

# **GOVERNANÇA DA TERRA E (RE)TERRITORIALIZAÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR: possibilidades do crédito fundiário no Brasil**

## **LAND GOVERNANCE AND (RE)TERRITORIALIZATION OF FAMILY FARMING: possibilities of the land credit in Brazil**

**Carla Morsch Porto Gomes**

Mestre em Agroecossistemas  
Universidade Federal de Santa Catarina  
camorsch@gmail.com

**Ademir Antonio Cazella**

Doutor em Desenvolvimento Rural  
Universidade Federal de Santa Catarina  
acazella@ufsc.cca.br

**Fábio Luiz Búrigo**

Doutor em Sociologia Política  
Universidade Federal de Santa Catarina  
fabio.burigo@ufsc.br

**Renê Birochi**

Doutor em Administração  
Universidade Federal de Santa Catarina  
rene.birochi@ufsc.br

### **Resumo**

O Brasil é um país onde os desafios da governança da terra se expressam de formas variadas e complexas, com destaque para a exclusão social de parcela significativa da população rural, composta por agricultores familiares e assalariados rurais, mas também pela fragilidade e incipiência de sua regulação formal. A questão do acesso à terra pode ser considerada como um dos principais determinantes históricos da pobreza rural. As políticas públicas a esse respeito, a exemplo do crédito fundiário e da reforma agrária, podem ser ferramentas para a constituição de novas dinâmicas de (re)territorialização desse atores. Neste sentido, o propósito principal deste artigo concentra-se em analisar a contribuição da política de crédito fundiário como uma estratégia de governança da terra no Brasil e sua capacidade de impulsionar o processo de (re)territorialização da agricultura familiar. Esse contexto foi analisado sob a ótica dos processos de Territorialização-Desterritorialização-Reterritorialização (T-D-R), que nos auxiliam a compreender como as forças socioeconômicas atuam na modelagem de dinâmicas territoriais que ocasionam os processos de manutenção, expulsão ou atração de determinados grupos em um território.

**Palavras-chave:** Governança da terra. (Re)territorialização da agricultura familiar. Crédito fundiário. Brasil.

---

## **Abstract**

Brazil is a country where the challenges of land governance are express in varied and complex ways, with emphasis on the social exclusion of a significant part of the rural population, composed by family farmers and rural workers, also by the weakness of his formal regulation. The issue of land access can be considered a major historical factor that gave rise in rural poverty. The policies in this regard, the example of agrarian reform and land credit, can be tools for (re)territorialization of family farming. The main purpose of this paper is to analyze the contribution of the land credit policy as a strategy of land governance in Brazil and its ability to boost the process of (re) territorialization of family farming. This context was analyzed from the perspective of Territorialization - Deterritorialization - Reterritorialization ( T-D-R ), that understands how socioeconomic forces shaping territorial dynamics that can cause maintenance, expulsion or attraction of certain groups in a territory

**Keywords:** Land governance. (Re)territorialization. Land credit. Brazil

## **Introdução**

A estrutura fundiária do Brasil é uma das mais concentradas do mundo, tendo passado por poucas mudanças ao longo da história. Os dados do censo agropecuário de 2006 indicam que nos últimos vinte anos a concentração fundiária dos estabelecimentos agropecuários acima de mil hectares manteve-se basicamente a mesma. Esse grupo possui apenas 0,91% do total de unidades produtivas, mas reúne mais de 43% da área total. Já os estabelecimentos com menos de dez hectares representam mais de 47% do número total e ocupam apenas 2,7% da área (IBGE, 2006). Outros dados revelam, ainda, o problema da distribuição de terras no Brasil: do universo de 4.367.902 agricultores familiares registrados no último censo agropecuário, 1.040.022 não são proprietários, ou seja, enquadram-se nas categorias de arrendatários, parceiros, posseiros e sem área<sup>1</sup> e 1.840.734 são proprietários de estabelecimentos com área média inferior a cinco hectares (CAZELLA; SOTO, 2011).

Esses agricultores têm sofrido com dificuldades no acesso à terra, insegurança jurídica relacionada à posse das propriedades e limitações no exercício da sua cidadania. Essas dificuldades afetam de forma especial as populações indígenas, quilombolas e outros segmentos de agricultores familiares pobres e assalariados rurais. Essa situação sugere que os desafios da governança da terra se expressam de formas variadas e

---

complexas. Reydon (2011) afirma que ao longo da história instituiu-se um aparato legal e institucional para enfrentar esses problemas, mas que nunca foi operacionalizado integralmente. Nesse sentido, a questão fundiária brasileira não é só marcada pela exclusão social, mas também pela fragilidade e incipiência da sua regulação formal.

Essa carência institucional pode ser exemplificada pela falta de um cadastro consistente sobre os imóveis privados e as terras públicas (devolutas e outras). A debilidade de registros e informações exacerba conflitos, devido aos constantes apossamentos irregulares de áreas rurais e urbanas, facilita fraudes nos processos de titulação e amplia a insegurança jurídica em relação à propriedade da terra. Se expressa, também, na incipiência do sistema de controle sobre as compras de terras por estrangeiros e na insuficiência da ação governamental no combate ao desmatamento na Amazônia e outras áreas de floresta, além dos violentos conflitos por terra que marcam a história agrária do país (REYDON, 2011).

Apesar das dificuldades de acessar terra, crédito e tecnologia, a situação da agricultura familiar começou a mudar a partir da década de 1990, resultado de inúmeras e diversificadas formas de representação e pressão política dessa categoria social. A agricultura familiar passa a ser reconhecida como um grupo social distinto e, sobretudo, como um importante protagonista do processo de desenvolvimento rural e sustentável (VEIGA, 2000). Nesse contexto foi elaborado um conjunto de políticas para esse segmento a exemplo do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, políticas de compra institucional, Programa de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais, políticas de crédito fundiário e regularização fundiária, além da retomada das desapropriações relacionadas à política de reforma agrária, que ficaram estagnadas desde o início da ditadura militar e só ganharam força com as pressões dos movimentos sociais a partir do governo Fernando Henrique Cardoso.

No que se refere às políticas fundiárias existem três principais ações em curso, com distintos resultados e capacidades de intervenção. A mais antiga e conhecida é a reforma agrária, em que o Estado desapropria glebas de terras para implantar assentamentos, beneficiando diversas famílias. Essa política é conduzida pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) tendo como embasamento legal o

---

Estatuto da Terra, uma lei aprovada em 1964 e que ainda continua vigente. As demais políticas de acesso foram instituídas mais recentemente, sendo atualmente conduzidas pela Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária da Amazônia Legal (Serfal) e pela Secretaria de Reordenamento Agrário (SRA), do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). A primeira está voltada para a regularização fundiária, atendendo de forma prioritária agricultores familiares que não detêm o título de propriedade de seus estabelecimentos agropecuários. A outra, denominada de crédito fundiário, viabiliza financiamentos para a aquisição de terras por agricultores familiares sem terra, ou que possuem áreas insuficientes para sua sobrevivência produtiva e econômica.

Diversos programas de crédito fundiário já foram implementados no país com apoio técnico e financeiro do Banco Mundial. Embora seja ainda pouco conhecida, a experiência brasileira de crédito fundiário já é considerada a mais abrangente do mundo, tanto em número de famílias beneficiadas como em volume de recursos aplicados (SAUER, 2010). Por prever a compra de terra pelo agricultor, essa política pública acabou sendo denominada por muitos analistas e por dirigentes de movimentos sociais como sendo uma reforma agrária de mercado. Apesar das críticas advindas de diversos setores da sociedade a respeito do grau de mercantilização dessa iniciativa, Sabourin (2008) chama a atenção sobre a relatividade da oposição entre as políticas de acesso à terra via mercado (crédito fundiário) e as políticas tradicionais de reforma agrária. Na prática, a desapropriação de terras privadas também depende de indenizações. Nesses casos, os preços pagos aos antigos proprietários pelas terras e benfeitorias acabam sendo muitas vezes equivalentes ou superiores aos preços praticados no mercado fundiário local. “Esse nível de indenização encoraja assim os proprietários a negociarem a ocupação de suas fazendas com a cumplicidade do Incra ou a fazerem arranjos entre as partes” (SABOURIN, 2008,p.116).

A primeira experiência de crédito fundiário no Brasil foi o Programa Cédula da Terra (PCT), que teve início em 1996, durante o governo Fernando Henrique Cardoso, na forma de projeto piloto. O PTC beneficiou agricultores de quatro Estados do Nordeste (Ceará, Maranhão, Pernambuco e Bahia) e do norte de Minas Gerais. A seleção desses Estados deveu-se à alta concentração de pobreza rural nesses territórios. Em função disso, todos os recursos para infraestrutura previstos no Programa foram

---

realizados na forma de doações aos beneficiários (repasses a fundo perdido), sendo que o financiamento ficava limitado à compra da terra.

Fruto dessa experiência piloto, em 1998 foi implementado o Programa Banco da Terra (PBT), com a intenção de difundir o crédito fundiário para outras regiões do país. Existiam duas diferenças fundamentais entre os dois programas. A primeira é que o objetivo principal do Banco da Terra consistia em fortalecer a agricultura familiar e não somente o combate à pobreza rural. O seu público alvo não era apenas orientado para os agricultores pobres, mas também às famílias agricultoras com maior patrimônio e melhor poder aquisitivo, para as quais não se previam repasses a fundo perdido. A segunda é que o Banco da Terra ganhou maior respaldo jurídico por meio da criação do Fundo de Terras e da Reforma Agrária, cuja aprovação se deu via Lei Complementar nº 93, de 04 de fevereiro de 1998, e posterior regulamentação em 2002. Essa medida legal acabou consolidando institucionalmente a política de crédito fundiário no país.

Em 2003, ainda no início do governo Lula, deu-se a constituição do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF). O PNCF representa na prática uma fusão de normas previstas no PCT e com o Banco da Terra. Para viabilizar sua operacionalização, o PNCF desdobrou-se em duas linhas de financiamento: Consolidação da Agricultura Familiar (CAF) e Combate à Pobreza Rural (CPR). A primeira contempla os financiamentos realizados pelo Banco da Terra, com financiamentos individuais sem recursos a fundo perdido para investimentos de infraestrutura produtiva ou comunitária. A segunda exige que os agricultores estejam organizados em associações e que se constitua um projeto coletivo. Essa linha prevê a aplicação de recursos não reembolsáveis em investimentos de infraestrutura comunitária e produtiva (MDA, 2011a)

O propósito principal deste artigo consiste em analisar a contribuição da política de crédito fundiário como uma estratégia de governança da terra no Brasil e sua capacidade para impulsionar o processo de (re)territorialização da agricultura familiar. Essa abordagem adotou a ótica da Territorialização-Desterritorialização-Reterritorialização (T-D-R) para compreender como forças socioeconômicas podem modelar dinâmicas territoriais que ocasionam processos de manutenção, expulsão ou atração de determinados grupos em um dado território (HAESBAERT, 2008). Para

---

tanto toma como referência as iniciativas impulsionados pelo PNCF para analisar a relação entre os processos de governança da terra e de (re)territorialização da agricultura familiar. Essa escolha se deve ao fato do PNFC ser a principal política pública fundiária que intervém em áreas inferiores a quinze módulos fiscais<sup>2</sup>, áreas que, pela legislação vigente, não são passíveis para ações de desapropriação. Além disso, essa política permite o remembramento de pequenos estabelecimentos, garantindo, assim, a viabilidade de unidades agrícolas familiares. Por essa via, o PNCF tem um grande potencial para salvaguardar o caráter familiar da agricultura, por dois motivos principais: seja pelo fato de permitir o acesso à terra para agricultores familiares não proprietários; seja pelo aumento de área para aqueles que possuem pequenos estabelecimentos agrícolas, mas que não conseguem assegurar a sobrevivência exclusivamente por meio da atividade agropecuária.

Os procedimentos metodológicos adotados foram, essencialmente, pesquisa bibliográfica e documental. A dimensão empírica que permite formular algumas constatações práticas baseia-se em estudos anteriores sobre a política de crédito fundiário realizados pelo Laboratório de Estudos da Multifuncionalidade Agrícola e do Território (LEMATE- UFSC), em especial, a dissertação de mestrado de Gomes (2013).

A estrutura do artigo contém cinco partes, além desta introdução. Na primeira, as bases conceituais que sustentam o debate sobre a governança da terra são apresentadas. Em seguida, discute-se o processo de governança da terra no Brasil, dando ênfase ao histórico processo de construção das políticas e das normativas que regulamentam o acesso à terra, e de suas consequências para a agricultura familiar. Na sequência, analisam-se as possibilidades da política de crédito fundiário de impulsionar a (re)territorialização da agricultura familiar, tendo como base a história agrária brasileira e o contexto atual. Por fim, o caso de Santa Catarina é tomado como referência para ilustrar como essa política contribui com a reterritorialização e para diminuição da precarização da territorialização de segmentos sociais da agricultura familiar. Esse estado é pioneiro na implementação de ações ligadas ao crédito fundiário. Além disso, o número de famílias beneficiadas encontra-se bem acima daquele registrado pela reforma agrária, pela via da desapropriação de terras. Na última parte são apresentadas as considerações finais<sup>3</sup>.

---

## **A governança da terra**

Os direitos fundiários estão baseados nas relações que os seres humanos estabelecem quando desejam transitar, fixar-se ou usufruir dos recursos da terra. Nesse sentido, a relação que os homens forjam em torno da terra é essencialmente uma relação social. Essa situação fica mais evidente quando se analisa a trajetória de vida das populações rurais, pois para esses segmentos a terra é quase sempre uma peça-chave nas estratégias de reprodução social das famílias e das comunidades rurais. A terra possui duas outras características que a diferencia dos demais bens materiais: i) os direitos sobre a terra dizem respeito a um espaço geográfico fixo, que não se pode nem destruir, nem deslocar esse fragmento da crosta terrestre; ii) a terra possui a particularidade de dispor de recursos naturais que não são fruto exclusivo do trabalho humano, a exemplo da fertilidade e da cobertura natural do solo, que não são as mesmas em todo lugar, e podem conter outros recursos naturais em menor ou maior escala, como a água e minérios (MERLET, 2006).

Devido a essas características, o acesso, o uso e a posse da terra tendem a ser historicamente conflitivos, especialmente quando existem atores sociais com distintos interesses envolvidos no processo. A situação potencializa relações antagônicas, quando se observa a inoperância ou ausência de políticas relacionadas a estratégias de governança fundiária. De maneira geral, tais conflitos possuem três origens principais, mas que apresentam correlações entre si: i) distribuição desigual da terra; ii) insegurança e incertezas no acesso à terra, em função, principalmente, da falta de garantias para os arrendatários, parceiros, meeiros, ou devido à precariedade dos direitos dos extrativistas e dos posseiros; iii) reivindicações de grupos sociais ou de grupos étnicos para poder exercer seu poder sobre um território (MERLET, 2006). Nesse sentido, as diversas estruturas fundiárias refletem os modelos de desenvolvimento rural e projetos de sociedade adotados pelos diferentes países (ANTIER, MARQUES, 2001).

Nesse sentido, o processo de governança engloba políticas, processos sociais e instituições por meio das quais a terra, a propriedade e os recursos naturais são geridos, abarcando as decisões sobre o acesso à terra, direitos de propriedade, uso dos solos e urbanização. Segundo essa ótica, os processos de governança da terra podem ser definidos como o conjunto de relações que se estabelecem entre os distintos grupos sociais nos

processos de distribuição do poder político para o acesso e controle da terra e pela gestão dos recursos naturais. Em outras palavras, a governança da terra significa administrar relações entre as pessoas, políticas e lugares. O Quadro 01, a seguir, apresenta as principais ações e medidas que regem os processos de governança da terra (DEININGER et al., 2010).

**Quadro 1 – Ações de governança e medidas ligadas à questão agrária.**

Ações	Medidas
Acesso à terra	Distribuição equitativa da terra pelos diferentes atores
Posse da terra	Segurança e transferência de direitos sobre a terra e recursos naturais
Valor da terra	Avaliação, controle da especulação e tributação de terras e de propriedades
Uso da terra	Planejamento e controle do uso da terra e recursos naturais
Planejamento da terra	Infraestrutura, planejamento, construção e sistemas de renovação e de mudança de uso da terra.

Fonte: DEININGER et al. (2010). Adaptado pelos autores.

No Brasil, somam-se a essas questões o poder político dos interlocutores que defendem um dos dois principais modelos de agricultura praticados no país (patronal e familiar), bem como na capacidade de inserir reivindicações de seus interesses na agenda pública. Em geral, esses interesses se traduzem em demandas relacionadas ao uso e acesso aos mercados de terra, ao controle da propriedade e aos investimentos públicos (BORRAS et al., 2010). A ausência de uma governança efetiva sobre a terra e sobre os recursos naturais contribui para a perpetuação de problemas socioambientais, tais como com o aumento dos desmatamentos, a grilagem de terras públicas, o esvaziamento do espaço rural, o envelhecimento da população rural, entre outros. Em suma, pode-se dizer que dadas às características geográficas e históricas do país, a lacuna gerada pela insuficiência de ações ligadas à governança da terra apresenta uma relação direta com os níveis de pobreza existentes no país.

Ressalte-se que sob o ponto de vista formal, o Brasil instituiu ao longo da sua história políticas públicas e uma série de mecanismos de regulação para democratizar o acesso à terra. Entretanto, o país ainda apresenta muitas debilidades e desinformações cadastrais, engendrando um ambiente de profundo desconhecimento e fraco monitoramento da malha fundiária. Transformar esse quadro implica em mudanças da



---

cultura organizacional em torno da administração de terras e modificações na ação do Estado que, não obstante alguns avanços recentes, continua impregnado de ineficiência burocrática, de patrimonialismo e de relações clientelistas, que acirram as assimetrias socioeconômicas entre dominantes e desfavorecidos.

### **Governança da terra no Brasil: um histórico de “desterritorialização”**

Desde o início da colonização, existe no Brasil uma grande assimetria nos processos de domínio da terra. Tal situação está presente desde a formação do Estado nacional brasileiro, por meio de suas leis e constituições (GORENDER, 1987; PRADO, 1979). A dominação social, política e econômica da grande propriedade sobre as unidades agrícolas de menor porte sempre foi predominante, em especial sobre aquelas alicerçadas na mão de obra familiar (PAULILO, 1998). Durante séculos foram as grandes propriedades que acabaram recebendo estímulos das políticas agrícolas, visando modernizar o setor (FERNANDES et al., 2012; WANDERLEY, 1999).

Na época da colonização, a Coroa Portuguesa instaurou o Regime do Morgadio, que permitia somente ao filho mais velho o direito de ser herdeiro legal dos bens e impedia, assim, a fragmentação das propriedades. Por sua vez, o Regime de Sesmaria, normatizava a distribuição de terras na colônia brasileira. As terras eram concedidas somente àqueles que tivessem algum laço com a nobreza da corte, os militares ou os que se dedicassem à navegação e tivessem obtido honrarias que lhes garantissem o mérito de ganhar uma sesmaria (MARTINS, 1997). A independência do Brasil culminou numa mudança parcial do panorama político, que acabou se materializando somente em 1850, quando foi instituída a Lei de Terras. Essa lei introduziu novos direitos de acesso à terra, agora sem a intermediação da Coroa Portuguesa. A Lei de Terras foi o primeiro instrumento jurídico de regulação da terra, que passou a ser passível de ser obtida somente por meio da compra. Essa regra tinha como propósito consolidar a grande propriedade rural (MEDEIROS, 2002).

A Constituição de 1891 manteve o princípio soberano do poder da titulação pela compra, mas admitindo excepcionalmente a figura do recurso a usucapião<sup>4</sup> por parte de

---

posseiros. Na Constituinte de 1946, o tema da reforma agrária entrou nas agendas políticas. A bancada parlamentar de inspiração comunista conseguiu introduzir nos debates a concepção de que o uso e propriedade da terra deveriam estar condicionados ao bem-estar social. Com isso, a desapropriação de terras por interesse social foi instituída como prerrogativa do Estado, mas que deveria ser exercida apenas na esfera federal e mediante indenização em dinheiro (MEDEIROS, 2002).

Logo no início do Regime Militar (1964-1985), um novo marco legal sobre a questão agrária foi lançado pelo Governo Federal. O Estatuto da Terra (Lei nº 4.504, de 30 de setembro de 1964) foi entendido como um aparato legal do Regime para se contrapor às manifestações a favor das reformas sociais, em especial a reforma agrária, que haviam crescido muito antes do golpe. Essa iniciativa tinha uma proposta abrangente, pois além de constituir-se num instrumento para efetuar uma reforma na posse das terras previa ações voltadas à promoção do desenvolvimento agrícola (PEREIRA, 2009). Para gerir essa política foram criados o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA) e o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA), responsáveis, respectivamente, pelas políticas fundiárias e de desenvolvimento agrícola nas áreas reformadas. Em 1970, esses dois órgãos foram extintos e deram origem ao atual Incra (MARTINS, 1997).

O texto da Lei idealizava e tipificava uma nova estrutura fundiária para o país: pela proposta seriam excluídas via reforma agrária tanto as áreas de latifúndio quanto as de minifúndio, ambas consideradas como fonte de tensão social no campo. Seriam também priorizadas ações que reforçassem o modelo da empresa rural. Ou seja, a reforma agrária prevista no Estatuto fomentaria um processo de modernização tecnológica, visando acelerar o desenvolvimento capitalista na agricultura. No entanto, apesar da criação de uma norma regulatória abrangente e do aparato institucional para a realização da reforma agrária, o Governo Militar acabou não priorizando ações nessa área (DELGADO, 2009). Isso não impediu, no entanto, que o Governo promovesse, nas décadas seguintes, um intenso processo de modernização agrícola e de ações pontuais de colonização em zonas de fronteira como forma de atenuar conflitos agrários existentes em regiões de ocupação mais antiga.

---

A ênfase dada foi de caráter tecnicista e excludente, pois priorizava a constituição de grandes empresas capitalistas (privadas e cooperativas) no campo, sem que houvesse qualquer preocupação com a desconcentração da estrutura fundiária nacional. Embora Colleti (2008) ressalte que os dados a respeito do número e dos tipos de desapropriações ocorridos nesse período sejam imprecisos, a maioria dos autores concorda que quase todas as ações na área fundiária recaíram sobre os projetos de colonização. De acordo com Marques, Del Grossi e França (2012), a partir de informações obtidas junto ao Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra), foram assentadas antes de 1985, ano que marca o fim da ditadura militar no país, 45.989 famílias em uma área de 9.490.709 ha. Para Ferreira, Alves e Carvalho Filho (2009, p. 160), “nos primeiros 15 anos de vigência do Estatuto da Terra, foram beneficiadas apenas 9.327 famílias em projetos de reforma agrária e 39.948 em projetos de colonização”. Já os dados do I Censo da Reforma Agrária de 1997 registram 13.246 famílias assentadas até 1985.

A modernização conservadora orientou a política de desenvolvimento rural adotado nesse período. Para Delgado (2009), essa decisão teve como consequências: i) acentuados desequilíbrios regionais ocasionados pelos estímulos do crédito agrícola (nas regiões sul e sudeste); ii) aumento da concentração fundiária; iii) prioridade para os produtos de exportação; iv) implantação dos preceitos revolução verde e da internacionalização; v) aumento do êxodo rural.

Os últimos anos da ditadura foram marcados pela emergência de protestos contra o modelo de modernização do campo implantado pelos militares. Entre 1979 e 1984, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) foi estruturado e passou a coordenar as primeiras lutas e ocupações de terra nos Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, São Paulo e Mato Grosso do Sul. Após a criação do MST e com a redemocratização do país, as pressões sociais se intensificaram e o tema da reforma agrária ganhou novo alento. Toda a década de 1980 foi marcada pela efervescência de lutas pela terra, organizadas por movimentos e setores da sociedade que reivindicavam novas políticas públicas para o meio rural e, em especial, a reestruturação fundiária. Apesar da grande mobilização, a questão agrária foi deixada em segundo plano pelos

---

governos Sarney, Collor e Itamar. Nessa década, mesmo com a crise fiscal e a redução dos investimentos públicos no campo, observou-se uma continuidade das políticas de modernização conservadora (CONDÉ, 2006).

As políticas adotadas serviram para reforçar a seletividade dos produtores rurais e das regiões produtoras. A adoção dos pacotes tecnológicos exigia altos investimentos e grande capacidade técnica, pois a prioridade era a produção de *commodities* agrícolas. Com esse avanço da modernização capitalista, que se estende até hoje, o meio rural brasileiro assiste o crescimento do poderio das organizações vinculadas ao agronegócio. Para Reydon (2011), os resultados dessas escolhas políticas estão evidenciados, principalmente, nas grandes fronteiras que se estabeleceram entre ricos e pobres do campo e na priorização dada aos avanços técnico-científicos para sistemas produtivos praticados por grandes empresários rurais.

Em suma, o processo histórico evidencia que no Brasil a “convivência secular com o problema de titularidade da propriedade rural e a aversão e resistência às reformas efetivas nas instituições por elas responsáveis revelam amplos e fortes interesses econômico-sociais que bloquearam a mudança institucional” (GUEDES; REYDON, 2012, p. 538). Grande parte da agricultura familiar manteve-se em situação de pobreza, com dificuldades para acessar diversos serviços públicos essenciais e políticas de desenvolvimento rural (TECCHIO, 2012). Tais condições de fragilidade socioeconômicas resultam também num constante deslocamento populacional, especialmente para aqueles indivíduos e famílias que são objeto de processos de desterritorialização, devido às precárias condições de acesso à terra.

### **Acesso à terra e (re)territorialização da agricultura familiar**

Esta breve reconstituição da questão agrária do Brasil revela que a maioria da população rural do país nunca deixou de viver em condição de precariedade socioeconômica. Além dos impactos que essa situação de insegurança gera na vida das famílias, observam-se profundas transformações em termos demográficos e de ocupação dos espaços rurais. A mobilidade da população rural, gerada principalmente pelos deslocamentos das famílias pobres do campo, resulta em dinâmicas territoriais, que

---

podem ser analisadas sob a ótica da Territorialização-Desterritorialização-Reterritorialização (T-D-R).

Em ambos os processos (desterritorialização/(re)territorialização) forças sociais, econômicas, políticas atuam como elementos de manutenção, expulsão ou atração (quando no processo de (re)territorialização) de grupos envolvidos (MEDEIROS, SOSA JUNIOR, 2006, p. 96).

Para o senso comum, os elementos que causam a desterritorialização são, geralmente, de natureza econômica, com destaque para o acesso à terra e ao crédito. Mas desterritorializar não significa somente um processo de exclusão referente ao uso dos meios de produção (terra e crédito). Há também abalos em termos subjetivos e simbólicos, que envolvem o núcleo familiar em si, o grupo de parentela, a vizinhança, os amigos, numa onda de danos que se estende até a esfera da comunidade local (CARINI, 2010).

Desterritorialização, portanto, antes de significar desmaterialização, dissolução das distâncias, deslocalização de firmas ou debilitação dos controles fronteiriços, é um processo de exclusão social, ou melhor, de exclusão socioespacial. [...] Na sociedade contemporânea, com toda sua diversidade, não resta dúvida de que o processo de “exclusão”, ou melhor, de precarização socioespacial, promovido por um sistema econômico altamente concentrador é o principal responsável pela desterritorialização (HAESBAERT, 2008, p. 07).

Percebe-se que as transformações no plano territorial estão diretamente relacionadas com a questão do poder, mas que não podem ser entendidas somente numa acepção tradicional, que vincula poder aos aspectos políticos. Refere-se tanto “ao poder no sentido mais explícito, de dominação, quanto ao poder no sentido mais implícito ou simbólico, de apropriação” (HAESBAERT, 2008, p. 21). Nessa perspectiva o território assume um caráter mais complexo, pois:

Deve ser visto na perspectiva de um domínio ou controle politicamente estruturado, mas também de uma apropriação que incorpora uma dimensão simbólica, identitária e, porque não dizer, dependendo do grupo ou da classe social a que nos estivermos nos referindo, afetiva (HAESBAERT, 2001, p. 41).

A dificuldade de reprodução social em uma porção específica do território, que se traduz muitas vezes no deslocamento espacial da população e posterior tentativa de

---

reterritorialização (econômica, política, social, cultural) em outro espaço, precisa ser analisada segundo essa ótica. Todas as implicações geradas pela migração campo-cidade ou mesmo pela migração para outras zonas rurais trazem exemplos concretos da complexidade dos processos de T-D-R (MEDEIROS, SOSA JUNIOR, 2006).

A desterritorialização do agricultor familiar representa, geralmente, a perda da condição de acesso e/ou de uso da terra. Porém, essa situação não compromete, necessariamente, sua identidade sociocultural. Ou seja, “[...] ainda manifestará os seus jeitos, as práticas, as suas experiências acumuladas em sua história de vida” (MEDEIROS, 2006, p. 285). Em suma, a desterritorialização tem a ver com o processo de exclusão ou de expulsão do agricultor de seu local de vida e de trabalho, mas não obrigatoriamente de suas referências culturais e afetivas, mesmo que na maioria dos casos signifique também a perda de sua profissão.

Todo processo de reterritorialização está, portanto, relacionado com a necessidade de reconstrução de bases econômicas, geográficas e socioculturais, que estabeleçam as condições mínimas para a permanência das famílias agricultoras no meio rural. Ou seja, a reterritorialização está relacionada ao esforço de construir novos territórios de vida.

As políticas de acesso à terra, a exemplo do crédito fundiário e da reforma agrária, podem ser ferramentas para a constituição de novas dinâmicas de reterritorialização para populações migrantes, ou de desprecarização da territorialização para grupos sociais que persistem vivendo em suas regiões de origem. É nesse sentido que as ações que podem impulsionar processos de reterritorialização de agricultores familiares geram impactos importantes em termos de desenvolvimento rural. Além de propiciarem processos mais equilibrados de ocupação dos espaços rurais, ajudam a enfrentar o problema da pobreza rural e urbana (êxodo rural), além de incrementar a produção de alimentos. É justamente por esses aspectos que se pode estabelecer uma conexão entre as políticas ligadas à governança da terra e a reterritorialização da agricultura familiar, em outros casos, apenas, uma desprecarização das suas condições de vida.

---

**Políticas de Crédito Fundiário: limites e possibilidades de (re)territorialização da agricultura familiar**

No Brasil, as políticas de crédito fundiário recebem críticas que apontam para duas dimensões distintas. A primeira refere-se ao efeito desagregador que a política pode gerar nos movimentos sociais que lutam pela reforma agrária; a segunda faz referência ao endividamento excessivo das famílias causado pela concessão dos empréstimos para a compra da terra.

No primeiro caso, a política é vista como vetor de esvaziamento e de despolarização das organizações que reivindicam a reforma agrária. Nesse sentido, o declínio dos processos de desapropriação é associado ao advento dos programas de crédito fundiário. Em contraposição a esse tipo de argumento sobressai a justificativa de que as ações de financiamentos de terras se voltam para a constituição de projetos coletivos de menor escala e de projetos individuais, atendendo principalmente pequenos proprietários, arrendatários ou parceiros, ou então pequenos grupos ligados por laços de parentesco (CONDÉ, 2006). Essas situações têm em comum o fato de não integrarem movimentos sociais que lutam pela terra, normalmente, estão associados a entidades como os sindicatos rurais.

A Tabela 01 abaixo reforça esse argumento ao apresentar o número de famílias contempladas pelas políticas de reforma agrária e de crédito fundiário entre 1996 e 2010. Nesse período, apenas os Estados do Rio Grande do Sul e Santa Catarina obtiveram maior representatividade do crédito fundiário em relação à reforma agrária. Em escala nacional, a política de crédito representa menos de 20% do total de famílias que obtiveram acesso à terra.

**Tabela 1- Número de famílias contempladas pelas políticas de reforma  
agrária e de crédito fundiário por Estado (1996 a 2010)**

Estados	Reforma Agrária	Crédito Fundiário	Total de Famílias Beneficiadas	Participação do Crédito Fundiário (%)
Paraíba	56.872	4.894	61.766	8
Rondônia	33.265	191	33.456	1
Tocantins	33.617	3.276	36.893	9
Maranhão	139.592	12.130	151.722	8
Ceará	28.477	11.351	39.828	29
Pernambuco	53.771	4.997	58.768	9
Bahia	46.729	9.738	56.467	17
Rio Grande do Norte	20.348	5.901	26.249	22
Alagoas	12.639	3.086	15.725	20
Sergipe	9.104	1.434	10.538	14
Piauí	33.510	17.677	51.187	35
Minas Gerais	30.500	21.364	51.864	41
Rio de Janeiro	4.117	702	4.819	15
São Paulo	17.184	2.436	19.620	12
Espírito Santo	4.665	2.671	7.336	36
Paraná	23.750	4.720	28.470	17
Santa Catarina	4.305	10.385	14.690	71
Rio Grande do Sul	11.675	24.952	36.627	68
Goiás	18.314	3.256	21.570	15
Mato Grosso	90.215	7.628	97.843	8
Mato Grosso do Sul	33.944	3.338	37.282	9
<b>Brasil</b>	<b>706.593</b>	<b>156.127</b>	<b>862.720</b>	<b>18</b>

Fonte: Elaborado pelos autores, a partir de dados do MDA e INCRA disponibilizados via e-mail mediante solicitação.

Os Estados que obtiveram melhores resultados no crédito fundiário possuem uma demanda antiga por esse tipo de política. Trata-se de Estados que tiveram uma grande adesão a esse tipo de política desde a implantação do Banco da Terra e consolidaram conhecimentos sobre o processo de gestão desse tipo de iniciativa. Nota-se, também, uma forte mobilização social em torno dessa política por meio da atuação dos sindicatos dos trabalhadores rurais e órgãos de terras dos governos estaduais, ONGs e empresas de assistência técnica e extensão rural. Além disso, a maioria dos projetos aprovados é de caráter individual da modalidade de “Consolidação da Agricultura Familiar”. Tal constatação sugere que o crédito fundiário representa uma alternativa de reordenamento fundiário para Estados com fronteiras agrícolas fechadas. Ou seja, em regiões onde não



---

existe mais muitas terras passíveis de desapropriação e tenham um número expressivo de agricultores familiares com pouca ou sem terra, a política de crédito fundiário representa a principal alternativa de acesso à terra (CAZELLA, 2011). No entanto, essa afirmação deve ser relativizada, pois o sucesso dessa política também está intimamente associado à vontade política e à capilaridade obtida junto aos sindicatos, governo estadual, municipal, associações, etc. Esse é o caso do Piauí, que mesmo não sendo um Estado de fronteira agrícola fechada apresenta um número significativo de famílias beneficiadas pelo crédito fundiário, nesses casos pode-se afirmar que, apesar das limitações jurídicas, algumas terras destinadas ao crédito fundiário, principalmente, em municípios que possuem que o tamanho de um módulo fiscal corresponde a uma área extensa, poderiam ser destinadas para a constituição de assentamentos rurais.

O segundo questionamento relativo ao endividamento excessivo dos beneficiários merece atenção. Esse tema induziu a uma reformulação do PNCF no início de 2013. Os dados da Tabela 02 abaixo apresentam a inadimplência física e financeira até 2011 de todos os contratos dos programas PCT, Banco da Terra e do PNCF. Para o MDA, a inadimplência física refere-se à quantidade de contratos com atraso de uma ou mais parcelas em função do número total de contratos. Já a inadimplência financeira corresponde ao percentual de recursos em atraso em função do valor total financiado. Dados de 2010 indicam que do total de contratos inadimplentes da carteira do crédito fundiário, 47% pertencem ao programa Cédula da Terra, 31% ao Banco da Terra e os 22% restantes ao PNCF. É inegável que esses números são preocupantes, mas o número de parcelas vencidas (inadimplência física), na sua maioria não ultrapassa a duas. Esses dados contêm, também, um número expressivo de contratos passíveis de execução judicial por apresentar irregularidades de enquadramento do beneficiário decorrentes de renegociações efetuadas entre o agricultor originalmente beneficiado pela política com terceiros, sem ter o consentimento do órgão de terra gestor da política.

**Tabela 2– Inadimplência física e financeira das carteiras de crédito fundiário  
(PCT, Banco da Terra e PNCF), por Estado, até 2011**

Unidade da Federação	Inadimplência Física (%)	Inadimplência Financeira (%)
Alagoas	27,8	16,7
Bahia	27,7	5,8
Ceará	25,1	12,0
Distrito Federal	100*	17,9
Espírito Santo	19,1	5,5
Goiás	43,2	11,5
Maranhão	37,2	10,2
Minas Gerais	32,9	12,2
Mato Grosso do Sul	21,6	9,8
Mato Grosso	67,5	11,1
Paraíba	25,4	13,4
Pernambuco	28,0	13,1
Piauí	13,2	6,7
Paraná	46,8	8,2
Rio de Janeiro	36,3	13,9
Rio Grande do Norte	19,2	6,7
Rondônia	79,7	7,9
Rio Grande do Sul	27,8	4,1
Santa Catarina	21,0	3,1
Sergipe	16,0	11,6
São Paulo	46,9	13,4
Tocantins	69,6	8,9
Total	31,1	7,8

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados disponibilizados pelo MDA via e-mail, mediante solicitação.

\* O Distrito Federal possui apenas um contrato que se encontra inadimplente, o que explica o endividamento de 100%.

Um estudo realizado pelo MDA aponta as características dos estabelecimentos inadimplentes da linha de financiamento CPR, a partir de uma amostra de beneficiários da região Nordeste (Maranhão, Piauí e Rio Grande do Norte). Em síntese, a inadimplência está associada aos seguintes fatores: i) características do imóvel: os tamanhos das áreas são semelhantes, mas existem diferenças marcantes de declive dos terrenos, problemas com erosão e de disponibilidade de fontes de água dentro do imóvel. Outro aspecto é que esses estabelecimentos têm pouca infraestrutura (armazéns, construções, cercas e estradas); ii) a oferta de serviços essenciais como saúde, educação

---

e estradas para escoar a produção é precária; iii) uma pequena parte da produção agropecuária é destinada ao mercado e a renda proveniente da agricultura não é a mais importante para garantir o sustento da família; iv) a principal fonte de renda familiar provem de programas de transferência de renda, aposentadorias ou pensões e trabalho fora da propriedade (geralmente esporádico); v) pouca eficácia dos empreendimentos coletivos (aquisição de terras por associações) e discordância com os prazos e valores dos financiamentos; vi) as associações apresentam uma quantidade menor de famílias, com poucos jovens; vii) pouca experiência na atividade agrícola; viii) baixo grau de escolaridade; ix) problemas e ineficiência da assistência técnica, geralmente realizadas por empresas privadas e ONGs (MDA, 2011a).

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

Mesmo que os dados referentes à inadimplência gerem questionamentos sobre a possibilidade de uma política dessa natureza, é inegável que ela tem beneficiado muitas famílias de agricultores. Essas famílias se encontravam na condição de arrendatários, parceiros, agregados, meeiros, sem terra ou com uma propriedade de tamanho reduzido, incapaz de garantir o sustento dos seus membros. Dessa forma, pode-se afirmar que essa política tem sido uma opção para operacionalizar a governança da terra no âmbito dos municípios, com diferentes níveis de regulação e participação no processo. O caso do CAF, em especial, permite um redesenho das unidades de produção agrícola, promovendo o remembramento de terras para aumentar o tamanho de minifúndios. Embora esse procedimento não seja tão usual trata-se de uma potencialidade que pode vir a ser utilizada

---

no futuro, no quadro de uma ação de reordenamento fundiário. Por sua vez, o CPR permite a aquisição de áreas maiores para projetos coletivos, facilitando a redistribuição de terras que anteriormente não pertenciam à agricultura familiar e, muitas vezes, encontravam-se nas mãos de investidores de origem urbana com interesse na especulação fundiária.

Deve-se ressaltar também que as duas modalidades do PNCF engendram estruturas de governanças distintas, pois a linha CPR exige que a aquisição das terras e os investimentos comunitários ocorram de forma associativa. Já os projetos do CAF acontecem de forma individual e envolvem apenas uma família. No entanto, o processo de descentralização permite que se constituam diferentes desenhos institucionais no âmbito local, que ora pendem para o protagonismo das famílias beneficiadas, ora para organizações governamentais.

O sistema de gestão desses programas foi instituído de forma muito semelhante, sendo sua execução de forma descentralizada, com participação dos Estados e municípios. Esse modelo visa proporcionar processos mais ágeis e adequados às particularidades territoriais. Alguns estudos sobre esse tema destacam que a inovação do sistema de governança reside no processo de seleção dos beneficiários e no protagonismo das associações e famílias beneficiadas na negociação e aquisição de terras. Ou seja, o fato de famílias e grupos de agricultores escolherem as terras a serem adquiridas permite que, reunidas em associação ou de forma individual, selecionem e adquiram as terras de suas escolhas e se associem com pessoas a partir de laços de confiança mútua. Além disso, facilita a compra de áreas próximas a pessoas com quem mantêm laços de amizade, vizinhança e parentesco, sendo estes, elementos essenciais no processo de reterritorialização da agricultura familiar (BAUNAIN et al., 1999).

Se, por um lado, a dinâmica de escolha da terra e dos grupos a serem constituídos representa um elemento virtuoso no processo de reterritorialização, por outro, permite que as etapas de seleção e aquisição da terra sofram interferências negativas de atores locais, que podem corromper o sistema de governança e torná-lo ineficiente. Em muitos casos, a escolha da terra a ser comprada não é realizada com base em conhecimentos técnicos, sendo comum a instalação de projetos em áreas inadequadas para a agricultura. Esse tipo de situação está associado, normalmente, ao

---

baixo grau de escolaridade dos beneficiários e ao auxílio apenas burocrático de extensionistas rurais na elaboração do projeto técnico. Outro aspecto importante a salientar é o fato recorrente de associações de agricultores beneficiados pelo crédito fundiário, serem formadas por iniciativas individuais de interessados diretos. O exemplo mais frequente concerne a proprietários de terras que têm interesse em vender seus imóveis e percebem que o valor pago pela política pública é atraente. Para tanto precisam arregimentar e organizar minimamente um grupo de interessados que se enquadre nas normas da política. Invariavelmente, as associações constituídas dessa forma tendem a não se consolidar (GOMES, 2013).

### **O crédito fundiário em Santa Catarina: da reterritorialização dos jovens à “desprecarização” da territorialização dos arrendatários**

O governo do estado de Santa Catarina foi pioneiro no país na formulação de uma política de crédito fundiário. No início da década de 1980, o programa estadual denominado “Fundo de Terras de Santa Catarina”, foi instituído devido à grande demanda das categoriais de profissionais agrícolas e dos jovens no Estado por políticas dessa natureza. A existência de uma política de crédito fundiário duas décadas antes de existir um programa homólogo na esfera federal, gerou um acúmulo de conhecimento sobre o processo de gestão do programa pelos atores locais. Esse Estado dispõe de um aparato humano e institucional capaz de dar continuidade às novas demandas criadas pelo PNCF. Existe também uma forte atuação de sindicatos, de órgãos dos governos estaduais, ONGs e de empresas de assistência técnica e extensão rural, que aumentam a capilaridade do programa.

Apesar disso, o relatório “Síntese Anual da Agricultura de Santa Catarina”, de 2009, afirma que são frequentes as análises que destacam o aumento da concentração das terras no Estado. Os seguintes fatores estariam associados a esse processo: i) a concentração da produção de carnes e grãos; ii) o aumento da produção empresarial em algumas cadeias produtivas; iii) a migração rural – urbana; iv) o envelhecimento populacional, e; v) a redução da população rural e a diminuição do número de jovens que vivem no meio rural, em decorrência das dificuldades de sucessão nas propriedades familiares de menor tamanho. Observa-se no Estado um deslocamento de parte da

---

população rural para as cidades devido ao avanço do capital no campo e, também, devido à territorialização precária da população rural, principalmente, entre os jovens. Nesse sentido, o relatório afirma que a ampliação da concentração fundiária está associada à incorporação de pequenos estabelecimentos por proprietários de áreas maiores. De fato, entre 1985 e 2006 os estabelecimentos acima de 1.000 ha registraram um aumento da área média de 2.207ha para 2.398ha (SANTA CATARINA, 2009).

O mesmo relatório afirma que o número de arrendatários e parceiros teve uma expressiva redução, passando de 31,5 mil, em 1985, para 9,3 mil, em 2006. A queda estaria relacionada a duas questões específicas: i) o estreitamento da rentabilidade da atividade agropecuária, que criou dificuldades econômicas para todos os estabelecimentos. Essa situação é mais grave para os pequenos produtores que se encontram na condição de arrendatários, parceiros e meeiros, e têm que repassar parte dos seus resultados aos donos da terra; ii) muitos desses agricultores mudaram as condições de arrendatários e parceiros para a de proprietário por meio do acesso às políticas de crédito fundiário. Uma pesquisa realizada pela Secretaria de Estado da Agricultura e Desenvolvimento Rural de Santa Catarina apontou que entre 1999 e 2009, 85,8% dos beneficiários das políticas de crédito fundiário eram arrendatários e 10,6% eram parceiros antes de acessar a terra.

Outra questão central para compreender a grande adesão a essa modalidade de acesso à terra em algumas microrregiões do Estado está relacionada ao predomínio da pequena propriedade familiar ocupadas por descendente de imigrantes europeus. O processo de sucessão proporcionou uma intensa fragmentação das propriedades. Como consequência, os pequenos agricultores encontraram dificuldades de se inserirem no mercado e uma parcela significativa de jovens tem migrado para as cidades, proporcionando com isso um envelhecimento da população rural. Por sua vez, a população mais idosa tende a se aposentar e, também, a migrar para a cidade, abandonando ou arrendando a sua propriedade. A fragmentação das pequenas propriedades e a migração para o meio urbano têm multiplicado a ocorrência de sítios de lazer em terras que anteriormente pertenciam à agricultura familiar (CAZELLA, 2011).

---

Nesse sentido, em Santa Catarina, a política de crédito fundiário atende a demandas de jovens, geralmente oriundos de minifúndios, e de famílias que vivem na condição de arrendatários. Esse perfil de beneficiário explica a grande adesão ao CAF, pois são candidatos que possuem tradição como agricultores e querem garantias para permanecer no território ou mesmo para aumentar a sua área, adquirindo terras próxima à família. Observa-se no Estado que, a política de reforma agrária não consegue atender a heterogeneidade de atores demandantes de terras e nem resguardar pequenas propriedades que vem sendo compulsoriamente abandonadas e vendidas para outros proprietários, empresas ou mesmo utilizadas para fins não agrícolas.

Assim, a política de crédito fundiário tem sido a única alternativa para os jovens desterritorializados, devido aos elevados preços das terras e à impossibilidade de se dedicar exclusivamente às terras da família, as quais, normalmente, devem ser repartidas igualmente entre todos os irmãos. Consta-se que uma das principais contribuições do crédito fundiário é a sua capacidade de atenuar o problema da sucessão no interior das unidades agrícolas familiares. Existe hoje um contingente de aproximadamente 32.800 propriedades sem sucessores em Santa Catarina<sup>5</sup>. Decorrente dessa situação há uma grande demanda por parte de filhos de agricultores familiares junto ao PNCF com o propósito de comprar terras que viabilizem a continuidade de sua atuação como agricultores. Além disso, começa a se esboçar uma demanda de filhos interessados em se manter na atividade agropecuária, desde que possam comprar a terra dos pais. Porém, esse tipo de transação não é permitido nas regras do programa de crédito fundiário.

Outra questão associada aos limites do processo de reterritorialização da agricultura familiar está associada aos altos preços das terras no Estado, principalmente para a compra de áreas com boa qualidade agrícola. Nesse sentido, a política encontra maiores entraves para atender os agricultores extremamente pobres, se revelando como um instrumento creditício mais viável para aqueles que dispõem de algum patrimônio, uma poupança inicial, outra fonte de renda além da agricultura ou, ainda, para quem conta com o apoio familiar para iniciar as suas atividades.

Em suma, em Santa Catarina, o PNCF alcançou bons resultados, registrando um impacto significativo nos processos de governança da terra, uma boa capacidade de

---

reterritorialização agricultura familiar e/ou manutenção de áreas que já pertenciam a agricultura familiar, além de intervir no problema da sucessão. Observa-se, no entanto, que algumas medidas complementares são importantes para que o Programa tenha maior acessibilidade social. Entre elas podem-se citar os aumentos do teto de financiamento decorrente dos altos valores praticados no mercado de terras e do prazo de pagamento; além da permissão para aquisições de terras de parentes de primeiro grau, ou seja, de operações onde os filhos possam comprar as terras dos pais.

### **Considerações Finais**

Este artigo procurou analisar como a política de crédito fundiário pode contribuir para a governança da terra no contexto brasileiro e, assim, qualificar as ações de desenvolvimento rural. A governança da terra abrange todas as atividades associadas à gestão da terra e dos recursos naturais necessários para cumprir os objetivos políticos e sociais. As políticas fundiárias definem, de maneira geral, os direitos sobre a terra e a forma de administrá-los, estabelecendo regras para a sua distribuição e uso entre os diferentes atores.

A análise efetuada permite afirmar que em alguns Estados o crédito fundiário contribui positivamente para os processos de governança da terra, apresentando potencial para impor limites à concentração das terras e atuar nas diversas questões ligadas ao reordenamento fundiário. Podendo colaborar, por exemplo, com a ampliação de áreas insuficientes à reprodução familiar (reestruturação de minifúndios ou fusão de parcelas); no aproveitamento de áreas inexploradas ou semi-exploradas; e na criação de instrumentos para o reaproveitamento de terras com usos inadequados e/ou subutilizadas.

Alguns entraves dificultam, porém, a consolidação dessas estratégias. No âmbito econômico, além do acesso à terra, apenas em poucos casos existem iniciativas consistentes de apoio à questão produtiva, ações de assistência técnica, e outras medidas que possibilitem a reestruturação das bases materiais das famílias beneficiadas. Por serem ações pontuais no conjunto dos estados, elas não conseguem garantir a reprodução social das famílias. Além disso, o processo de endividamento excessivo pode também ocasionar uma nova desterritorialização gerada, muitas vezes, pelo



---

insucesso produtivo dos estabelecimentos. Como resultado, o crescimento da dívida culmina no abandono dos lotes, na transferência das terras para outros mutuários, ou, ainda, na execução da dívida e reintegração da área pelo Estado. No caso da transferência de terras, observa-se, muitas vezes, a ausência de processos formais de legalização, constituindo-se precariamente por meio de “contratos de gaveta”.

É importante ressaltar que o PNCF não possui um mecanismo específico para prevenir ou evitar o surgimento de novos problemas agrários, como, por exemplo, um sistema consolidado de informações, realizado por meio do cadastro de imóveis rurais para fins de reordenamento fundiário. Neste caso específico, temos o caso da experiência francesa que instituiu na década de 1960 as “Sociedades de Ordenamento Fundiário e de Estabelecimentos Rural” (SAFER), que, entre outros fins, tem por objetivo o cadastramento e controle de informações acerca dos imóveis rurais. Um sistema dessa natureza possibilitaria identificar as terras com problemas de sucessão, facilitando os mecanismos de acessos para agricultores, especialmente os jovens. Outro aspecto ainda pouco explorado refere-se à temática territorial. Nota-se que as políticas públicas de crédito fundiário não incorporaram suficientemente essa questão em suas estratégias.

A dinâmica Territorialização - Desterritorialização-Reterritorialização apresenta-se como um importante instrumento analítico para se interpretar os efeitos das políticas públicas de acesso à terra. Desse modo, o fortalecimento de estratégias de governança da terra aliadas ao planejamento territorial pode colaborar para a diminuição dos processos de desterritorialização ou de territorialização precária. Por isso é importante destacar outros elementos estruturantes que são chaves para o sucesso dessa política, associados às relações a serem estabelecidas entre o grupo ou a família de beneficiários. Essas relações podem se caracterizar como um processo de fácil acomodação no “novo território” ou, ao contrário, evidenciar conflitos entre o próprio grupo (no caso de uma associação) ou com a comunidade no entorno da propriedade.

Por fim, percebe-se que o crédito fundiário intervém em dois grandes desafios do meio rural na atualidade: a sucessão familiar e a permanência do jovem no campo. O crédito fundiário pode evitar que as terras colocadas à venda por pequenos e médios agricultores saiam do domínio da agricultura familiar, evitando, assim, que sejam

transformadas em um sítio de lazer e, principalmente, adquiridas por proprietários consolidados de terras ou empresários rurais, engendrando, ao final, mais concentração de terras. Essa questão fica evidente em Santa Catarina, onde a grande maioria das terras adquiridas no quadro da política de crédito fundiário é proveniente da agricultura familiar.

## Notas

<sup>1</sup> Os produtores sem área são aqueles que obtiveram produção vegetal ou animal no último ano agrícola, porém não possuem área específica para a sua produção (IBGE, 2006).

<sup>2</sup> Módulo fiscal é uma unidade de medida agrária, expressa em hectares, fixada diferentemente para cada município, de acordo com a Lei nº 6.746, de 1979, levando-se em conta: i) o tipo de exploração predominante no município; ii) a renda obtida com a exploração predominante; iii) outras explorações existentes no município que, embora não predominantes, sejam expressivas em função da renda ou da área utilizada; iv) conceito de propriedade familiar. Dessa forma, o módulo fiscal corresponde à área mínima necessária para que um estabelecimento agropecuário seja economicamente viável. Um módulo fiscal varia de 5 a 110 hectares de acordo com o cálculo para cada município. No interior da SRA entende-se que áreas inferiores a quatro módulos fiscais devem ser destinadas a ações de rememoração com outras áreas para compor um estabelecimento agropecuário viável do ponto de vista socioeconômico. As áreas superiores a quinze módulos fiscais são aquelas passíveis de desapropriação por interesse social e as entre quatro e quinze módulos representam o locus de intervenção da política de crédito fundiário. Essa subdivisão está caracterizada no Estatuto da Terra e nos documentos oficiais das políticas de crédito fundiário e no II PNRA (MDA, 2003).

<sup>3</sup> Os autores agradecem o CNPq (Edital Universal 14/2012) e a SRA/MDA pelo apoio à pesquisa que resultou na elaboração desse artigo.

<sup>4</sup> A usucapião é uma modalidade de titulação da terra e se caracteriza pelo direito que um cidadão adquire, relativo à posse de um bem imóvel, em decorrência do uso desse bem por um determinado tempo. Mas esse direito só se faz valer com a posse mansa e pacífica, não podendo ter nenhuma resistência ou oposição quanto à propriedade da terra. O decurso de tempo também é um dos requisitos essenciais para a ação de usucapião (WAY, 2012).

<sup>5</sup> Dados coletados junto a Secretaria de Agricultura e Desenvolvimento Rural do Estado de Santa Catarina.

## Referências

ANTIER, C; MARQUES, P. E. M. Concepções e modelos agrários em concorrência na gestão fundiária da França: questões oportunas para refletir sobre o caso brasileiro. **Revista de Políticas Públicas**, Maranhão, v. 15 n° 1, 2011.

BORRAS, S. M. et al. **Land grabbing in Latin America and the Caribbean viewed from broader international perspectives**. Santiago, Escritório Regional da FAO, versão de 14 de novembro, 2011.

CARINI, J. J. **Reterritorializações de agricultores migrantes compulsórios: racionalidades, representações e cidadania**. 233 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

CAZELLA, A. A. Por uma política de ordenamento territorial e fundiário: o possível exemplo catarinense. *Agropecuária Catarinense*, Florianópolis, p.15-17, 2011.

CAZELLA, A. A.; SOTO, G. **Processos de desenvolvimento rural e a situação da agricultura familiar no Brasil e Argentina**. In: Bienal del Colóquio de Transformaciones Territoriales, IX, 2011. San Miguel de Tucumán: comité de Desarrollo Regional de AUGM/Confedi, 2011.

CONDÉ, P. A. **Acesso à terra e a visão do público não mobilizado em acampamentos: o crédito fundiário do município de Caçador – SC**. 283 f. Dissertação (Mestrado em Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006.

COSTA, A.S. **Governança e cadastro da terra: um estudo de caso**. 76 f. Monografia (Curso de Graduação em Economia). Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.

DEININGER K. et al. **Innovations in Land Rights Recognition, Administration, and Governance**. Banco Mundial, 2010. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/INTARD/Resources/335807174581646324/InnovLandRightsRecog.pdf>>. Acesso em: 29 nov. 2013.

DELGADO, N. G. **O papel do rural no desenvolvimento nacional: da modernização conservadora dos anos 1970 ao Governo Lula**. In: MOREIRA, R. J; BRUNO, R. (Orgs.). *Dimensões Rurais de Políticas Brasileiras*. Rio de Janeiro: Mauad (UFRRJ), 2010, v. 1, p. 17-53.

FERNANDES, B. M. et.al **Land Governance in Brazil: A geo-historical review of land governance in Brazil**. 1. ed. Roma: International Land Coalition, v. 1, 2012, 60 p.

GORENDER. **Gênesis e desenvolvimento do capitalismo no campo brasileiro**. Mercado Aberto: Porto Alegre. 1987.

GUANZIROLI, C. E. et.al. **Novo Retrato da Agricultura Familiar: O caso do Brasil**. Brasília: Ministério de Desenvolvimento Agrário, 1999.

GUEDES, S. N. R.; REYDON, B. P. **Direitos de propriedade da terra rural no Brasil: uma proposta institucionalista para ampliar a governança fundiária**. *Rev. Econ. Sociol. Rural*, v. 50, n. 3, p. 525-544, 2012.

HAESBAERT, R.. **Da desterritorialização a multiterritorialidade**. In: *Anais do IX Encontro da ANPUR*. Vol. 3, Rio de Janeiro, 2001.

\_\_\_\_\_. Território e Multiterritorialidade: um debate. **GEOgraphia** (UFF), Rio de Janeiro, v. 17, p. 19-45, 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agropecuário 2006**. Brasília: IBGE, 2006. Disponível em: <0909009090909090090999090909090/acervo2.asp?e=v&p=CA&z=t&o=11>. Acesso em: 05 abr. 2012.

MARTINS, J. S. A reforma agrária no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso. **Revista Tempo social**. USP. São Paulo, vol.15, n.2, pp. 141-175, 1997.

MEDEIROS, L. **Movimentos sociais, disputas políticas e reforma agrária de mercado no Brasil**. Rio de Janeiro: Edur: Unrisd, 2002.

MEDEIROS, R. M. V; SOSA JÚNIOR, D. O. **Desterritorialização e (re)territorialização dos trabalhadores rurais sem-terra na campanha gaúcha**. In: I Encontro da Rede de Estudos Rurais, 2006, Niterói. I Encontro da Rede de Estudos Rurais, 2006.

MERLET. M. **Políticas Fundiárias e reformas agrárias**. Caderno de propostas AGTER. Paris, 2006.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. (a) **Perfil dos beneficiários do Programa Nacional de Crédito Fundiário : Linha de Combate a Pobreza Rural**. Estudos de Reordenamento Agrário – Nead. Brasília, 2011.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. (b) **Perfil dos beneficiários do Programa Nacional de Crédito Fundiário : Linha de Consolidação da Agricultura Familiar**. Estudos de Reordenamento Agrário – Nead. Brasília, 2011.

PAULILO, M. I. S. . **Terra à vista . . . e ao longe**. 2. ed. Florianópolis: Editora da UFSC, 1998. v. 1. 171p .

PEREIRA, S. A. **O crédito fundiário como mecanismo de acesso à terra: Estudo de caso do município de Cerro Negro – Santa Catarina**. Dissertação de Mestrado (Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas)-UFSC, 2009.

PRADO JR., Caio. **A Questão Agrária**. 4.ed. São Paulo, Brasiliense, 1979.

REYDON, B. P (a). **A questão agrária brasileira requer solução no século XXI**. In: Erly Cardoso Teixeira, Leonardo Bornachi de Mattos e Carlos Antônio Moreira Leite. (Org.). **A questão agrária e da infraestrutura de transporte para o agronegócio**. 1ed. Viçosa: UFV, 2011, v. 1, p. 03-48.

**Governança da terra e (re)territorialização  
da agricultura familiar: possibilidades do  
crédito fundiário no Brasil**

**Carla Morsch Porto Gomes  
Ademir Antonio Cazella  
Fábio Luiz Búrigo  
Renê Birochi**

---

SABOURIN, E. **Reforma agrária no Brasil: considerações sobre os debates atuais.** Estudos sociedade e Agricultura. Rio de Janeiro, 2008. vol. 16, nº 2. 152-184.

SANTA CATARINA, **Síntese Anual da Agricultura de Santa Catarina -2009.** Secretária da Agricultura e Desenvolvimento Rural. Florianópolis, 2009.

SAUER, S. “Reforma agrária de Mercado” no Brasil: Um sonho que se tornou dívida. **Revista Estudos Sociedade e Agricultura.** Rio de Janeiro, v.1, p.98-126, 2010.

TECCHIO, A. **Políticas públicas de desenvolvimento territorial e a superação da pobreza no meio rural brasileiro: estudo de caso no Território Meio Oeste Contestado (SC).** 186 f. Dissertação (Mestrado em Programa de Pós Graduação em Agroecossistemas) Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2012.

WANDERLEY, M. N. B. **Raízes históricas do campesinato brasileiro.** In: TEDESCO, J. C. Agricultura familiar; realidades e perspectivas. Passo Fundo, EdUPF, 1999, p.23-56.

WAY, J. **A aquisição de bens imóveis através da usucapião,** 2012. Disponível em: <[http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id\\_dh=7496](http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=7496)>. Acesso em: 18 nov. 2012.

Recebido em 12/02/2014. Aceito para publicação em 04/06/2014.
--