí é muito ruim, pra juntá [o dinheiro da parcela]. Sem o desconto, o juro toma conta do valor da terra (I 14).

Se pudesse pagá depois da safra, a data do vencimento é muito ruim... O juro acumula, fica muito caro pra pagá... todo ano a parcela só aumenta, só aumenta. Mas a gente, a cada ano que passa, recebe menos pelo feijão, menos pelo milho e até pelo fumo. Nunca que vai consegui acompanhá de pagá sempre (I 22).

Sobre o serviço de assistência técnica os entrevistados relatam: “Assistência técnica? Precisava ter... faz muita falta” (I 60). “A gente pagô quinhentos [reais] pra ter assistência e eles nunca vieram” (I 38). “Quando era pra comprá a terra disseram que a Emater vinha, mas...” (I 54).

Segundo os agricultores, “falta atenção do governo pra gente [beneficiários do Banco da Terra]. Tinha que ser igual ao MST, o Pronaf “A” a fundo perdido [...] tinha que ter apoio pra nós igual que dão pro's sem-terra” (I 25). “Ter facilidade de crédito, como é com os assentados [do MST]” (I 19). “Se o governo *désse* por terminada [a dívida do Banco da Terra], *désse* pra gente, porque ele tá dando pro sem-terras. Acho ridículo ... o governo só aperta pra nós” (I 59).

Os agricultores ainda atentam outras questões em relação ao Pronaf *estruturação*, referindo-se ao baixo valor do recurso, ao curto prazo para concretizar o investimento, desde sua liberação e outros acreditam que o recurso deva ser somente liberado após algum tempo, quando o agricultor consegue ponderar no que realmente irá aplicar o recurso, sem com isso tomar decisões equivocadas<sup>78</sup>.

No que tange especificamente à avaliação que fazem os gestores locais em relação ao Banco da Terra, esses manifestam que o programa conseguiu atingir, de modo geral, seus objetivos. Aos gestores, a inadimplência dos contratos encontra-se dentro de um quadro de exceção e normalidade, comum tanto às políticas públicas quanto a outras experiências similares de programas governamentais.

Para Pedro Adão,

Sempre há as exceções, né. Há gente que saiu, há gente que foi feita a assunção de dívida, outros que tão devendo né, mas a grande maioria tão bem, né. Tem gente que progrediu, tanto que até já pagaram tudo né, (Que o prazo é 20 anos pra pagar, né), mas isso aí deve fazer uns que? ... uns 6, 7 anos por aí assim, ou 8 anos por aí, que a gente concluiu essa etapa do Banco da Terra, [...] mas tem gente que já pagou tudo [...]

Então. A questão de administração da propriedade né, é como qualquer outra profissão né. Tem dentista, tem médico, tem advogado que se dão bem e outros não né? ... Também não seria a exceção os agricultores, né? ... Nós temos agricultores aí também, que formam a sua família e dentro de pouco tempo que começam, já tão bem de vida. Tem outros que se casam né, ... ficam avós ... e tão sempre marcando passo né.

<sup>78</sup> Sobre este assunto um de nossos entrevistados relata:

Tinha que investir todo o Pronaf “A” de uma vez só... Eu, por exemplo, investi tudo em animais, eu queria começá uma leitaria. Depois tive que vendê tudo a preço de banana, porque não tinha linha de leite aqui. Seria muito melhor se a gente pudesse te investido uma parte na casa também, não só em coisas para produção, porque a gente também precisa morar (I 12).

O chefe do escritório municipal da Emater, Ilmes da Rosa, pondera que os resultados poderiam ter sido melhores, principalmente no tocante ao percentual de adimplência dos contratos, caso a empresa em que atua tivesse efetivamente prestado o serviço de assistência técnica junto às famílias. O entrevistado ainda especula sobre a possibilidade de que alguma parcela das famílias, que tenha encontrado dificuldades de arcar com o pagamento da dívida, fossem agricultores que aderiram ao programa sem pensar com clareza sobre suas possibilidades de efetivamente produzir e administrar uma propriedade. “Às vezes ele [o beneficiário] podia nem ter pensado direito se precisava mesmo daquela terra, se conseguia e podia trabalhar por conta”.

Já para Luiz Nunes (Secretário da Agricultura do município), há em certa parte um fator, que ele atribui como cultural, que explica as distinções entre o desempenho das famílias assentadas pelo Banco da Terra. Para ele, o primeiro distrito, colonizado basicamente por alemães, e o segundo distrito, onde estão mais presentes os italianos, “são os distritos mais desenvolvidos; os outros, já tem mais uma miscigenação...”. Questionado sobre o desenvolvimento destas regiões sofrer alguma interferência da proximidade destes distritos em relação ao centro urbano, ele responde: “não, até porque tem algumas localidade, principalmente no segundo distrito que ficam a mais de 25 quilômetros da cidade ... é uma questão cultural mesmo. [...] Só pra ti fornecer um dado, nós temos um programa de distribuição de calcário, tá. [...] 85,0% do calcário distribuído no município é no 1º e 2º distrito, os outros 15 se distribuem nos outros três distritos. Só ai tu já vê que é onde os agricultores já usam uma tecnologia maior, e procuram produzir melhor”.

Em relação aos resultados alcançados pelo Banco da Terra em Canguçu, Luiz Nunes julga que eles poderiam ter sido melhores, “se a gente tivesse atuado da maneira como eu te falei antes, (tivesse selecionado pessoas mais jovens, capacitado essas pessoas). Mas, d’um modo geral nós temos um percentual aí, em torno, de 70% dos produtores pagaram sua terra. Podia ter tido resultados melhores, como eu disse, mas não são ruins os resultados”<sup>79</sup>.

---

<sup>79</sup> Nesta fala, Luiz Nunes faz menção ao trecho a seguir, no qual elenca dois pontos que deveriam ter balizado o perfil do público beneficiado pelo programa, a fim de que este lograsse melhores resultados.

Eu acho que teriam que ser pessoas jovens. Porque as pessoas mais velhas têm além de uma capacidade de trabalho menor, hoje têm baixa capacidade de assimilar coisas novas... novas tecnologias e além do que nós hoje achamos que obrigatoriamente a pessoa que fosse adquirir uma terra deveria de passar por um

Ao avaliar o programa em paralelo à reforma agrária, Pedro Adão atenta sobre duas grandes diferenças. No seu entendimento, enquanto no Banco da Terra “99,99% são filhos de agricultores aqui de Canguçu, na questão dos assentamentos, [...] veio muita gente de fora né”<sup>80</sup>. Para ele, outra questão que coloca o programa à frente da reforma agrária é a questão do grau de envolvimento político. “[...] esses assentamentos envolvem muita política, tem muita política e muito dinheiro em jogo. A gente não tem assim grandes conhecimentos, né. Mas, eu ainda acredito mais no crédito fundiário, que daí não tem toda essa política no meio”.

Já Luiz Nunes, usa outros parâmetros para a mesma análise. De acordo com ele, foram cerca de 350 famílias assentadas pelo sistema de financiamento e cerca 540 famílias pela reforma agrária. O Secretário avalia que se do ponto de vista do número de famílias o programa de crédito fundiário não supera os números da reforma agrária, em relação à viabilização destas famílias o Banco da Terra apresenta melhores resultados. Na sua opinião, “enquanto no Banco da Terra há cerca de 70,0% de famílias viabilizadas, através da reforma agrária só existe cerca de 30,0%”.

Resumidamente, a partir desta seção, é possível compreender as circunstâncias de implantação do Banco da Terra em Canguçu, assim como o esforço no afã de estabelecer uma aproximação em relação ao perfil do público beneficiário.

A seção seguinte reúne as principais considerações desta pesquisa, cumprindo com o propósito de apontar os principais alcances e limites do Banco da Terra, fundamentalmente a partir da avaliação que fazem os próprios agricultores beneficiados pelo programa em Canguçu, bem como no sentido de analisar suas perspectivas em relação ao futuro a partir do momento em que ingressaram no programa.

---

curso de capacitação, por um órgão oficial, aqui em Canguçu a gente tem o CETAC (centro de treinamento) que fosse assim uma das cláusulas exigidas né, para que a pessoas fosse capacitada naquele projeto dela.

<sup>80</sup> Os dados de pesquisa corroboram essa assertiva. Constatamos que 79% dos entrevistados referem-se a famílias que já residiam no distrito em que houve a aquisição de suas propriedades, de tal sorte que lhes foi propiciada a condição de permanecerem no espaço em que já se encontravam estabelecidas suas relações sócio-produtivas.

## 5. Considerações Finais

Ao longo dessa dissertação buscou-se abordar os diversos aspectos que cercaram o processo de implementação do Banco da Terra em Canguçu – RS, tendo em vista a complexidade e relevância que envolve a investigação sobre o impacto de políticas públicas, especialmente, a partir da perspectiva do público beneficiário. O contato com os diversos atores sociais implicados na dinâmica de implantação dessa política propiciou-nos um grande conjunto de informações, que se buscou explorar nos limites desse trabalho.

A abordagem que realizamos na primeira seção desta dissertação, com efeito, auxilia na compreensão de que a problemática agrária perpassou diversos momentos da história brasileira, revestindo-se de distintas roupagens. Igualmente, é possível apreender que ao longo da história, em que pese o relativo consenso de que esta não se configura mais como um aspecto central para o desenvolvimento do país, a questão agrária manteve-se atrelada a outras tantas questões, trazendo ao debate, de forma recorrente, concepções enfrentadas de reforma agrária, materializadas em distintos projetos levados a cabo pelos sucessivos governos.

Assim, é no bojo das reformas neoliberais da década de 90 que o modelo de reforma agrária de mercado toma corpo em diversos países no mundo, inclusive no Brasil, e, ao analisarmos os impactos desse modelo é praticamente inevitável não deixar de traçar paralelos entre o Banco da Terra e a reforma agrária clássica.

Nesse sentido, é preciso referenciar que o Banco da Terra se apresenta enquanto uma iniciativa mais ágil, flexível e descentralizada, o que em boa medida contribuiu para sua rápida expansão nacional, angariando amplo apoio na sociedade ao contar com a simpatia e adesão de muitos setores da agricultura nacional, principalmente, por não “ameaçar” a propriedade privada da terra e, inclusive, por propiciar um meio de rentabilizar este tipo de ativo pela venda de parte de suas propriedades, mediante desmembramento.

O foco da pesquisa que sustenta a presente dissertação corresponde a um estudo sobre a dinâmica que acompanhou a implantação do Banco da Terra no Estado do Rio Grande do Sul, o qual elegeu como estudo de caso o município de Canguçu. Trata-se de uma localidade situada na microrregião de Pelotas,

pertencente à Associação de Municípios da Zona Sul (AZONASUL) e que concentrou o maior número de projetos no Rio Grande do Sul, fortalecendo, se ainda mais é possível, a condição desse município como expressão máxima da agricultura familiar no âmbito nacional, como já explicitado.

Ao longo do trabalho deixamos claro como se deu esse processo no sentido da mobilização de um conjunto de forças políticas agrupadas em torno da AZONASUL, e que não obstante a posição contrária no âmbito do governo estadual à lógica e filosofia do programa, foi capaz de desencadear o assentamento de um grande número de famílias, particularmente durante o período compreendido entre os anos 2000 e 2003, quando isoladamente Canguçu concentrou nada menos que 26,2% do total de contratos realizados pelos municípios integrados a essa associação.

A aproximação que desenvolvemos sobre o tema mostrou que existem alguns trabalhos que abordam esse programa, mas, por outro lado, são escassas as pesquisas orientadas ao esforço de analisar essa política pública à luz dos próprios beneficiários. Nossa atenção esteve posta no compromisso de examinar se as famílias assentadas pelo Banco da Terra reúnem os meios para conformar um contingente de agricultores familiares inseridos nos mercados em condições satisfatórias.

Além disso, importava saber se decorrido o prazo de carência previsto nas normas do programa, a renda produzida pelas famílias era capaz de honrar o cronograma de pagamento das parcelas junto ao agente financeiro.

Na imersão realizada no contexto e apreço, considerando o último ano analisado (2007), ficou evidenciado que 85,5% das famílias encontram-se em situação de inadimplência, ao passo que 1,6% referem-se a famílias que reescalonaram suas dívidas num esforço de regularização de seus débitos junto ao agente financeiro. As que efetivamente não conseguiram cumprir o cronograma previsto equivalem a 12,9%.

A situação de inadimplência é resultado de um conjunto de fatores que merecem destaque, correspondendo a um perfil de famílias que apresentam, em relação ao grupo adimplente, uma condição inferior do ponto de vista da experiência sócio-profissional e, particularmente, como administradores do próprio negócio. Isso ficou demonstrado no fato de que desse grupo fazem parte ex-diaristas e ex-agregados em grande proporção, pessoas estas que reconhecidamente não se

identificam com a cultura de pequeno agricultor, hoje reconhecido como de agricultor familiar, vivenciada por arrendatários, meeiros e parceiros que estão mais acostumados a gerirem uma atividade regida pela incerteza e pelo risco. Outros elementos também podem ser mencionados como representativos do perfil desse grupo, bem como no sentido de apontar outras causas, circunstâncias e aspectos que conspiram para edificar esse cenário, tais como: menor tempo e menor disponibilidade de recursos (bens ou capital) que pudessem ser convertidos em garantia de estruturação das unidades produtivas, notadamente, durante o período de consolidação na dinâmica das unidades produtivas.

Ainda merece destaque o fato de que todos agricultores que já residiam nas propriedades antes mesmo de sua aquisição pelo Banco da Terra, independentemente da relação de trabalho que mantinham, conseguiram efetuar todos os pagamentos vencidos entre os anos analisados.

Há, entretanto, um aspecto que afeta ao conjunto de famílias beneficiadas pelo Banco da Terra, independente da situação de adimplência/inadimplência junto ao agente financeiro. Tem a ver com o fato de que houve uma atuação bastante precária do ponto de vista da assistência técnica prestada às famílias por parte de agências e instituições, cuja vocação é justamente orientar as famílias nessa etapa tão sensível e complexa que é a instalação em seus respectivos estabelecimentos rurais e desenvolvimento de uma exploração econômica viável da terra.

Efetivamente vimos confirmada a hipótese proposta como eixo norteador da pesquisa, no sentido de associar o Banco da Terra a um quadro de dificuldades que contribuíram, em maior ou menor medida, para conformar o cenário de inadimplência que, não obstante, alcança um reduzido número de famílias.

A grande efervescência constatada no período do encaminhamento das propostas não se refletiu no compromisso de monitorar o andamento dos projetos junto às propriedades. Com isso ficam evidenciados os efeitos produzidos pelo “viés mercantil” do programa, que juntamente com outros fatores (a expansão dos projetos de reflorestamento na região), vêm contribuindo para inflacionar o preço da terra num momento, paradoxalmente visto como de declínio das rendas agrícolas. Parece, portanto, claro que o Banco da Terra reproduz as mesmas contradições e precariedades de outros programas de acesso à terra, como é o caso da reforma agrária clássica, em termos da disponibilização de meios para apoiar o desenvolvimento econômico e social das famílias beneficiárias.

Todavia, não obstante esses aspectos, o Banco da Terra contribuiu no sentido de propiciar um caminho através do qual uma parcela considerável das famílias conseguiu se inserir nos mercados, particularmente aquelas que se integraram às empresas fumageiras, as quais lhe prestam assistência técnica e um assessoramento gerencial típico da modalidade de integração vertical, com os problemas e limites já conhecidos e que fogem ao objeto desse estudo.

Além disso, a avaliação que fazem as próprias famílias de sua atual situação é bastante positiva, em analogia à situação pretérita. Em termos gerais, tem-se que 98,4% posicionaram-se afirmativamente quando perguntados se julgam que a vida melhorou após haverem sido assentados em suas áreas.

Há, portanto, um longo caminho a percorrer com vistas a aperfeiçoar essa classe de programa de acesso à terra, hoje reformulada pelo atual governo por força da incorporação de outras linhas de atuação, que, no nosso entendimento, seguem ancoradas numa concepção patrimonialista e mercantil, no sentido da incapacidade de vislumbrar o assentamento das famílias mais além da simples alocação do fator terra.

O trabalho aqui realizado buscou contribuir a esse debate, evidenciando os grandes obstáculos a serem superados no tocante à capacitação dos produtores, dos meios de monitoramento das famílias beneficiadas, prestação de assistência técnica, disponibilização de recursos e outros instrumentos articulados às políticas de comercialização e acesso aos mercados, temas que devem, necessariamente, converter-se em objeto de estudo de trabalhos ulteriores.

O esforço que envolveu o conhecimento sobre os caminhos percorridos na implantação do Banco da Terra no município de Canguçu, iniciada no final da década de 1990, colocou-nos em contato com uma realidade deveras complexa. Todavia, tornou-se inevitável o confronto entre o que se passou a chamar como reforma agrária de mercado e a chamada reforma agrária clássica ou convencional nos termos em que descrevemos anteriormente. No plano mais geral, como é sabido, constam os argumentos que os teóricos do Banco Mundial se valem para considerar que a reforma agrária conduzida pela *via do mercado* é mais eficaz que a reforma agrária *clássica ou desapropriatória*

Entretanto, trata-se de uma avaliação que escapa aos objetivos do presente trabalho, dado que para chegar a alguma conclusão minimamente consistente, haveríamos que lançar mão de outros tipos de instrumentos de estudo, investigando

não somente aspectos relacionados ao custo financeiro de ambos sistemas de acesso à terra, mas sobretudo de análises que levassem em conta aspectos sociais e inclusive simbólicos, ao longo de um tempo consideravelmente longo, transcorrido o período de quitação das parcelas e de consolidação dos projetos.

Ainda assim, não há como desconsiderar o fato de que o processo que envolveu o assentamento das famílias pelo Banco da Terra experimentou um cenário plagado de dificuldades que, em certa medida, correspondem ao quadro precário a que se enfrentam os inúmeros assentamentos de reforma agrária em nosso país e, inclusive, no próprio interior de Canguçu. Do ponto de vista da organização social, se no caso dos assentados de reforma agrária há elementos que conspiram para fortalecer um maior grau de coesão social, na busca do atendimento de suas necessidades imediatas, no caso das famílias do Banco da Terra há um elevado grau de atomismo e dispersão que dificulta o encaminhamento de suas principais demandas. Trata-se aqui de outro aspecto que merece ser aprofundado em futuros trabalhos.

## Referências

ACANDHIS (Academia Canguçuense de História). Memória: **Informativo nº 2** da Academia Canguçuense de História. Canguçu: ACANDHIS, n. 2, 2003 (abr/jul).

AFUBRA (Associação de Fumicultores do Brasil). A evolução da Fumicultura no Sul do Brasil. Disponível em:

<[http://www.afubra.com.br/principal.php?acao=conteudo&u\\_id=1&i\\_id=1&menus\\_site\\_id=23](http://www.afubra.com.br/principal.php?acao=conteudo&u_id=1&i_id=1&menus_site_id=23)> Acesso em Janeiro de 2009.

ALENTEJANO, Paulo R. R.. **O que há de novo no rural brasileiro?** São Paulo: Terra Livre, n.15, 2000, p. 87-112.

ALMEIDA, Mauro W. B. Redescobrimo a família rural. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n.1, Vol.1, jun-1986, p. 66-83.

ALVES, Flamarion D.; et al.. Territorialização Camponesa, Identidade e Reproduções Sociais: os assentamentos rurais na metade sul do Rio Grande do Sul. In: **Campo-Território: Revista de geografia agrária**, n. 4, Vol.2., ago. 2007, p. 82-97.

ANTONELLO, Vilso J.; et. al.. **Impactos de economia política do Banco da Terra no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, 2003 (mimeogr.).

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) – Brasil /Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA / Fundação João Pinheiro, 2003. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/atlas>> (Banco de dados eletrônico)

BECKER, Cláudio; et al. Estado e políticas públicas: o papel da previdência social na economia dos municípios do extremo sul gaúcho. In: **Anais do XIV Congresso de Iniciação Científica e VI Encontro de Pós-Graduação**, Pelotas, 2005, 4p.

BENTO, Cláudio M.. **Canguçu reencontro com a história; um exemplo de reconstituição de memória comunitária**. Porto Alegre: Instituto Estadual do Livro, 1983, 182p.

BRASIL, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Contagem da População 2007. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/contagem2007/default.shtm>> Acesso em Novembro de 2008.

BRASIL, Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, dispõe sobre o Estatuto da Terra. Disponível em: <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1964/4504.htm>>. Acesso em Janeiro de 2008.

BRASIL, Ministério da Fazenda - MF, Banco Central do Brasil, BCB. Crédito Rural: Anuário Estatístico do Crédito Rural. Disponível em <<http://www.bcb.gov.br/htms/CreditoRural/2005/Pronaf>>. Acesso em Março de 2007.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988, atualizada até a Emenda Constitucional nº 35, de 20 de dezembro de 2001. 29ª ed. Atualizada e ampliada, São Paulo: Saraiva, 2002.

BRASIL. Ministério da Fazenda, Secretaria de Política Econômica. **Levantamento das Operações de Crédito Rural do Pronaf, Procefa e Crédito Fundiário** [online]. Disponível em: [www.fazenda.gov.br/spe/publicacoes/Pronaf\\_Renegociacao\\_Divididas13032008.pdf](http://www.fazenda.gov.br/spe/publicacoes/Pronaf_Renegociacao_Divididas13032008.pdf). Acesso em Novembro de 2008

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional/ Coordenação Geral de Programação Financeira (COFIN). Consulta a Transferências Constitucionais – Fundo de Participação dos Municípios (FPM) – Canguçu – RS. [online]. Disponível em: <[www.tesouro.fazenda.gov.br/estados\\_municipios/municipios.asp?UF=MA](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/municipios.asp?UF=MA)>. Acesso em: Janeiro de 2008.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, Programa Nacional de Crédito Fundiário – PNCF. **Recuperação e Regularização dos Projetos financiados pelo Fundo de Terras (Programas Banco da Terra e Cédula da Terra): Princípios e Diretrizes**. Disponível em: <http://www.creditofundiario.org.br/biblioteca/view/banco-da-terra>. Acesso em Março de 2007.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra/SADE: Banco de dados da agricultura familiar [online]. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/sade/default.asp>> Acesso em Abril de 2008

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Medida Provisória nº 2.027-38, de 4/05/2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/mpv/Antigas/2027-38.htm>. Acesso em Março de 2007.

CAMARGO, Lidiane. **O Banco da Terra em Santa Catarina: da crítica às possibilidades**. 2003, 92p. Dissertação (Mestrado em Agroecossistemas), Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas, Centro de Ciências Agrárias, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

CARVALHO FILHO, José J.. Política Agrária do Governo FHC: desenvolvimento rural e a Nova Reforma Agrária. In: LEITE, Sérgio **Políticas Públicas e Agricultura no Brasil**, Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2001, p.193-223.

COTRIM, Márcio S.. **“Pecuária familiar” na região da “serra do sudeste” do Rio Grande do Sul: um estudo sobre a origem e a situação socioeconômica do pecuarista familiar no município de Canguçu - RS**. 2003, 142p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

DA ROS, César A.. A implementação do Banco da Terra no Rio Grande do Sul: uma leitura política. In: SAUER, Sérgio. e PEREIRA, João M. M., **Capturando a Terra: Banco Mundial, políticas fundiárias neoliberais e reforma agrária de mercado**. São Paulo: Expressão Popular, 2006a, 352 p., p.259-283.

DA ROS, César A.. **As políticas agrárias durante o governo Olívio Dutra e os embates sociais em torno da questão agrária gaúcha (1999-2002)**. 2006b, 477 p. Tese de doutorado (Doutorado em Desenvolvimento Agricultura e Sociedade), Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Agricultura e Sociedade, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

DELGADO, Guilherme C.. **Capital Financeiro e Agricultura no Brasil**. São Paulo: Ícone-UNICAMP, 1985. 240 p.

DESER - Departamento de Estudos Sócio-Econômicos Rurais. **Capacidade de pagamento do crédito fundiário no sul do Brasil: Análise a partir do programa o Banco da Terra** - Relatório de pesquisa. Curitiba: 2006, 65 p.

DI SABBATO, Alberto. A Tributação da Terra Agrícola: questões gerais e considerações sobre o caso brasileiro. In: LEITE, Sérgio **Políticas Públicas e Agricultura no Brasil**, Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2001, p.169-191.

DIÁRIO POPULAR – **Rural: Agroindústria é responsável por 60% do PIB regional**, EDIÇÃO 16 DE MARÇO DE 2004 – Disponível em: <[http://www.diariopopular.com.br/16\\_03\\_04/ls150303.html](http://www.diariopopular.com.br/16_03_04/ls150303.html)>. Acesso em Julho de 2008.

FEE, Fundação de Economia e Estatística. FEE/Centro de Informações Estatísticas/Núcleo de Contabilidade Social PIB Municipal, PIB per capita e Valor Adicionado Bruto - Série Histórica. Disponível em: <[http://www.fee.tche.br/sitefee/pt/content/estatisticas/pg\\_pib\\_municipal\\_sh.php](http://www.fee.tche.br/sitefee/pt/content/estatisticas/pg_pib_municipal_sh.php)> (Atualizado em Dezembro de 2008. Acesso em: Janeiro 2009.

FEE, Fundação de Economia e Estatística. FEEDADOS: Dados anuais por unidade geográfica: Resumo estatístico - municípios – Canguçu. (Banco de dados eletrônico). Disponível em: <[www.fee.tche.br/sitefee/pt/content/estatisticas/pg\\_pib\\_estadual\\_sh\\_2002\\_.php](http://www.fee.tche.br/sitefee/pt/content/estatisticas/pg_pib_estadual_sh_2002_.php) - 21k>. Acesso em: Janeiro de 2009.

FERREIRA, Alini G.; et al. A importância do Pronaf no Extremo Sul do Rio Grande do Sul: O alcance de uma política pública. In: **Anais do XVI Congresso de Iniciação Científica e IX Encontro da Pós-Graduação**. Pelotas, 2007, 4p.

FIALHO, Marco A. V.. **Rincões de Pobreza e Desenvolvimento: Interpretações sobre comportamento coletivo**. 2005, 213p. Tese de doutorado (Doutorado em Desenvolvimento Agricultura e Sociedade), Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Agricultura e Sociedade, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

FILIPPI, Eduardo E.. **Reforma Agrária: experiências internacionais de reordenamento agrário e a evolução da questão da terra no Brasil**, Porto Alegre: Editora UFRGS, 2005, 143 p.

GÖRGEN, Sérgio A.. **O massacre da fazenda Santa Elmira**. Rio de Janeiro: Petrópolis: Vozes, 1989, 147p.

GÖRGEN, Sérgio A.. **A resistência dos pequenos gigantes: a luta e a organização dos pequenos agricultores**. Rio de Janeiro: Petrópolis: Vozes, 1998, 104p.

GÖRGEN, Sérgio A.. **Uma foice longe da terra: repressão aos sem-terra em Porto Alegre**. Rio de Janeiro: Petrópolis: Vozes, 1991, 176p.

GRANDO, Marines Z.. **Pequena agricultura em crise: o caso da “Colônia Francesa” no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Teses FEE, n.14, 1989, 209p,

GRAZIANO DA SILVA, José. **O que é questão Agrária**, São Paulo: Editora Brasiliense, 2001, 106 p.

ITEPA (Instituto Técnico de Pesquisa e Assessoria). Banco de Dados da Zona Sul – RS. **Boletim Informativo nº 19**. Pelotas: EDUCAT, 2008, 156p.

LOPES, Eliano S. A.. **Comentário sobre o “Novo Mundo Rural” ou a “Nova Reforma Agrária” do Governo FHC**. Sergipe, 1999. (Mimeo).

MANÇANO FERNANDES, Bernardo. A questão agrária no limiar do século XXI. In: Encontro Nacional de Geografia Agrária, 2000, Goiânia. **Espaço agrário brasileiro: velhas formas, novas funções. Novas formas, velhas funções**. Goiânia: Universidade Federal de Goiás, Instituto de Estudos Sócio-ambientais, 2000.

MARCOM, Telmo. **Acampamento Natalino: história da luta pela reforma agrária**. Passo Fundo: Edipiuf, 1997, 241p.

MARTINS, José S.. **O cativo da terra**. São Paulo: Hucitec, 8ª Ed. 2004b, 157p.

MARTINS, José S.. **Reforma Agrária o Impossível Diálogo**, São Paulo, EDUSP, 2004a, 176p.

MATTEI, Lauro. **Impactos do Pronaf: análise de indicadores**, Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2005. (Estudos Nead, n. 11). Disponível em: <http://www.nead.org.br> Acesso em Setembro de 2008.

MEDEIROS, Leonilde S.. **Movimentos sociais, disputas políticas e reforma agrária de mercado no Brasil**. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ e UNRISD, 2002, 127p.

MEDEIROS, Leonilde S.. **Reforma Agrária no Brasil: História e atualidade da luta pela terra**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003, (Coleção Brasil Urgente) 104p.

NAVARRO, Zander. Mobilização sem emancipação. As lutas sociais dos sem-terra no Brasil. In: SANTOS, Boaventura S.(org.). **Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista**, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p.189-232.

NETO, Manuel D.. O “Novo Mundo Rural”. In: MARTINS, Mônica. D. **O Banco Mundial e a Terra: ofensiva e resistência neoliberal na América Latina, África e Ásia**. São Paulo: Viamundo, 2004, p. 27-39.

PEREIRA, João M. M.. **O modelo de reforma agrária de mercado do Banco Mundial e sua aplicação no Brasil: a experiência do projeto Cédula da Terra. Orientação política, dinâmica e resultados**, 2005b, 33p. (mimeo.) Disponível em: <[www.acaoterra.org/display.php?article=387](http://www.acaoterra.org/display.php?article=387)>. Acesso em Maio de 2008.

PEREIRA, João M. M.. A disputa política no Brasil em torno da implementação do modelo de reforma agrária de mercado do Banco Mundial (1997-2005). In: **Revista Nera**, Presidente Prudente, Ano 8, n. 6, Jan./jun. 2005a, p.75-117.

PEREIRA, João M. M.. Neoliberalismo, Políticas de terra e reforma agrária de mercado na América Latina. In: SAUER, Sérgio e PEREIRA, João M. M..

**Capturando a Terra: Banco Mundial, políticas fundiárias neoliberais e reforma agrária de mercado.** São Paulo: Expressão Popular, 2006, 352 p., p.13-47.

PEREIRA, João M. M.. **O modelo de reforma agrária do Banco Mundial em questão: o debate internacional e o caso brasileiro. Teoria, luta política e balanço de resultados.** 2004, 280p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Agricultura e Sociedade), Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Agricultura e Sociedade, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

PEREIRA, João M. M.; SAUER, Sérgio. História e legado da reforma agrária de mercado no Brasil. In: SAUER, Sérgio e PEREIRA, João M. M.. **Capturando a Terra: Banco Mundial, políticas fundiárias neoliberais e reforma agrária de mercado.** São Paulo: Expressão Popular, 2006, p.173-206.

RAMOS, Rejane C.; FRANCA, Terezinha J. F.. A Proposta de Reestruturação do Passivo de R\$87,5 Bilhões das Operações de Crédito Rural no Brasil. In: **Análise de Indicadores do Agronegócio**, V3, n.5., maio de 2008 . Publicação eletrônica disponível em: <ftp://ftp.sp.gov.br/ftpiea/AIA/hp-41-2008.pdf>. Acesso em Setembro de 2008.

RANGEL, Ignácio. A questão da terra. In: GRAZIANO DA SILVA, José (org.) **Questão Agrária, Industrialização e Crise Urbana no Brasil**, Porto Alegre: Editora UFRGS, 2000, p.211-220.

RESENDE, Marcelo.; MENDONÇA, Maria L.. A contra-reforma agrária no Brasil In: MARTINS, Mônica Dias. **O Banco Mundial e a terra: ofensiva e resistência neoliberal na América Latina, África e Ásia.** São Paulo: Viramundo, 2004, p.75-79.

SACCO DOS ANJOS, Flávio. **Agricultura Familiar, Pluriatividade e Desenvolvimento Rural no Sul do Brasil**, Pelotas: EGUFPEL, 2003, 374p.

SACCO DOS ANJOS, Flávio; CALDAS, Nádia V.. A reforma agrária na contramão: a controvertida experiência do Banco da Terra. In: **Anais do XLI Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural**, Juiz de Fora, MG, 2003, 18p.

SACCO DOS ANJOS, Flávio; et al.. O Banco da Terra no Extremo Sul gaúcho: Estudo sobre a situação sócio-econômica das famílias beneficiadas. In: **Revista Redes**, Santa Cruz do Sul, v.12, 2007, p.234-256. (Revista online disponível em: <<http://online.unisc.br/seer/index.php/redes/issue/view/1>>)

SAMPAIO, Plínio. A.. **A questão agrária brasileira e a luta pelo socialismo.** Texto base da palestra proferida em Seminário da Federação dos Estudantes de Agronomia do Brasil - FEAB, Brasil, 2001, (mimeo.) 9p.

SANTOS, Fábio F.. **Políticas fundiárias e desenvolvimento local: O papel do Banco da Terra na reconstrução do rural.** 2005, 161p. Dissertação (Mestrado em Sociologia) Curso de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal do Paraná, Paraná.

SANTOS, José V. T.. Política de colonização agrícola e o protesto camponês. In: **Ensaio FEE**, Vol. 6, Nº 2, 1985, p. 127-140

SAUER, Sérgio. A Terra Por Uma Cédula: Estudo Sobre A "Reforma Agrária de Mercado" In: MARTINS, Mônica D.. **O Banco Mundial e a Terra: ofensiva e resistência neoliberal na América Latina, África e Ásia.** São Paulo: Viramundo, 2004, 223 p., p.40-60.

SAUER, Sérgio. Estado, Banco Mundial e Protagonismo Popular: o caso da reforma agrária de mercado no Brasil. In: SAUER, Sérgio e PEREIRA, João M. M., **Capturando a Terra: Banco Mundial, políticas fundiárias neoliberais e reforma agrária de mercado**. São Paulo: Expressão Popular, 2006, p.285-311.

SCHNEID, Luciara. Diário Popular. Edição de 27 de Junho de 2001. **Zona sul: Canguçu completa 144 anos**. Disponível em: <[http://www.diariopopular.com.br/27\\_06\\_01/ls260602.html](http://www.diariopopular.com.br/27_06_01/ls260602.html)>. Acesso em Agosto de 2008.

SILVA, Larissa Kashina Rebello da. A migração dos trabalhadores gaúchos para a Amazônia Legal (1970-1985) - Parte II: A Política de Ocupação das Fronteiras Amazônicas. In: **Klepsidra: Revista virtual de historia**, ISSN 1677-8944, N°. 24, 2005. Disponível em: <<http://www.klepsidra.net/klepsidra24/agro-rs2.htm>>. Acesso em Março de 2008.

TEÓFILO, Édson. **Brasil: novos paradigmas para a reforma agrária**. Seminário sobre Mercado de Terras da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), Santiago, Chile, 2000, 35p.

TEÓFILO, Édson; GARCIA, Danilo P. **Políticas de terra, pobreza e desenvolvimento rural: o caso do Brasil**. Brasília, World Bank, Regional Workshops on Land Issues – Latin America Region, 2002, 36 p.

THOMAZ JÚNIOR, Antonio; GÓMEZ, Jorge M.. Continuidade do Modelo de Desenvolvimento Rural no Brasil (1993-2003) In: **Análise empresarial: revista trimestral de informação econômica**, N°. 35, 2004-2005 , p. 59-66

VALENTE, Glaciele B.; et al. A inadimplência entre assentados do Banco da Terra no Extremo Sul Gaúcho. In: **Anais do XVII Congresso de Iniciação Científica e X Encontro da Pós Graduação**, Pelotas, 2008.

XAVIER, Paulo. Diário Popular, Pelotas, 21 jan 1973. **Um cearense iniciador de nossas charqueadas?** Seção Cultura.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. 3º Edição. Porto Alegre: Bookman, 2005, 212p.

## **Apêndices**

## Apêndice A



**Universidade Federal de Pelotas**  
**Programa de Pós-Graduação em Sistemas de Produção Agrícola Familiar**  
**Projeto: Estudo sobre o impacto do Banco da Terra em Canguçu - RS**

### QUESTIONÁRIO COM BENEFICIÁRIOS DO BANCO DA TERRA

#### I. IDENTIFICAÇÃO:

Data da entrevista: ...../...../.....

Nº questionário: .....

Início: ..... Hs

Fim: ..... Hs

Duração: ..... min.

Nome entrevistador: .....

Nome digitador: .....

Município: .....

Localidade: .....

Distância em relação à sede do município: .....

Telefone: .....

Nome do entrevistado: .....

Nome do contratante do BT: .....

Ano de contratação: .....

Data que passou a **residir** na área: ...../...../200.....

Data que passou a **explorar** a área: ...../...../200.....

Obs: .....

#### II. ANTECEDENTES

1. Onde o/a Sr./Sra. residia antes de adquirir as terras através do Banco da Terra, zona rural ou urbana?

1 – rural

2 – urbana

1.1 Localidade: ..... Município: ..... Estado: .....

2. O/a Sr./Sra. já trabalhou na agricultura?

96 – sim

97 – não

2.1 **Se sim**, há quanto tempo o/a Sr./Sra. trabalhou com agricultura?

..... (anos)

3. Quais as atividades (geradora de renda) que exercia no período de cinco anos que antecederam a contratação do Banco da Terra?

.....

3.1 **Se houver mais de uma resposta**, Qual a mais importante?

.....

3.2 **Se disser “agricultor”, “trabalho com a terra” ou similares**, Qual era a relação de trabalho existente?

1 - agregado

4 - parceiro

7 - meeiro

2 - arrendatário

5 - conta própria

8 - posseiro

3 - assalariado

6 - diarista / bico

00 - não se aplica

9 - Outras respostas (**anote**): .....

3.2 O/a Sr./Sra. possuía algum imóvel rural antes de adquirir a propriedade atual?

[ ] 96 – sim

[ ] 97 – não

3.2.1 **Se sim**, onde se localizava?

.....

3.3 Seus pais eram/são agricultores ou trabalham/vam na agricultura?

[ ] 96 – sim

[ ] 97 – não

4. O senhor já participou de algum tipo de movimento social (exemplos: dos pequenos agricultores, dos agricultores sem terra, de atingidos por barragens, mulheres camponesas, etc.)?

[ ] 96 – sim

[ ] 97 – não

4.1 **Se sim**, Qual(s) movimento(s)?

.....

5. Algum outro membro do núcleo familiar já participou de um tipo de movimento social (exemplos: dos pequenos agricultores, dos agricultores sem terra, de atingidos por barragens, mulheres camponesas, etc.)?

[ ] 96 – sim

[ ] 97 – não

5.1 **Se sim**, Qual(s) movimento(s)?

.....

5.2 **Especifique** qual(s) membro(s)?

.....

### III – ORGANIZAÇÕES

6. O senhor/senhora atualmente é filiado ao sindicato de trabalhadores rurais?

[ ] 96 – sim

[ ] 97 – não

6.1 Existe algum outro membro do núcleo familiar filiado ao sindicato de trabalhadores rurais?

[ ] 96 – sim

[ ] 97 – não

6.2 **Especifique** qual(s) membro(s)? .....

7. O/a Sr./Sra. ou algum membro do núcleo familiar participa de algum movimento social?

[ ] 96 – sim

[ ] 97 – não

7.1 **Se participa**, De qual(s) movimento social o/a Sr./Sra. participa?

.....

7.2 **Especifique** qual(s) membro(s)? .....

8. Participação da família em organizações sócio-econômicas locais:

Especificação	Participa	
	Sim	Não
Associação comunitária de produtores e/ou agricultores	[ ] 96	[ ] 97
Cooperativas (créditos, eletrificação, produção, etc.)	[ ] 96	[ ] 97
Associação de mulheres/clubes de mães	[ ] 96	[ ] 97
Associação vinculada a igreja (pastoral, canto, etc.)	[ ] 96	[ ] 97
Partido Político	[ ] 96	[ ] 97
Clube de futebol, bocha, etc ligado ao lazer	[ ] 96	[ ] 97
Outros tipos de entidade ( <b>anote</b> ) .....	[ ] 96	[ ] 97



20. Quanto tempo, após a aprovação do projeto, o/a Sr./Sra. aguardou para receber a terra?  
 ..... (anos) ..... (meses) [ ] 98 - não soube informar
21. Quais as atividades produtivas desenvolvidas na propriedade antes de ser adquirida pelo Sr./Sra.?  
**especifique:**.....  
 .....
22. O/a Sr./Sra. já cultivou ou desenvolveu algum tipo de atividade na propriedade antes da aquisição da terra?  
 [ ] 96 – sim [ ] 97 – não
- 22.1 **Se sim**, qual a atividade desenvolvida? .....
23. Como o/a Sr./Sra. avalia o estado geral da propriedade **à época da aquisição**?  
 [ ] 1 - ótimo [ ] 3 - regular [ ] 5 - péssima  
 [ ] 2 - bom [ ] 4 - ruim
24. Como o/a Sr./Sra. avalia a qualidade do solo, em geral, **à época da aquisição**?  
 [ ] 1 - ótimo [ ] 3 - regular [ ] 5 - péssima  
 [ ] 2 - bom [ ] 4 - ruim
25. Como o/a Sr./Sra., **atualmente**, avalia a qualidade do solo?  
 [ ] 1 - ótimo [ ] 3 - regular [ ] 5 - péssima  
 [ ] 2 - bom [ ] 4 - ruim
26. O/a Sr./Sra tem conhecimento da existência de um projeto de exploração da propriedade que adquiriu?  
 [ ] 96 – sim [ ] 97 – não
27. O Sr. participou da elaboração do projeto de exploração do imóvel à época da aquisição?  
 [ ] 96 – sim [ ] 97 – não
- 27.1 **Se sim**, de que forma? **(explorar aspectos como: discussão de alternativas com técnico, etc...)**  
 .....  
 .....
- 27.2 **Se não**, por quê?  
 .....  
 .....
28. Quando adquiriu a propriedade recebeu algum tipo de orientação ou assistência técnica?  
 [ ] 96 – sim [ ] 97 – não
- 28.1 **Se sim**, qual órgão ou instituição?  
 [ ] 1 - cooperativa/associação [ ] 3 - prefeitura [ ] 5 - secretaria de agricultura  
 [ ] 2 - sindicato [ ] 4 - empresa de assist. técnica [ ] 00 - não de aplica  
 [ ] 6 - Outras .....
29. Quando o/a Sr./Sra. veio para esta área, qual foi a **principal** atividade econômica que passou a desenvolver?  
 [ ] 1 – Pecuária leiteira [ ] 3 – Plantação de fumo [....] 5 – Produção de morango  
 [ ] 2 – Pecuária de corte [ ] 4 – Pomar de pêssego  
 [ ] 6 – Outra **(anote)** .....
30. O/a Sr./Sra. possuía alguma experiência anterior nesta atividade?  
 [ ] 96 – sim [ ] 97 – não
31. Em sua opinião, essa era a atividade mais indicada para essa **área**?  
 [ ] 96 – sim [ ] 97 – não [ ] 98 – não soube informar
- 31.1 **Porquê?** .....

#### IV. USO DA TERRA

32. Desde que o o/a Sr./Sra. adquiriu esta propriedade comprou mais terras?

96 – sim

97 – não

32.1 **Se sim**, quantos hectares? .....

32.1.1 São áreas lindeiras?

96 – sim

97 – não

00 – não se aplica

33. No último ano agrícola (2007/2008) o/a Sr./Sra. cultivou terras de terceiros?

96 – sim

97 – não

33.1 **Se sim**, quantos hectares? .....

33.1.1 Sob que regime?

1 – arrendamento

2 – meação

3 – parceria

00 – não de aplica

4 – outra (anote) .....

34. No último ano agrícola (2007/2008) o/a Sr./Sra. cedeu área de cultivo para terceiros?

96 – sim

97 – não

34.1 **Se sim**, quantos hectares? .....

34.1.1 Sob que regime?

1 – arrendamento

2 – meação

3 – parceria

00 – não de aplica

4 – outra (anote) .....

35. Uso atual do estabelecimento (em hectares):

Especificação	Quantidade	Especificação	Quantidade
a – Sede		g – Reflorestamento	
b – Estrada		h – Roça (cultivo anual)	
c – Rio		i – Pomar (cultivo perene)	
d – Mata nativa		j – Horta	
e – Pastagem nativa		l – Sem uso	
f – Pastagem cultivada		m – Inaproveitável	
Total (a+b+c+d+e+f+g+h+i+j+l+m)			

#### V. EVOLUÇÃO PATRIMONIAL

36. Efetivo animal **ANTES E DEPOIS** da aquisição do imóvel. Dos animais descritos a seguir, informe o que já tinha e o que possui hoje:

Especificação	Quantidade	
	ANTES	DEPOIS
Vacas		
Novilhas		
Terneiros		
Suínos		
Aves		
Bovinos de corte		
Junta de boi (tração animal)		
Outros (anote) .....		

37. Instalações **ANTES E DEPOIS** da aquisição do imóvel. Dos tipos de investimentos de infra-estrutura e benfeitorias, que vou ler a seguir, infome o que já tinha e o que possui hoje:

ESPECIFICAÇÃO	ANTES DO BT		NA PROPRIEDADE ADQUIRIRDA		TROCOU/REFORMOU		
	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Não se aplica
Casa própria	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 00
Açudes	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 00
Armazéns / Paio	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 00
Aviários	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 00
Estábulo	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 00
Estufa plástica	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 00
Estufa fumo	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 00
Galinheiro	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 00
Galpões	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 00
Pocilgas/chiqueiro	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 00
Poços artesianos	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 00
Secadores	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 00
Outros ( <b>anote</b> ).....	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 00

38. Máquinas e implementos agrícolas **ANTES E DEPOIS** da aquisição do imóvel. Dos tipos de máquinas e implementos agrícolas, que vou ler a seguir, infome o que já tinha e o que possui hoje:

ESPECIFICAÇÃO	ANTES DO BT		NA PROPRIEDADE ADQUIRIRDA		TROCOU/REFORMOU		
	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Não se aplica
Caminhão	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 00
Caminhonete	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 00
Carroça	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 00
Trator	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 00
Microtrator	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 00
Arado de tração animal	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 00
Arado de tração mecânica	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 00
Capinadeira de tração animal	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 00
Grade aradora de tração animal	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 00
Grade de tração mecânica	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 00
Semeadora de tração mecânica	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 00
Semeadora de tração animal	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 00
Ensiladeira	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 00
Roçadeira	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 00
Carreta agrícola	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 00
Pulverizador tracionado	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 00
Pulverizador costal motorizado	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 00
Pulverizador costal manual	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 00
Ordenhadeira	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 00
Resfriador de leite	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 00
Triturador de cereais	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 00
Picador de pasto (forrageiras)	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 00
Máquina de costurar fumo	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 00
Motor elétrico	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 00
Outros ( <b>anote</b> ).....	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 96	[ ] 97	[ ] 00

**39. Infra-estrutura básica na propriedade:  
uma opção**

Especificação	Sim	Não	Origem/Tipo *
Água encanada	[ ] <b>96</b>	[ ] <b>97</b>	.....
Energia elétrica	[ ] <b>96</b>	[ ] <b>97</b>	.....

(\*) **Água** → Poço artesiano, cacimba ou poço, nascente, Rede geral;  
**Energia Elétrica** → Monofásico, Trifásico, etc.

**39.1 Destino dos dejetos humanos (Assinalar apenas**

Especificação	
Fossa simples (seca)	[ ]
Fossa séptica/poço absorvente	[ ]
Direto no solo	[ ]
Direto nos cursos d'água	[ ]
Outro destino	[ ]

**40. Composição da moradia  
opção**

Especificação	Nº de peças
Banheiro	.....
Cozinha	.....
Quarto	.....
Sala	.....
Varanda	.....
Dispensa	.....

**40.1 Instalações sanitárias (Assinalar apenas uma**

Especificação	
Banheiro completo (*)	[ ]
Banheiro incompleto (**)	[ ]
Casinha ou latrina	[ ]
Nenhuma	[ ]

(\*) **Completo:** Vaso, chuveiro e pia (externa ou não)  
(\*\*) **Incompleto:** Vaso ou chuveiro

**40.2 Tipo de piso  
predominante**

Especificação	
[ ] Concreto	
[ ] Chão batido	
[ ] Madeira	
[ ] Piso cerâmico	
[ ] Outro	

**40.3 Tipo de cobertura predominante  
(Assinalar apenas uma opção)**

Especificação	
[ ] Telha de barro	
[ ] Telha de amianto (Brasilite)	
[ ] Capim ou palha	
[ ] Zinco ou outro metal	
[ ] Laje concreto	
[ ] Outra	

**40.4 Tipo de parede externa**

Especificação	
[ ] Tijolo com revestimento	
[ ] Tijolo sem revestimento	
[ ] Tábuas	
[ ] Tapumes ou chapas de madeira	
[ ] Folha de zinco	
[ ] Barro ou adobe	

**41. Condições de acesso e Infra-estrutura básica da *comunidade*:**

	DISPONIBILIDADE		CONDIÇÃO					
	Sim	Não	Ótima	Boa	Regular	Péssima	Não sabe informar	Não se aplica
Estradas			[ ] <b>1</b>	[ ] <b>2</b>	[ ] <b>3</b>	[ ] <b>4</b>	[ ] <b>98</b>	[ ] <b>00</b>
Posto de saúde	[ ] <b>96</b>	[ ] <b>97</b>	[ ] <b>1</b>	[ ] <b>2</b>	[ ] <b>3</b>	[ ] <b>4</b>	[ ] <b>98</b>	[ ] <b>00</b>
Atend. agente de saúde	[ ] <b>96</b>	[ ] <b>97</b>	[ ] <b>1</b>	[ ] <b>2</b>	[ ] <b>3</b>	[ ] <b>4</b>	[ ] <b>98</b>	[ ] <b>00</b>
Escolas Ensino Fund.	[ ] <b>96</b>	[ ] <b>97</b>	[ ] <b>1</b>	[ ] <b>2</b>	[ ] <b>3</b>	[ ] <b>4</b>	[ ] <b>98</b>	[ ] <b>00</b>
Escola Ensino Médio	[ ] <b>96</b>	[ ] <b>97</b>	[ ] <b>1</b>	[ ] <b>2</b>	[ ] <b>3</b>	[ ] <b>4</b>	[ ] <b>98</b>	[ ] <b>00</b>
Transporte escolar	[ ] <b>96</b>	[ ] <b>97</b>	[ ] <b>1</b>	[ ] <b>2</b>	[ ] <b>3</b>	[ ] <b>4</b>	[ ] <b>98</b>	[ ] <b>00</b>
Telefone Público	[ ] <b>96</b>	[ ] <b>97</b>	[ ] <b>1</b>	[ ] <b>2</b>	[ ] <b>3</b>	[ ] <b>4</b>	[ ] <b>98</b>	[ ] <b>00</b>

## V. ESTRUTURA FAMILIAR, TRABALHO E RENDAS

42. Composição familiar e trabalho:

Nome	Sexo		Idade	Escolaridade	Atividade	
	F	M			Principal	Secundária
1.	[ ]	[ ]				
2.	[ ]	[ ]				
3.	[ ]	[ ]				
4.	[ ]	[ ]				
5.	[ ]	[ ]				
6.	[ ]	[ ]				
7.	[ ]	[ ]				
8.	[ ]	[ ]				
9.	[ ]	[ ]				
10.	[ ]	[ ]				

43. Se há membros que exercem atividades não-agrícolas (dentro ou fora da UP) **especifique:**

Nome	Localização	Forma de Remuneração(*)	Dias de Trabalho/Ano
1.			
2.			
3.			
4.			

(\*) Forma de Remuneração: salário, p/tarefa, p/dia de trabalho.

44. Os membros de sua família que trabalham em atividades não-agrícolas **(fora ou dentro da propriedade)** fornecem algum tipo de ajuda nas atividades agrícolas da propriedade?

Nome	Ajuda nas atividades agrícolas		Frequência		
	[ ] 96 – sim	[ ] 97 – não	[ ] 1 – regularmente	[...] 2 – às vezes	[ ] 00 – NSA
1.	[ ] 96 – sim	[ ] 97 – não	[ ] 1 – regularmente	[...] 2 – às vezes	[ ] 00 – NSA
2.	[ ] 96 – sim	[ ] 97 – não	[ ] 1 – regularmente	[...] 2 – às vezes	[ ] 00 – NSA
3.	[ ] 96 – sim	[ ] 97 – não	[ ] 1 – regularmente	[...] 2 – às vezes	[ ] 00 – NSA
4.	[ ] 96 – sim	[ ] 97 – não	[ ] 1 – regularmente	[...] 2 – às vezes	[ ] 00 – NSA

45. Qual a principal razão que levou o membro da família a trabalhar em uma atividade não-agrícola?

Nome	Razão
1.	
2.	
3.	
4.	

46. Os membros que trabalham em atividades não-agrícolas contribuem com as despesas da família e da UP?

[ ] 96 – sim                      [ ] 97 – não                      [ ] 95 – não respondeu                      [ ] 00 – não se aplica

**46.1 Se sim**, em que é aplicada a maior parte do valor das rendas de atividades não-agrícolas. **(Assinalar apenas uma opção):**

- 1 – para investimentos na propriedade  
 2 – tanto para investimentos na propriedade como para aumentar o conforto doméstico  
 3 – para o sustento (subsistência) da família  
 4 – nas despesas pessoais de todo tipo  
 5 – para aumentar o conforto da casa  
 6 – não sabe/não respondeu  
 7 – outra **(anote)** .....

**47.** Quais as principais atividades produtivas, que geram renda para a Unidade de Produção (UP)?

.....

.....

**48.** A respeito dos produtos comercializados:

Produto	Área (ha)	Quantidade/unidade	Valor total comercializado	Local da comercialização
1				
2				
3				
4				
5				
6				

**49.** Possui HORTA doméstica para o gasto da casa?

- 96 – sim  97 – não

**49.1** Assinale os principais produtos/variedades que possui na horta:  00 - não se aplica

- alface  cenoura  repolho  radiche  pimentão  .....  
 beterraba  couve  tomate  rúcula  moranga  .....  
 cebola  salsa  alho  couve-flor  brócolis  .....

**49.2** A HORTA é suficiente para atender as necessidades da família?

- 96 – sim  97 – não  00 – não se aplica

**50.** Possui POMAR doméstico?

- 96 – sim  97 – não

**50.1** Assinale os principais produtos/variedades que possui no pomar:  00 - não se aplica

- uva  laranja  pêra  figo  .....  .....  
 pêssego  bergamota  goiaba  limão  .....  .....  
 maçã  abacate  caqui  tangerina  .....  .....

**50.2** O pomar é suficiente para atender as necessidades da família?

- 96 – sim  97 – não  00 – não se aplica

**51.** Processa ou beneficia algum produto para o consumo doméstico?

- 96 – sim  97 – não

**51.1** Assinale os principais produtos processado(s)/beneficiado(s):  00 - não se aplica

- queijo  banha  mel  .....  .....  .....  
 salame  schmier  manteiga  .....  .....  .....  
 vinho  conservas  patê  .....  .....  .....

51.2 O(s) produto(s) processado(s)/beneficiado(s) é (são) suficiente(s) para atender as necessidades da família?

[ ] 96 – sim [ ] 97 – não [ ] 00 – não se aplica

52. Há aposentados e/ou pensionistas na sua família?

[ ] 96 – sim [ ] 97 – não

52.1 **Em caso afirmativo**, a renda recebida é utilizada para custear as despesas da família?

[ ] 96 – sim [ ] 97 – não

53. A família atualmente participa de algum programa governamental, a exemplo do “Bolsa Família”?

[ ] 96 – sim [ ] 97 – não

53.1 **Se sim**, qual o Programa? **especifique** .....

53.2 **Se sim**, qual o valor mensal recebido? R\$ .....

54. Ingresso de outras rendas não-agrícolas:

Outros tipos de rendas	Sim	Não
Aluguéis recebidos de imóveis residenciais/comerciais	[ ] 96	[ ] 97
Aluguéis recebidos de máquinas e equipamentos	[ ] 96	[ ] 97
Remessas em dinheiro recebido de familiares de forma periódica	[ ] 96	[ ] 97
Juros recebidos de empréstimos para terceiros	[ ] 96	[ ] 97
Juros de aplicações financeiras ou poupança	[ ] 96	[ ] 97
Outras <b>(anote)</b> .....	[ ] 96	[ ] 97

55. Dos tipos de investimentos, que vou ler a seguir, gostaria que o/a sr/a informasse se realizou:

Tipos de investimentos	Sim	Não
Aquisição de terras	[ ] 96	[ ] 97
Aquisição de veículos (utilitários)	[ ] 96	[ ] 97
Aquisição de equipamentos ou máquinas	[ ] 96	[ ] 97
Aquisição de terreno na cidade	[ ] 96	[ ] 97
Construção e reforma da casa	[ ] 96	[ ] 97
Construção e reforma das benfeitorias da propriedade	[ ] 96	[ ] 97
Outros investimentos <b>(anote)</b> .....	[ ] 96	[ ] 97

## VI. CAPACIDADE DE PAGAMENTO DO BANCO DA TERRA:

56. A época da aquisição, qual o gasto total para aquisição da área? Deste montante qual foi o valor tomado de empréstimo pelo Banco da Terra?

a – Terra Nua	R\$ .....
b – Benfeitorias e instalações existentes	R\$ .....
c – Infra-estrutura	R\$ .....
d – Outros custos (despesas cartoriais, etc...)	R\$ .....
<b>Total (a+b+c+d)</b>	R\$ .....
e – Recursos obtidos Banco da Terra	R\$ .....
f – Recursos próprios	R\$ .....

57. Caso teve necessidade de utilizar recursos próprios qual a origem/fonte?

.....

58. O financiamento do Banco da Terra foi efetuado em quantas parcelas?

..... total de parcelas [ ] 98 – não soube informar [ ] 99 – não lembra

## 59. Pagamento das parcelas:

Vencimento	2004			2005		2006		2007	
Pagou	<input type="checkbox"/> Sim	<input type="checkbox"/> Não	<input type="checkbox"/> Não se aplica	<input type="checkbox"/> Sim	<input type="checkbox"/> Não	<input type="checkbox"/> Sim	<input type="checkbox"/> Não	<input type="checkbox"/> Sim	<input type="checkbox"/> Não

59.1 **Se não pagou,** qual o motivo para o não pagamento?

2004 .....

2005 .....

2006 .....

2007 .....

59.2 No pagamento das parcelas conseguiu beneficiar-se do rebate?

1 – Sim, em todas                       3 – Não, nunca conseguiu                       00 – Não se aplica

2 – Sim, em algumas                       4 – Não sabe informar

59.3 **Se recebeu,** qual percentual? **(anote)** .....

59.4 Houve algum tipo de auxílio externo no pagamento de alguma parcela do financiamento do imóvel?

96 – sim     97 – não

59.5 **Se sim,** de quem recebeu?

.....  
 .....

60. O contrato assinado estabelece algumas normas para o “comprador” com relação ao pagamento das parcelas do Banco da Terra. Com respeito a isso, informe:

60.1 O/a Sr./Sra. conhece seus direitos?

96 – sim     97 – não

60.2 **Se sim,** quais considera mais importantes?

.....  
 .....

61. O Sr. conhece as penalidades?

96 – sim     97 – não

61.1 **Se sim,** quais considera mais importantes?

.....  
 .....

62. Com relação ao valor pago pelo imóvel, **de acordo com as alternativas** informe:

1 – caro                       2 – justo                       3 – barato                       98 – não soube avaliar

63. Na sua opinião, atualmente, quanto vale (Se o/a Sr./Sra fosse vendê-lo hoje, por quanto venderia? **(imóvel – em reais)**)

R\$ .....

63.1 Em relação ao valor de aquisição sua terra foi valorizada?

96 – sim     97 – não

63.1.1 **Se sim** Ao que o/a Sr./Sra atribuiu essa elevação do preço da terra?

.....

64. Quando o/a Sr./Sra. adquiriu o imóvel, recebeu uma cópia do contrato de compra e venda?

96 – sim                       97 – não                       99 – não lembra

64.1 **Se recebeu cópia do contrato,** o/a Sr./Sra. leu o contrato de compra e venda?

96 – sim                       97 – não                       99 – não lembra

64.2 **(Se não leu)** Alguém leu ou passou as informações do contrato de compra e venda para o/a Sr./Sra.?

96 – sim                       97 – não                       99 – não lembra

64.2.1 **Se sim,** quem? .....

65. O/a Sr./Sra. recebeu orientação e/ou assistência técnica, durante o período de carência do contrato (3 primeiros anos)?

96 – sim     97 – não

65.1 **Se sim,** quem lhe forneceu?

<input type="checkbox"/> EMATER	<input type="checkbox"/> Empresas integradoras
<input type="checkbox"/> Cooperativa de produção	<input type="checkbox"/> Secretaria Municipal de Agricultura
<input type="checkbox"/> Sindicato	<input type="checkbox"/> Assistência técnica particular (liberais)
<input type="checkbox"/> ONGs	<input type="checkbox"/> Outro. Qual? .....

65.2 Este tipo de orientação lhe auxiliou em alguma coisa?

96 – sim                       97 – não                       00 – não se aplica

65.3 **Se sim,** especifique:

.....  
 .....

66. Atualmente o/a Sr./Sra recebe algum tipo de assistência e/ou orientação técnica?

96 – sim                       97 – não

66.1 **Se sim,** quem?

<input type="checkbox"/> EMATER	<input type="checkbox"/> Empresas integradoras
<input type="checkbox"/> Cooperativa de produção	<input type="checkbox"/> Secretaria Municipal de Agricultura
<input type="checkbox"/> Sindicato	<input type="checkbox"/> Assistência técnica particular (liberais)
<input type="checkbox"/> ONGs	<input type="checkbox"/> Outro. Qual? .....

66.2 **Se sim,** lhe auxilia em alguma coisa?

96 – sim                       97 – não                       00 – não se aplica

66.2.1 **Se sim,** Especifique:

.....  
 .....

67. Crédito:

67.1 Recebeu PRONAF "A/C" no ano em que adquiriu o imóvel?

96 – sim                       97 – não

67.1.1 **Se sim,** Qual(s) finalidade(s) do investimento? .....

.....  
 .....

67.1.2 **Se não,** por quê? .....

.....  
 .....

67.2 Conseguiu acessar o PRONAF custeio desde a aquisição da propriedade?

96 – sim                       97 – não

67.2.1 **Se sim,** Qual(s) finalidade(s) do custeio? .....

.....  
 .....

67.2.2 **Se não,** por quê? .....

.....

68. Além do financiamento de compra da imóvel, o/a Sr./Sra. contratou algum outro financiamento para dar início às suas atividades?

[ ] 96 – sim [ ] 97 – não

69. A renda das atividades desenvolvidas **na propriedade** é suficiente para o sustento da família?

[ ] 96 – sim [ ] 97 – não

70. O/a Sr./Sra. acredita que a renda produzida em sua propriedade será suficiente para pagar as parcelas que ainda restam do financiamento do Banco da Terra?

[ ] 96 – sim [ ] 97 – não [ ] 98 – não soube informar

70.1 **Por quê?** .....

.....

## VII. AVALIAÇÃO DO PROGRAMA BANCO DA TERRA

**(PREFERENCIALMENTE GRAVAR)**

71. O/a Sr./Sra. acredita que tenha feito um bom negócio ao escolher o Banco da Terra como meio de acesso à terra?

[ ] 96 – sim [ ] 97 – não [ ] 98 – não soube informar

71.1 **Por quê?**

.....

72. Em relação ao período anterior à aquisição da propriedade, o/a Sr./Sra. diria que a vida da família:

[ ] 1 – melhorou [ ] 3 – piorou  
[ ] 2 – está igual [ ] 98 – não soube informar

72.1 **Se melhorou ou piorou,** explicitar o porquê?

.....

73. O/a Sr./Sra. vê perspectivas de futuro na agricultura para sua família?

[ ] 96 – sim [ ] 97 – não [ ] 98 – não soube informar

73.1 **Por quê?** .....

.....

74. O/a Sr./Sra. gostaria que seus filhos(as) trabalhassem como agricultores?

[ ] 96 – sim [ ] 97 – não [ ] 98 – não soube informar [ ] 00 – não se aplica

74.1 **Se não,** por quê?

.....

74.2 Existe algum membro da família (filho ou outro) que o Senhor prevê que continuará a trabalhar em sua propriedade depois que o Senhor não puder mais trabalhar nela?

[ ] 96 – sim [ ] 97 – não [ ] 98 – não soube informar [ ] 00 – não se aplica



## Apêndice B



**Universidade Federal de Pelotas**  
**Programa de Pós-Graduação em Sistemas de Produção Agrícola Familiar**  
**Projeto: Estudo sobre o impacto do Banco da Terra em Canguçu - RS**

### ROTEIRO PARA ENTREVISTA COM GESTORES LOCAIS

#### I. Identificação:

**Data da entrevista:** ...../...../.....    **Início:** .....:..... hs    **Fim:** .....:..... hs    **Nº da entrevista:** .....

**Nome do entrevistado:** .....

**Contatos:**

**Endereço eletrônico:** .....    **Telefone:** .....

**Entidade/Instituição que representa:** .....

**Envolveu-se diretamente na implantação/condução do Banco da Terra? De que maneira?**

.....  
 .....

#### II. Precedentes da implantação e a condução do Banco da Terra em Canguçu:

- 01) Como surgiu o Banco da Terra em Canguçu? Como funcionava o programa, foi montada uma estrutura (instituições/entidades) específica para conduzi-lo (Que papel desempenhava)?
- 02) Como ocorreu a divulgação das inscrições? Além dos critérios já estabelecidos nas normas do Banco da Terra, no município, se pensou algo mais específico em relação ao perfil do agricultor que deveria ser contemplado pelo programa?
- 03) Como eram realizadas as inscrições dos interessados? Como foi conduzido o processo de seleção dos inscritos?
- 04) Houve muita procura pelo Programa? Saberria informar qual foi o número de inscritos?
- 05) Quais eram os critérios de seleção dos inscritos? Como eles foram estabelecidos?
- 06) Em que momento ocorria a escolha das áreas a serem adquiridas? Que critérios eram utilizados para aprovação da compra da área?
- 07) Havia prioridade para aprovação de áreas que contassem com infra-estrutura de habitação? O programa previa algum tipo de recurso para construção ou reforma de moradias?
- 08) Houve a elaboração de um projeto de exploração para as propriedades? Saberria informar se esses projetos chegaram a ser implementados pelas famílias?

- 09) Em relação ao PRONAF investimento "A/C", em que era permitido o emprego do recurso ? E em relação ao PRONAF custeio, havia algum limitante que impedia as famílias contratantes do Banco da Terra de acessarem este financiamento?
- 10) Atualmente, existe alguma proposta de acompanhamento dos beneficiários do Banco da Terra, enquanto um grupo específico? E houve e algum momento?
- 11) Tendo em vista as medidas de redução da dívida rural, implementadas no ultimo ano, foram realizadas algumas iniciativas, no âmbito municipal, visando à redução dos índices de inadimplência do Banco da Terra? Que medidas foram estas?
- 12) Através da pesquisa de campo foi possível detectar que os beneficiários do programa, contemplados em 2000, tiveram seu primeiro vencimento somente no ano de 2005, assim como os que tiveram seus contratos realizados em 2001.  
*Baseado nesse fato* gostaria de saber como se dava a contagem do período de carência dos contratos? O que levou alguns beneficiários a obterem mais do que três anos de carência?
- 13) Ao que se pode perceber existem grandes diferenças no que diz respeito à prosperidade sócio-econômica das famílias beneficiadas. Ao passo que algumas famílias gozam de sucesso, outras se encontram em situação de extrema precariedade, não conseguindo efetuar o pagamento anual das parcelas da compra da terra. O que acredita ter influenciado nesta diferença?
- 14) Que perfil acredita deva ter o beneficiário para prosperar através deste tipo de programa? Na sua opinião, o Banco da Terra foi acessado por beneficiários com este perfil?
- 15) O que acredita ter contribuído para o município de Canguçu ser o recordista em número de famílias beneficiadas? Os demais municípios não reuniam estas condições?
- 16) Como avalia os resultados alcançados pelo Programa em Canguçu? Acredita que o programa poderia ter alcançado melhores resultados no município? (O que pensa ter faltado?)
- 17) Como avalia os programas de crédito fundiário em relação à reforma agrária *clássica*, do ponto de vista dos resultados que podem ser alcançados?