

DIEGO CAMELO MOREIRA

**DESENVOLVIMENTO E ORGANIZAÇÃO TERRITORIAL: UMA ANÁLISE
DAS POLÍTICAS DE GESTÃO DE TERRAS NO BRASIL E NA GALÍCIA**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

**VIÇOSA
MINAS GERAIS – BRASIL
2014**

Ficha catalográfica preparada pela Biblioteca Central da Universidade
Federal de Viçosa - Câmpus Viçosa

T

M835d
2014
Moreira, Diego Camelo, 1986-
Desenvolvimento e organização territorial: uma análise das
políticas de gestão de terras no Brasil e na Galícia / Diego
Camelo Moreira. – Viçosa, MG, 2014.
xiii, 85f. : il. (algumas color.) ; 29 cm.

Orientador: José Ambrósio Ferreira Neto.
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Viçosa.
Referências bibliográficas: f.76-85.

1. Desenvolvimento rural. 2. Políticas públicas. 3. Banco
de Terras. 4. Programa Nacional de Crédito Fundiário.
I. Universidade Federal de Viçosa. Departamento de Economia
Rural. Programa de Pós-graduação em Extensão Rural. II. Título.

CDD 22. ed. 338.1

DIEGO CAMELO MOREIRA

**DESENVOLVIMENTO E ORGANIZAÇÃO TERRITORIAL: UMA ANÁLISE
DAS POLÍTICAS DE GESTÃO DE TERRAS NO BRASIL E NA GALÍCIA**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

APROVADA:

Prof. Carlos Antônio Moreira Leite

Prof. Rafael Crecente Maseda

Prof. José Ambrósio Ferreira Neto
(Orientador)

**VIÇOSA
MINAS GERAIS - BRASIL
2014**

*Aos meus pais, Domingos (in memoriam) e Alda
pelos maravilhosos ensinamentos sobre a vida.
Ao meu irmão, Tiago Camelo pelo apoio e pelos momentos de descontração.
E aos amigos queridos que sempre torceram pela minha felicidade.*

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer primeiramente a Deus, que me fortaleceu nos momentos de dificuldade.

À minha família que me deu apoio incondicional, meu muito obrigado e de forma especial ao meu irmão Tiago, minha tia Zuleide e minha mãe Alda.

Obrigado ao meu orientador, Professor José Ambrósio, que durante esses dois anos de convivência me reservou oportunidades as quais sempre serei grato.

Aos Professores Rafael Crecente, Quico, David e Urbano pela oportunidade única e ótima experiência profissional no LaboraTe da Universidade de Santiago de Compostela.

Aos Professores que abriram portas e compartilharam tantos conhecimentos, os quais foram fundamentais tanto na minha vida acadêmica quanto na minha vida pessoal. Obrigado Professora Sheila Doula, Professor Carlos Leite, Professor Luciano Costa, Professora Ana Louise, Professor Marcelo Lelis, Professora Maria Lúcia e Professora Patrícia Verônica.

Aos amigos, funcionários e Professores da Universidade Federal de Viçosa e da Universidade de Santiago de Compostela.

Aos amigos do Departamento de Economia Rural / UFV.

Aos amigos da UFC: Rochele Falcão, Ana Vlândia, Raul, Soraia, Rafaelle, Juliana, Jamile, Janiele Coutinho e a minha Camila Odsio.

Aos queridos Leandro Bastos, Vinicius Dantas, Thiago Luciano e Guilherme Rodrigues.

Não poderia deixar de lembrar o apoio dos meus amigos de sempre Débora, Tito, Nathy, Mano, Lara, Daiana, Mateus, Neto, Eduardo, Pedro, Germana, Camila Costa, Marcos e a minha querida Camila Arruda.

Viver em Viçosa me acrescentou muito. Tenho grandes amizades aqui e, por isso, gostaria de registrar o meu agradecimento às pessoas que fizeram parte desse período maravilhoso, nesse “não lugar” que na verdade é lugar de todos. Obrigado aos amigos de república, de mestrado, de biblioteca, do RU e aos amigos do dia a dia.

Em especial ao meu grande irmão Luis Alberto e sua mulher Nina, ao Lucas, Tiagueira, ViniCheus, Rafael, Rossi, Tatá, Rafael da Taty, Taty, Cristina e claro, a nossa querida Dona Chica.

Aos “japas” da *Playground*: Rafa, Lina, Yuriuê, Robinho, Miêka, Ossamo, Mitôshi, Flávia, Alvinho, Evrim e meu querido amigo Sete.

Aos meus irmãos da Nova Balla: Senra, Pripri, Paulo e André.

Aos amigos de Lugo: Nieves, Bea, Marcos, Sandra, Laura, Majo, Ximena, Vasco, Lucia, Pablo, Miguel, Eliska, Jorge, Luis, Manu, Rubem, Kristel, Villa, Rocío, Bea do Master, Carlos, Sofi, Estela, Javi, amigos do “O Tendal”, e aos meus queridos Tomaz e Gusta.

A oportunidade de fazer parte do grupo de pesquisa Assentamentos foi bastante construtiva, por isso, deixo aqui o meu agradecimento a todos os integrantes.

O meu grande obrigado aos amigos que sempre estiveram ao meu lado e me apoiaram e me fortaleceram, dentre eles: Soraia, Diogo, Raíssa, Gustavo, Isabela, Dugulin, Aline, Adriano, Marcela, Michele, Luciana, Renata, Debora, Carla, Natália, Thaís, Artur, Vó (Mari), Let’s, Mari Saraiva, Sonho Azul, Pablo, Alessandra, Dominiquini, Fabiano, Wander, e Dayse Cosmo.

Às mestres Telma, Érika e Super Rose, o apoio de vocês foi um diferencial.

Ao meu parceiro de disciplinas, orientação e aflições, obrigado Baiano.

À querida amiga Aninha, obrigado por tantos bons momentos compartilhados.

Encerro os agradecimentos mencionando três grandes amigos que os considero como se fossem da minha própria família e são. Vocês me serviram de base, de exemplo, me ensinaram a ter de força, determinação e fé. Muito obrigado Rodrigo, obrigado minha querida amiga Poliana, sua Luz iluminou meu caminho. E por fim à querida amiga Nathália Thaís. Muito obrigado pela força que você me deu em A Lugo. Seus conselhos, “puxões de orelha” e seu ânimo fazem parte desse trabalho.

Muito Obrigado!

BIOGRAFIA

Diego Camelo Moreira, filho de Domingos Sávio Gomes Moreira e Maria Alda Alves Camelo é cearense, nascido em julho de 1986 no município de Baturité. Iniciou os estudos no Instituto Nossa Senhora Auxiliadora onde cursou até o ginásio. Durante o ensino médio mudou para Fortaleza e estudou no Colégio Ari de Sá Cavalcante. Ainda em Fortaleza, concluiu o curso de graduação em Agronomia em 2011 na Universidade Federal do Ceará. No ano seguinte ingressou no Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural da Universidade Federal de Viçosa – UFV como bolsista do CAPES.

Durante o mestrado teve a oportunidade de trabalhar em projetos de pesquisa que investigam as temáticas do mundo rural. Integrante do grupo de Pesquisa Assentamentos participou de congressos, inclusive vindo atuar como colaborador do III SIBEP – Seminário Brasil, Espanha e Portugal. Teve a oportunidade de fazer um intercâmbio na Universidade de Santiago de Compostela - USC onde cursou disciplinas e colaborou no grupo de pesquisa Laboratório do Território – LaboraTe.

SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS.....	vii
LISTA DE SIGLAS.....	viii
LISTA DE QUADROS.....	ix
.RESUMO.....	xi
ABSTRACT.....	xii
INTRODUÇÃO	1
Apresentação do tema de Pesquisa	1
Procedimentos Metodológicos	4
1 CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA DE ESTUDO	7
1.1 Contexto brasileiro	8
1.2 Contexto Galego	17
2. DESENVOLVIMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS.....	27
2.1 Abordagem conceitual sobre o desenvolvimento	27
2.2 Políticas Públicas	34
2.2.1 O Conceito de Política Pública.....	35
2.2.2 O Banco de Terras da Galícia e o Banco da Terras (Programa Nacional de Crédito Fundiário - PNCF)	37
3. BANCO DA TERRA: O PROGRAMA NACIONAL DE CRÉDITO FUNDIÁRIO.....	39
3.1 Políticas Fundiárias e Reforma Agrária.....	39
3.2 Cédula da Terra, Banco Mundial e a origem do Banco da Terra	43
3.3 A atualidade do Banco da Terra: Programa Nacional de Crédito Fundiário.....	48
4. BANCO DE TERRAS DA GALÍCIA.....	53
4.1 Política Agrícola Comum (PAC) e o Desenvolvimento Rural Galego	53
4.2 A Origem do Banco de Terras da Galícia.....	56
4.3 Estratégias e Articulação: O Funcionamento do BTG	60
4.4 Financiamento e Desafios do BTG	66
5. BANCO DA TERRA (PNCF) E O BANCO DE TERRAS DA GALÍCIA: UMA APROXIMAÇÃO DAS POLÍTICAS DE GESTÃO DE TERRAS.....	68
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	74
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	77

LISTA DE FIGURAS

Figura 01. Mapa da concentração de terras de acordo com o Índice de Gini. Brasil para o ano de 2003.....	15
Figura 02. Localização da Galícia em relação à União Europeia.....	17
Figura 03. Ortofotografias da fragmentação do meio rural galego em distintas províncias. A) Região de Carballo na província de A Corunha; B) Região de Vilalba na província de Lugo; C) Região de Baixo Minho Tui na província de Pontevedra e D) Região de Xinzo da Limiana Província de Ourense.....	19
Figura 04. Tamanho médio cadastral das parcelas rurais em hectares por municípios da Galícia.....	21
Figura 05. Evolução do número de explorações agrícolas na Galícia entre os anos de 1999 e 2009.....	24
Figura 06. Distribuição das famílias beneficiadas do Programa Nacional de Crédito Fundiário entres os de 1998 e 2012.....	48
Figura 07. Organograma da operacionalização básica do PNCF.....	51
Figura 08. Estratégia do Banco de Terras da Galícia.....	61
Figura 09. Sistema de Informação de Terras de Galícia (SITEGAL).....	62
Figura 10. Organograma do processo de arrendamento do Banco de Terras da Galícia.....	65

LISTA DE QUADROS

Quadro 01. Estratificação por dimensão das propriedades rurais brasileiras em 2011.....	16
Quadro 02. Distribuição de municípios, superfície rural, parcelas e sub- parcelas de cada Comunidade Autônoma da Espanha.....	22
Quadro 03. Resumo das superfícies do território galego nos anos de 1985 e 2005.....	24
Quadro 04. Principais Políticas Fundiárias Brasileiras.....	39
Quadro 05. Distribuição dos investimentos do Banco da Terra no período de 1998 a 2003-.....	46
Quadro 06. Resumos dos Programas de Crédito Fundiário Brasileiro.....	47
Quadro 07. Resumo das linhas de crédito do PNCF.....	52
Quadro 08. Resumo dos principais aspectos estudados nas políticas de gestão de terras, Banco da Terra (PNCF) e Banco de Terras da Galícia.....	72

LISTA DE SIGLAS

- AGADER** - Agência Galega de Desenvolvimento Rural
- BB** - Banco do Brasil S.A
- BM** - Banco Mundial
- BNB** - Banco do Nordeste do Brasil
- BTG** - Banco de Terras da Galícia
- CadÚnico** - Cadastro Único do Governo Federal
- CAF** - Consolidação da Agricultura Familiar
- CAIXA** - Caixa Econômica Federal
- CEDRS** - Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável
- CEE** - Comunidade Econômica Europeia
- CMDRS** - Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável
- CMDS** - Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável
- CMN** - Conselho Monetário Nacional
- CONDRAF** - Conselho Nacional do Desenvolvimento Rural Sustentável
- CONTAG** - Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
- CPR** - Combate à Pobreza Rural
- DIEESE** - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
- EPP** - Estratégias de Parceria com o País
- FAO** - Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
- FEADER** - Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural
- FEAGA** - Fundo Europeu Agrícola de Garantia
- FETRAF** - Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar
- FMI** - Fundo Monetário Internacional
- FOGGA** - Fundo Galego de Garantia Agrária
- GAC** - Arquitetura de Computadores
- I PRNA** - I Plano Nacional de Reforma Agrária
- II PNRA** - II Plano Nacional de Reforma Agrária
- IBGE** - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INCRA - Instituto de Colonização e Reforma Agrária

LaboraTe – Laboratório do território

LEADER - Ligações Entre as Atividades de Desenvolvimento da Economia Rural

MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário

MVMC - Montes Vecinales en Mano Común

NPT - Nossa Primeira Terra

OETs - Órgãos Estaduais de Terra

ONG's - Organizações Não- Governamentais

ONU - Organização das Nações Unidas

PAC – Política Agrária Comum

PCT - Programa Cédula da Terra

PDR - Programa de Desenvolvimento Rural

PIB – Produto Interno Bruto

PNCF - Programa Nacional de Crédito Fundiário

PNRA - Plano Nacional de Reforma Agrária

PROGER - Programa de Geração de Emprego e Renda

PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

SAL - Superfícies Agrárias Úteis

SAU - Superfície Agrária Útil

SIG - Sistemas de Informação Geográfica

SITEGAL - Sistema de Informação de Terras de Galiza

SRA - Secretaria de Reordenamento Agrário

SUPRA - Superintendência de Política Agrária

UDC - Universidade da La Coruña

UE - União Europeia

UFV - Universidade Federal de Viçosa

USC - Universidade de Santiago de Compostela

UTE's - Unidades Técnicas Estaduais

RESUMO

MOREIRA. Diego Camelo M. Sc., Universidade Federal de Viçosa, junho de 2014. **Desenvolvimento e organização territorial: Uma análise das políticas de gestão de terras no Brasil e na Galícia.** Orientador: José Ambrósio Ferreira Neto.

As temáticas que abarcam o desenvolvimento, constantemente, são objetos de estudo e discussões entre pensadores, lideranças políticas e, também, por grande parte sociedade. Tanto que atualmente pensar sobre a ideia ou termo desenvolvimento nos remete a um leque de possibilidades distintas, a exemplo dos distintos enfoques sobre a temática se tem o desenvolvimento local, o urbano, o rural entre outros. Os vários enfoques e paradigmas trazidos pelos estudiosos sobre o tema apesar de dinamizarem os debates, não eliminam a premissa de que o desenvolvimento é um processo que deve ser pensado de forma genérica, ou seja, independente do foco de análise, o desenvolvimento está fortemente ligado à melhoria das condições de vida das sociedades. A partir da compreensão da forte ligação entre as políticas de gestão do território e o desenvolvimento, a presente pesquisa buscou discutir a seguinte questão: Como o conceito de desenvolvimento se materializa nas políticas de gestão de terras no Brasil e na Galícia (Comunidade Autónoma da Espanha)? O entendimento dessa questão se dará com a análise do comportamento de alguns aspectos do desenvolvimento rural no âmbito da gestão de terras no Brasil e na Galícia. De forma específica a presente dissertação procurou entender as perspectivas de desenvolvimento adotadas pelas políticas de gestão de terras e como elas são materializadas nas políticas Banco da Terra, atualmente, denominada de Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) e Banco de Terras de Galícia, vindo tomar como referência os conceitos de desenvolvimento. A forma como as propriedades rurais estão organizadas é reflexo dos processos históricos, econômicos, culturais e sociais de cada país ou região. Os diversos tipos de organização das propriedades rurais, denominadas de estruturas fundiárias, agregam um conjunto de características que influenciam de forma positiva ou negativa a questão do desenvolvimento em cada área ou território. Tendo em vista os aspectos negativos das estruturas fundiárias do Brasil e da Galícia e a tentativa de compreender os instrumentos que buscam mitigar esses aspectos, foi constatado neste trabalho que as estratégias de gestão das políticas de crédito fundiário e arrendamento de terras, nos dois contextos, acompanharam as transformações, e na forma de pensar as ideias a respeito do desenvolvimento.

ABSTRACT

MOREIRA. Diego Camelo M. Sc., Universidade Federal de Viçosa, June of 2014. **Development and territorial organization: An analysis of land management policies in Brazil and Galicia.** Adviser: José Ambrósio Ferreira Neto.

The themes that encompass the development, constantly are objects of study and discussion among thinkers, political leaders and also by much of society. Both currently thinking about the idea or term development, leads us there is a range of different possibilities such discussions on local, on urban, on rural development among others. The various approaches and paradigms brought by scholars on the subject despite streamline the discussion, do not eliminate the premise that development is a process that must be thought of in a generic way, independent of the focus of analysis, development is one and is strongly linked to improving the life of societies. From the understanding of the strong link between policies and land management and development, this research aimed to discuss the following question: How does the concept of development is embodied in the policies of land management in Brazil and Galicia (Autonomous Community of Spain)? The understanding this issue will be with the behavior analysis of some aspects of rural development in the management of land in Brazil and Galicia. Specifically this thesis seeks to understand the perspectives of development adopted by the policies of land management and how they are materialized in policies Banco da Terra (now called Programa Nacional de Crédito Fundiário - PNCF) and Banco de Terras da Galícia, taking as reference development concepts. The way farms are organized reflects the historical, economic and social processes in each country or region. The different types of organization of rural properties, called land structures, add a set of characteristics that influence positively or negatively the question of development in each area or territory. In view of the negative aspects of structures of Brazil and Galicia and attempt to understand the instruments that seek to mitigate these aspects was found in this work that the management strategies of agricultural credit policies and land lease, in both contexts follow the changes in thinking about the ideas of development.

INTRODUÇÃO

Apresentação do Tema de Pesquisa

As temáticas que abarcam o desenvolvimento são, constantemente, objetos de estudo e discussões entre pensadores, lideranças políticas e, também, entre grande parte sociedade. Tanto que atualmente pensar sobre a ideia ou o termo desenvolvimento nos remete a um leque de possibilidades distintas. A exemplo dos diferentes enfoques participantes nos debates sobre assunto tem-se desenvolvimento local, urbano, rural entre outros. Os vários enfoques e paradigmas trazidos pelos estudiosos sobre o tema, apesar de dinamizarem os debates, não eliminam a premissa de que o desenvolvimento é um processo que deve ser pensado de forma genérica, ou seja, independentemente do foco de análise, o desenvolvimento é um só e está fortemente ligado à melhoria das condições de vida das sociedades.

Os distintos enfoques sobre o desenvolvimento têm importância e auxiliam nas analogias e no entendimento do assunto. Para o contexto rural, o desenvolvimento é empregado para se refletir às questões que envolvem, principalmente, a melhoria das condições de vida das populações do campo. Os paradigmas sustentáveis, ou de forma mais clara, o desenvolvimento sustentável compõe um dos modelos atuais de desenvolvimento para áreas rurais, sendo esses relacionados à exploração do solo e das atividades agropecuárias vinculadas à conservação e à preservação do meio ambiente.

O enfoque do desenvolvimento rural sustentável inicia suas reflexões a partir da interação entre o homem e a natureza, ou seja, entre a apropriação e a utilização dos recursos naturais pelo homem. Nesse sentido, o citado enfoque busca a manutenção desse relacionamento de forma menos predatória possível. Dentre esses recursos, a terra atua como protagonista, sendo a terra um dos mais importantes recursos naturais e ao mesmo tempo meio de produção, por vezes, bastante escasso em alguns países. Reflexões nessa linha de pensamento procuram romper com as formas clássicas de se pensar o desenvolvimento, sobretudo as enviesadas pelo caráter exclusivamente econômico. Recentemente, muitos analistas entendem que, apesar de o caráter econômico possuir grande importância entre os componentes do desenvolvimento, outras características vêm sendo levadas em consideração e ganham prioridade de acordo com o tipo de enfoque utilizado.

Amartya Sen (2000), estudioso desta temática, em sua obra “Desenvolvimento Como Liberdade”, mostra o desenvolvimento como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam; essas liberdades podem ser compreendidas como oportunidades e participações. O autor entende uma diversidade de tipos de liberdades, entre elas liberdades políticas, que são representadas pelas eleições democráticas e a livre expressão do pensamento; facilidades econômicas tais como a participação no comércio e na produção; e oportunidades sociais e o acesso a serviços como saúde e educação.

O conceito adotado por Sen (2000) exprime um caráter plural e mais amplo, que se afasta da dimensão restrita adotada por estudiosos dos anos 1960 e 1970 que entendiam o desenvolvimento apenas como evolução econômica, crescimento do Produto Interno Bruto - PIB, aumento da renda *per capita*, da industrialização, avanço tecnológico e modernização. A ênfase na liberdade dada por Sen se apoia no próprio entendimento do conceito liberdade, e na ampliação das opções e capacidades sociais, que pode ser consequência de incentivos políticos e institucionais. Talvez mais que liberdade, a compreensão desta obra nos leva a refletir como determinadas privações, até mesmo originadas por razões e realidades distintas, contribuem para uma similar condição: o subdesenvolvimento.

Assim como a própria ideia do desenvolvimento, o desenvolvimento rural compreende muitas dimensões. A apropriação e o uso dos recursos naturais, além da função econômica, envolve a seguridade das populações rurais, a estabilidade e a reprodução dos modos de vida tradicionais e a própria sustentabilidade dos sistemas de produção. Dessa forma, o relacionamento entre as formas de apropriação e utilização da terra e as abordagens adotadas são funções fundamentais para se pensar ou promover o desenvolvimento rural.

Os modelos de ocupação e de uso dos territórios configuram as estruturas fundiárias de cada país ou região. A terra enquanto mercadoria ímpar possui seu mercado situado em um sistema de risco, ou seja, é um mercado difícil de ser regulado devido a todas as representações que a mercadoria terra possui. Assim, diferentemente daquilo que pressupõe a teoria liberal, quando se trata das estruturas fundiárias, nota-se a necessidade de intervenções estatais e institucionais para mitigar as características negativas e as falhas das estruturas de uso e de ocupação de terras. Estudiosos como Graziano (1998), Martins (1999) e Oliveira (2007), entendem que essa característica, distribuição irregular do território, atua como barreira para melhorar o desempenho das

atividades agropecuárias. Essa barreira é configurada pela problemática de acesso à terra, que por sua vez limita as capacidades e as liberdades de agricultores e geram as privações apontadas na obra de Sen (2000) entendidas como entraves para o desenvolvimento.

As ações de gestão de terras representadas, principalmente, pelo ordenamento territorial, são concretizadas pelas ações que coordenam as interações entre o homem e o espaço natural. O ordenamento territorial pode ser interpretado então, como o planejamento no uso e ocupação dos espaços, potencializando o aproveitamento estrutural com a finalidade de assegurar a preservação e a otimização dos recursos naturais, ou seja, o que se pretende com esse tipo de ação é a gestão dos recursos, ordenando e estabelecendo medidas para as ocupações, sempre com o objetivo de melhorar as condições de vida das populações e a boa utilização dos meios de produção e do meio ambiente.

A organização dos territórios, ferramenta administrativa e interdisciplinar, apresenta um viés político vinculado a mecanismos de reforma e de estruturação. Ordenar um território significa organizar perspectivas para o desenvolvimento a partir do equilíbrio das regiões ou dos espaços. Coimbra (2011) ressalta a importância de se investigar os obstáculos, as demandas e as possíveis soluções das questões relacionadas ao uso da terra. De acordo com a autora, as políticas fundiárias não são apenas objetos interessantes para sociedade; elas representam também um rico material para pesquisa aplicada.

Nesse sentido, os Bancos de Terras são instrumentos de gestão do território estabelecidos em diversos países e possuem uma série de estratégias que buscam otimizar a organização do território por meio de intervenções nos direitos de uso e de propriedade da terra. De acordo com Van Dijk (2003), os governos podem intervir de forma mais direta nas relações de propriedade de terras dentro de uma determinada área. No Brasil, onde existe uma demanda histórica pelo acesso à terra, o financiamento é uma das estratégias utilizadas nas políticas fundiárias. Já na Galícia, comunidade autônoma da Espanha, uma das principais demandas do meio rural é a ampliação da base territorial e a melhoria da superfície produtiva, nesse contexto, o arrendamento e a mudança nos direitos de uso constituem as principais estratégias das políticas de gestão de terras da região.

A partir da compreensão da forte ligação entre as políticas de gestão do território e o desenvolvimento, a presente pesquisa se centralizou na discussão da seguinte

questão: Como o conceito de desenvolvimento se materializa nas políticas de gestão de terras no Brasil e na Galícia? A compreensão dessa questão se deu com a análise do comportamento de alguns aspectos do desenvolvimento rural no âmbito da gestão de terras no Brasil e na Galícia. A presente dissertação, assim, procurou de forma específica, analisar as perspectivas de desenvolvimento adotadas pelas políticas de gestão de terras e como elas são materializadas nas políticas do Banco da Terra, atualmente, denominada de Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) e Banco de Terras de Galícia, tendo como referencial, os conceitos de desenvolvimento.

Em busca de alcançar os objetivos e organizar a leitura da presente dissertação, ela foi dividida, após a introdução, em cinco seções. A introdução é composta com uma apresentação do tema de pesquisa e os procedimentos metodológicos que foram utilizados. A primeira seção, que tem a finalidade específica de situar a problemática da investigação, apresenta os contextos que levaram à criação das políticas que são objeto de estudo. Em seguida, os temas desenvolvimento e políticas públicas foram trabalhados em uma seção com a intenção de fornecer uma base conceitual e argumentativa para as principais análises e considerações da pesquisa. A seção três apresenta as principais informações sobre o Banco da Terra (PNCF). Nela são discutidas a origem, a implementação e as perspectivas para a política de crédito rural brasileira. Assim como a seção três, a quarta seção apresenta o Banco de Terras da Galícia, sendo constituída de um delineamento similar à seção anterior. Em seguida, na seção cinco, as duas estratégias de gestão do território foram comparadas e as analisadas as aproximações e especificidades delas. Posteriormente, são apresentadas as considerações finais e o material bibliográfico que auxiliou a confecção da pesquisa. Nas considerações finais são expostas as análises críticas e os pontos de vista que relacionam os objetos de pesquisa e os temas ordenamento territorial e desenvolvimento, assim como as principais conclusões do trabalho.

Procedimentos Metodológicos

Um dos fatores para a escolha do tema de pesquisa se deu pela própria relevância do tema em questão, organização do território e desenvolvimento. Nesse sentido, é importante tanto do ponto de vista acadêmico quanto da deliberação e da implementação das políticas públicas entender como realidades distintas se comportam

frente aos entraves gerados pelas estruturas fundiárias e quais são as respostas para mitigar esses problemas.

A oportunidade de colaboração entre o Grupo de Pesquisa Assentamentos¹ da Universidade Federal de Viçosa - UFV e o Laboratório do Território² - LaboraTe da Universidade de Santiago de Compostela - USC também foi um dos estímulos para elaboração da investigação. Apesar de não se tratar da primeira experiência de pesquisa em conjunto entre os dois núcleos de pesquisa, o presente trabalho reforça a importância do intercâmbio de conhecimentos e da colaboração entre pesquisadores e instituições. Dessa forma, o presente trabalho teve caráter exploratório e abordagem qualitativa. Ele utilizou como aparato metodológico a pesquisa de campo com entrevistas semiestruturadas e a investigação documental.

O trabalho de campo que compreendeu essa investigação foi dividido em dois momentos. Em um primeiro momento que contempla, principalmente, o Banco de Terras da Galícia, um dos objetos de estudo dessa investigação, foram entrevistados os pesquisadores do Laboratório do Território na Universidade de Santiago de Compostela, campus Lugo, onde se localiza a sede do laboratório. Já os técnicos e gestores responsáveis pela implementação da política, foram entrevistados na sede da Agência Galega de Desenvolvimento Rural – AGADER, que se localiza na cidade de Santiago de Compostela (Espanha). O segundo momento de entrevistas, que contemplou o Banco da Terra (PNCF), segundo objeto de pesquisa dessa investigação, foi realizado com os técnicos e gestores responsáveis pela implementação da política. As entrevistas foram realizadas na sede do Banco da Terra na Secretaria do Reordenamento Agrário - SRA em Brasília. Foram realizadas 23 entrevistas, classificadas, de acordo com Boni & Quaresma (2005), como entrevistas abertas.

A técnica de entrevistas abertas atende principalmente finalidades exploratórias, é bastante utilizada para o detalhamento de questões e formulação mais precisas dos conceitos relacionados. Em relação a sua estruturação o entrevistador introduz o tema e o entrevistado tem liberdade para discorrer sobre o tema sugerido. É uma forma de poder explorar mais amplamente uma questão. As perguntas são respondidas dentro de uma conversação informal. A interferência do entrevistador deve ser a mínima possível, este deve assumir uma postura de ouvinte e apenas em caso de

¹ O Grupo de Pesquisa Assentamentos é hoje referência fundamental em pesquisas e informações sobre assentamentos rurais e reforma agrária no Brasil. Disponível em: www.assentamentos.com.br Acesso em: Setembro de 2013.

² O Laboratório do Território (LaboraTe) é um grupo de investigação e de docência integrado por professores e investigadores de diferentes áreas de conhecimento. Para este grupo o território é concebido em sentido amplo, especialmente o território rural, e constitui o principal âmbito de trabalho. Disponível em: <http://www.laborate.usc.es> Acesso em: Janeiro de 2014.

extrema necessidade, ou para evitar o término precoce da entrevista, pode interromper a fala do informante (BONI & QUARESMA, 2005, p.74).

É válido ressaltar que a estratégia das entrevistas possui o interesse exclusivo de auxiliar a análise e elucidar questões particulares dos objetos de estudos. Por essa razão, apesar de não serem referenciadas ao longo do texto, as entrevistas são componentes dessa dissertação.

Além das principais literaturas acerca dos temas de investigação foram consultados e auxiliaram para a elaboração da presente dissertação, os documentos bases, dentre eles, planos de desenvolvimento rural, normativas, decretos e leis, que regularizam e dão validade jurídica às políticas objetos de estudo, assim como os documentos oficiais relacionados a estas políticas.

1. CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA DE ESTUDO

A presente seção é composta pelos recortes espaciais das discussões da pesquisa, ou seja, são apresentados os contextos das estruturas fundiárias onde as estratégias de gestão, objetos de estudo, são implementados. Esses contextos foram escolhidos devido a suas particularidades, ao antagonismo e até certo ponto, às similaridades. Sendo assim, foram abordadas nesta seção as principais características, assim como a realidade das estruturas agrárias do Brasil e da Galícia.

As variáveis envolvidas com a organização dos espaços rurais são dinâmicas. As estruturas fundiárias, em muitos casos, são rígidas e marcadas por entraves que comprometem o melhor desempenho das atividades agropecuárias. Esses entraves se configuram de tal forma que as conjunturas determinadas pelas regras de mercado, a compra e a venda de terras, não conseguem amenizar essas condições, vindo conduzir, na maior parte dos casos, em situações de monopólio do domínio do território. Dessa forma, fica sob responsabilidade dos estados a criação e a execução de estratégias para o gerenciamento e a organização das estruturas fundiárias. É nessa perspectiva que este trabalho analisa distintas políticas públicas de organização territorial.

Para Saravia (2006), as políticas públicas consistem em um fluxo dinâmico de decisões, que são motivadas pela necessidade de regulação, equilíbrio ou transformação dos contextos sociais. São conjuntos de estratégias que viabilizam a obtenção de resultados, orientados pelos diversos atores que compartilham o ambiente decisório.

A finalidade última de tal processo, a consolidação da democracia, justiça social, manutenção do poder, felicidade das pessoas, constitui elemento orientador geral das inúmeras ações que compõem determinada política. Segundo Saravia (2006) em uma perspectiva mais operacional, poderíamos dizer que ela é um sistema de decisões públicas que visa a ações ou a omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou a modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos.

No âmbito das políticas de desenvolvimento dos territórios, as próprias dinâmicas de organização e de transformações dos espaços elencam um conjunto de barreiras para o bom desempenho. Dentre essas barreiras se ressalta a ausência de uma cultura cívica de ordenamento e de gestão dos territórios.

O Brasil possui uma estrutura fundiária caracterizada pela concentração de terras, ou seja, um dos principais atores da questão agrária brasileira é o latifúndio. Ele tendo sido implementado desde as origens do país e se mantém consolidado até os dias atuais. O latifúndio é apontado como uma das causas dos processos de exclusão social no campo, sendo um tema de grande relevância no cenário político e econômico da década de 1960. Assim, os críticos argumentavam que o latifúndio além de ser incapaz de organizar uma produção racionalizada, não conseguia acompanhar as necessidades de consumo da indústria e das cidades (MAIA, 2013). É pertinente ressaltar que esse arranjo social e econômico, assim como o próprio latifúndio, se manteve ao longo das transformações nas dinâmicas econômicas, políticas e produtivas do rural brasileiro.

A Galícia, uma das 17 comunidades autônomas que compõe o território espanhol se apresenta como a quinta região mais populosa da Espanha; população essa que tradicionalmente se dedica às atividades agropecuárias. A estrutura fundiária galega possui uma condição oposta ao caso brasileiro, sendo caracterizada por um contexto de forte fragmentação do território. A fragmentação dos imóveis rurais vem sendo percebida pelos gestores públicos galegos e, também, por pesquisadores (Ónega, 2010; Van Dijk, 2003; Rahman & Rahman, 2009), como um dos principais entraves para o desenvolvimento do setor agropecuário desta região.

Para entender como as políticas públicas procuram mitigar essas condições, concentração de terras no caso brasileiro e fragmentação do território no caso galego, faz-se necessário a compreensão dos principais fatores que contribuíram com a formação dessas estruturas fundiárias. Sendo assim, nos parágrafos seguintes são apresentados os principais processos que contribuíram com a formação da estrutura fundiária no Brasil e na Galícia.

1.1 Contexto brasileiro

O Brasil é o maior país da América Latina e o quinto maior país do mundo ao se considerar a extensão territorial, que corresponde a uma área de 8.547.403 km² segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2014). A origem da problemática fundiária brasileira se confunde com a própria história do Brasil, como reflexo da formação da propriedade rural. Em virtude do processo histórico de ocupação de suas terras, o Brasil apresenta, atualmente, uma estrutura fundiária extremamente concentrada, vista com uma abrangência nacional, dando às diversas regiões do país,

apesar de suas particularidades, uma realidade territorial igualmente caracterizada pela concentração de terras.

O conjunto de dinâmicas do período colonial introduziu as bases para as desigualdades na distribuição de terras (FURTADO, 1989). Sendo assim, para entender a situação atual da estrutura agrária brasileira é necessário entender os principais processos que a compuseram.

Dentre os principais processos que caracterizaram a estrutura fundiária brasileira, a Lei de Terras se destaca como mecanismo instituidor da propriedade privada. A Lei nº 601/1850³ inspirou-se em modelo não democrático de acesso à propriedade fundiária ao adotar a compra e a venda de terras como único meio de aquisição da terra pública. A Lei de Terras de 1850 enunciava que estariam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não fosse o de compra. Excetuando tal princípio, seu artigo 14 regulava que o governo imperial tinha autorização para vender as terras públicas. Sendo assim, a Lei de Terras de 1850 garantiu o monopólio da terra, por meio da propriedade latifundiária (MATOS NETO, 2006).

O Estado criou os mecanismos para legitimar a propriedade da terra, que é a condição formal para a troca e essa intervenção estatal criou o mecanismo para a formação do mercado de terras no Brasil. No contexto da abolição dos escravos, houve um aumento na necessidade de mão de obra para garantir a estrutura fundiária baseada na grande propriedade. Criaram-se, então, estratégias jurídicas que garantiram o alto preço na venda das terras e/ou a importação de colonos, a fim de assegurar o monopólio do mais importante meio de produção, a terra.

A estrutura fundiária mantida pela Lei nº 601 continuou a reger todo o complexo da relação de propriedade da terra. Assim, a monopolização da propriedade agrária continuou a ser calcada no latifúndio, sendo proprietários os coronéis e a mão de obra era garantida pela importação de colonos, além das relações escravistas remanescentes. Todo esse processo sustentava a história da concentração fundiária no Brasil.

De acordo com Martins (1986) ao impedir o acesso à terra por meio da posse ou da ocupação, surgiu no Brasil a possibilidade de transformar terra em renda territorial capitalista ou renda da terra. Dessa forma, o capital dos fazendeiros que antes era configurado pela posse de escravos, passou a ser representado pela posse de

³ Dispõe sobre as terras devolutas do Império, e acerca das que são possuídas por título de sesmaria sem preenchimento das condições legais, bem como por simples título de posse mansa e pacífica; e determina que, medidas e demarcadas as primeiras, sejam elas cedidas a título oneroso, assim para empresas particulares, como para o estabelecimento de colônias de nacionais e de estrangeiros, autorizando o Governo a promover a colonização estrangeira na forma que se declara (MATOS NETO, 2006).

propriedades. “Num regime de terras livres, o trabalho tinha que ser cativo, num regime de trabalho livre, a terra tinha que ser cativa” (MARTINS, 1986, p.32).

A política fundiária durante os primeiros 70 anos da República Brasileira, instituída em 1889, não foi tratada com a devida importância. Um fato relevante desse período foi a mudança na orientação das emissões de direito de posse que, passou da competência da União para a competência dos estados da federação. Assim, a propriedade latifundiária manteve sua hegemonia, mas houve também uma ligeira proliferação da pequena propriedade, principalmente no Sul e Centro- Sul do país.

De forma mais intensa, a origem das reivindicações por mudanças na estrutura fundiária do Brasil, reforma agrária, inicia-se nos anos 1950. A Igreja Católica, as Ligas Camponesas⁴ e o Partido Comunista do Brasil, apesar de possuírem motivações e propostas diferentes, eram os principais grupos que reivindicavam a reforma agrária. Como parte dos resultados dessas reivindicações, em 1962, foi criado o Estatuto dos Trabalhadores Rurais. Esse estatuto representou uma extensão dos direitos trabalhistas para o meio rural e dividiu os interesses dos trabalhadores rurais, entre aqueles que lutavam pelo salário e pelos direitos trabalhistas e aqueles que lutavam pela terra. Isto é, a criação do Estatuto dos Trabalhadores Rurais enfraqueceu o movimento a favor da reforma agrária e mais uma vez na história do país, o Estado brasileiro, por meio de medidas institucionais, tratou da questão fundiária sem a devida urgência (MARTINS, 1999).

Em 1964, durante o governo do Presidente João Goulart (1961 - 1964), foi proposta a realização no Brasil das reformas de base. Dentre elas, seria realizada a reforma agrária, com a finalidade de desconcentrar e de redistribuir o território e melhorar as condições de vida no campo. Nesse contexto o país de fato possuía uma oportunidade de reforma agrária, porém antes que os anseios das camadas populares fossem atendidos, os militares assumiram o governo e implementaram um regime ditatorial por meio do Golpe Militar de 1964. Foi no contexto ditatorial que aconteceu, no país, a primeira lei de reforma agrária.

A Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964 intitulada Estatuto da Terra, teve como princípio fundamental, o da função social da propriedade, segundo o qual a propriedade agrária deve ser explorada de forma economicamente adequada e racional, sem depredar os recursos naturais, com vistas à geração do bem estar econômico e

⁴ Originada no Nordeste do país, as Ligas Camponesas representaram a organização dos camponeses e trabalhadores rurais assalariados que tinham suas ações voltadas para luta pela terra e contra a exploração do trabalho no campo (OLIVEIRA, 2007).

social do proprietário, os dos trabalhadores e da sociedade em geral. Esse princípio foi uma grande inovação para legislação brasileira no que se refere ao direito de propriedade, pois a partir dela, criaram-se parâmetros para a expropriação ou não de propriedades rurais (BRASIL, 1964).

O Estatuto não objetivava somente melhores condições da produtividade e estabilidade das relações sociais entre proprietários e não proprietários, mas também o maior acesso à propriedade rural. Para tais efeitos, o Estatuto consignou uma tipologia de imóveis rurais para caracterizar todas as propriedades rurais do país. Foi elaborado um catálogo de imóveis rurais, que definia tecnicamente cada tipo de propriedade, dentre elas a propriedade familiar, o módulo rural, o minifúndio, o latifúndio por exploração e por dimensão e a empresa rural. O Estatuto da Terra foi exemplarmente técnico no trato da questão agrária. Para enquadrar os imóveis rurais em uma das categorias, os órgãos fundiários responsáveis se baseavam em critérios e em índices técnicos, com a finalidade de montar um cadastro de imóveis rurais, não produtivos e suscetíveis à desapropriação por interesse social, isto é, para fins de reforma agrária e, assim, distribuir a terra com justiça social.

De acordo com o INCRA⁵ (1993), propriedade rural produtiva é aquela que, explorada econômica e racionalmente, atinge, ao mesmo tempo, graus de utilização da terra e de eficiência na exploração segundo índices fixados pelo órgão federal competente. O Grau de Utilização da Terra deverá ser igual ou superior a 80% e o Grau de Eficiência na Exploração da terra, deverá ser igual ou superior a 100%.

Mesmo com a possibilidade do Estatuto da Terra, a malha fundiária brasileira, baseada no latifúndio se manteve praticamente inalterada devido às perspectivas econômicas e sociais do próprio Estatuto. Isto é, o modelo de propriedade produtiva do Estatuto da Terra favorecia as grandes propriedades. Para Silva (1997), esse modelo favoreceu o latifúndio devido à dicotomia do Estatuto, representada pelas questões da distribuição de terras e da modernização do campo, na medida em que eram as grandes propriedades que tinham maior facilidade de se modernizar e maior acesso a linhas de financiamento, portanto facilidade para atingirem o sucesso econômico e produtivo. De modo geral, o que corresponde às questões distributivas e à reforma agrária, pouco foi realizado frente ao potencial proposto pelo Estatuto.

O Estatuto da Terra previa um plano de reforma agrária que foi elaborado no governo do Presidente José Sarney (1985 - 1990), o chamado Plano Nacional de

⁵ O INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, criado em 1970 é a instituição brasileira responsável pela reforma agrária.

Reforma Agrária - PNRA, que tinha como meta assentar um milhão e quatrocentas mil famílias em cinco anos. Santos (2005) entende o quanto o PNRA se afastou das ideias iniciais sobre a reforma agrária, de tal forma que o PNRA não foi suficiente para conter as pressões sociais do campo. Na década de 1980 os movimentos sociais do campo e instituições estaduais em defesa da reforma agrária tiveram grande avanço no que corresponde à organização e ao fortalecimento, porém, o modelo de colonização, colonização dirigida, adotada no Estatuto da Terra, serviu para acalmar as pressões sociais do campo e retirar o destaque da reforma agrária frente à agenda nacional.

A Constituição da República editada em cinco de outubro de 1988 atualizou os pressupostos do Estatuto da Terra e conferiu avanços no que corresponde à tipologia da propriedade agrária. A Constituição Federal de 1988 trouxe nova nomenclatura definidora de tipos de imóveis rurais elencados, em seu artigo 185, que são a pequena propriedade rural, a média propriedade rural e a propriedade produtiva. Os novos tipos revogaram os contidos no Estatuto da Terra e um novo catálogo passou a ser utilizados pelos órgãos estatais para definir os imóveis rurais que exerciam ou não a função social da propriedade e assim, que seriam passíveis ou não, de expropriação por caráter social.

Atualmente, com o regime constitucional, as dimensões da propriedade, independentemente de sua produtividade, podem isentar o imóvel rural da desapropriação. Isto é, a partir da Constituição Federal, a pequena e a média propriedade agrária se tornaram imunes à desapropriação, ainda que os respectivos proprietários não produzam nada. Diante do novo cenário político e econômico, a defesa da reforma agrária passou a ganhar menor espaço na arena política, espaço esse substituído pela ideia da modernização da agricultura (SANTOS, 2005).

Durante a segunda metade do século XX, as questões referentes ao campo, foram marcadas por um modelo de desenvolvimento da agricultura caracterizado pela modernização. A modernização da agricultura consistiu na aplicação de técnicas que possibilitassem maior aproveitamento e produtividade da terra para a produção de alimentos e levou à adoção de um novo sistema agrícola que privilegiava a padronização da produção alimentar, a motorização e a mecanização dos cultivos e utilização de produtos químicos nas atividades agrícolas. Isso deu início ao processo de industrialização da agricultura. Esse modelo configurou mais uma etapa que beneficiou a grande propriedade, na medida em que nessa perspectiva não se encaixava a realidade dos agricultores com propriedades rurais de pequenas dimensões.

De acordo com Andrade (1980), a partir da modernização da agricultura, surgiram novos parâmetros referentes à questão agrária brasileira, que passaram a ter novos direcionamentos que não se limitavam ao acesso ou à permanência na terra, e tinham uma forte ligação com o aumento da produtividade.

As transformações do meio rural brasileiro, ocorridas na segunda metade do século XX, não acarretaram mudanças na estrutura de propriedade. O modelo de agricultura moderna e de alta produtividade, priorizadas naquele período se adaptava à realidade dos latifundiários. Isto é, eram os grandes fazendeiros que se beneficiavam e tinham acesso, por exemplo, ao conjunto de facilidades econômicas e ao crédito rural disponibilizado pelos governos durante esse período.

Já no contexto da reforma agrária, durante a aquela época e como respostas às lutas e às pressões de trabalhadores rurais assalariados ou sem terras ocorreu a criação dos projetos de assentamentos rurais. A concretização dessa luta se deu pelas organizações de movimentos sociais, no campo brasileiro, vindo se destacar o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST, que por meio de mecanismos como protestos, ocupações de prédios públicos e acampamentos em terras passíveis de expropriação por caráter social conseguiram concretizar a criação de assentamentos.

A reforma agrária possibilita criar novos espaços de vida no meio rural pautados na estratégia de integração social, geração de emprego e incremento da renda. Os assentamentos rurais, por sua vez, permitem “(...) a criação de novas unidades de produção agrícola, por meio de políticas governamentais visando o reordenamento do uso da terra, em benefício de trabalhadores rurais sem terra ou com pouca terra (BERGAMASCO & NORDER, 1996, p.07)”.

Atualmente, mais de 1 milhão de famílias já foram assentadas pela política de reforma agrária no Brasil e esse incremento no número de famílias assentadas é muito relevante para a questão agrária brasileira. Apesar disso, não se pode afirmar que essas ações reflitam uma conjuntura de reordenação fundiária. A reforma agrária no Brasil por vezes teve oportunidade de ser concretizada, porém os próprios aparatos da reforma agrária, legislativos e ideológicos, impediram e ainda impedem essa efetivação, vindo fazer com que a concentração de terras permaneça uma constante da estrutura fundiária e da realidade rural do Brasil.

Em várias pesquisas sobre a estrutura agrária brasileira é utilizado como parâmetro para avaliar o grau de concentração fundiária o Índice de Gini, que é uma medida de desigualdade desenvolvida pelo estatístico italiano Conrado Gini (1912).

Normalmente, esse coeficiente é utilizado para se calcular a desigualdade na distribuição de renda, mas também pode ser usado para qualquer outro tipo de distribuição. Tal coeficiente consiste em um número que varia de 0 a 1, onde o índice 0 corresponde à completa igualdade e índice 1 à completa desigualdade (HOFFMANN, 1998).

O Brasil apresentou, no ano de 2006, o quinto maior Índice de Gini do mundo. No que corresponde à distribuição de terras, este índice atingiu o nível de 0,854 (DIEESE, 2011). É válido ressaltar que devido à sua dimensão continental e à sua história, o Brasil apresenta também diferentes estruturas fundiárias, mas todas elas, apesar de suas peculiaridades, apresentam uma característica similar: um alto grau de concentração de terras.

A Figura 01 mostra a diversidade dos níveis de concentração do país. O Índice de Gini é um indicador que não se altera com as menores modificações nos diferentes estratos de área. Assim, podemos, também, afirmar que esse índice não sofrerá grandes alterações até que uma política fundiária arrojada interfira nessa realidade.

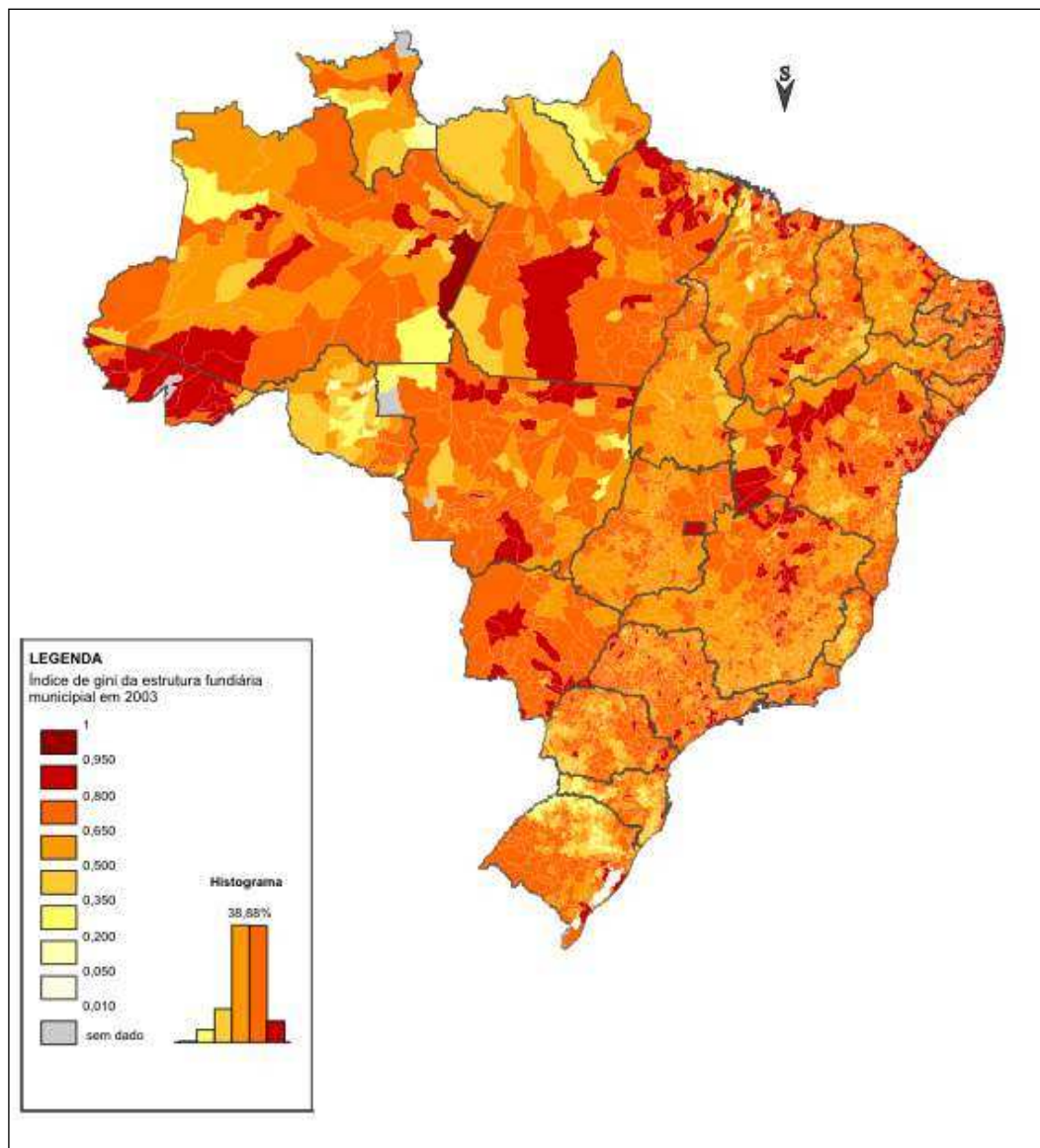


Figura 01. Mapa da concentração de terras de acordo com o Índice de Gini. Brasil, 2003.

Fonte: GIRARDI, 2008.

Os índices de concentração menos acentuados consistem nas áreas de ocupação mais antigas, localizadas no Sul do país. Nessa região ocorreram grandes processos de colonização de imigrantes oriundos do continente Europeu. Assim como na região Sul do país, menores índices de concentração de terras também são constatados na região Norte, porém com a justificativa de grande parte do território ser de domínio da União, ou por serem referentes a áreas de preservação ambiental.

De acordo com o Dieese (2011), mais da metade das propriedades rurais brasileiras são imóveis de pequenas proporções, mas estas representam uma minúscula parcela da malha rural do território nacional. Por sua vez, os latifúndios ocupam parte considerável do território e representam uma parte mínima frente aos números de propriedades rurais. O Quadro 01 apresenta os números atuais sobre estrutura agrária brasileira.

Quadro 01. Estratificação por dimensão das propriedades rurais brasileiras, 2011.

Estratos de área total (ha)	Imóveis		Área		Área média (ha)
	Nº de imóveis	(%)	Em ha	(%)	
Até 10	1 744 540	33,7	8 215 337	1,4	4,7
De 10 a 25	1 316 237	25,4	21 345 232	3,7	16,2
De 25 a 50	814 138	15,7	28 563 707	5,0	35,1
De 50 a 100	578 783	11,2	40 096 597	7,0	69,3
De 100 a 500	563 346	10,9	11 156 530	20,3	206,2
De 500 a 1000	85 305	1,9	59 299 370	10,4	695,1
De 1000 a 2000	40 046	0,8	55 269 002	9,7	1380,1
Mais de 2000	39 250	0,8	242 795 145	42,5	6185,9
TOTAL	5 181 645	100,0	571 740 919	100,0	

Fonte: DIEESE, 2011.

Como pode ser observado no quadro acima, a pequena propriedade, caso sejam consideradas aquelas que possuem até 25 ha, representam mais da metade do número de imóveis rurais, contudo ocupam cerca de 5% do território brasileiro. Inversamente, a esta situação, a grande propriedade, entendida aqui por aquelas com mais de 2.000 ha, ocupam 42,5% do território e representam menos de 1% dos imóveis rurais brasileiros. A área total das propriedades rurais para o ano de 2011 foi de aproximadamente 572 milhões de ha, distribuídos de forma não igualitária entre os aproximadamente 5 milhões de proprietários. Se formos pensar, utopicamente, em uma distribuição regular, cada proprietário deveria possuir cerca de 110 ha.

A realidade, todavia nos mostra uma condição contrária e extrema, em que a fração dos proprietários que possui imóveis com maiores dimensões, cerca de 39 mil proprietários, em um universo de cerca 5 milhões de títulos de propriedade, possuem em média 6000 ha de terra.

Com a finalidade de contribuir para diminuição da exclusão social e gerar emprego e renda no campo, como um instrumento para otimizar as condições da produção rural, a modernização tecnológica, a fixação do homem do campo e a melhoria de seu bem estar foi implementada em 1998, durante o primeiro governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso - FHC (1995 – 1998), o Banco da Terra. Este foi sancionada em 04 de fevereiro de 1998, pela Lei Complementar nº 93 e regulamentado pelo Decreto nº 3.207 de 13 de abril de 1999, com a proposta de financiar a compra de terras e a infraestrutura básica para trabalhadores rurais com pouca ou nenhuma terra (BRASIL, 2003).

Denominado, atualmente, de Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), desde o ano de 2003, a política de crédito fundiário, objeto de pesquisa dessa

investigação, teve inicialmente a proposta de mudanças no meio rural brasileiro, de forma que o meio rural não fosse apenas um espaço de produção agrícola, mas também um espaço pluriativo, e um espaço que garantisse a reprodução e as boas condições de vida para as populações do rural brasileiro.

1.2 Contexto Galego

Originada a partir do *Reino da Galiza*⁶, a Galícia (Figura 02) é uma das 17 comunidades autônomas da Espanha. Localizada no noroeste da Península Ibérica, a Galícia é formada, atualmente, por quatro (04) províncias: Corunha, Lugo, Ourense e Pontevedra. Com 29.575 km², ela representa 6% da superfície do território espanhol. De acordo com Coimbra (2011), a Galícia é classificada como sendo, significativamente, rural com 35% de sua população vivendo em municípios rurais.

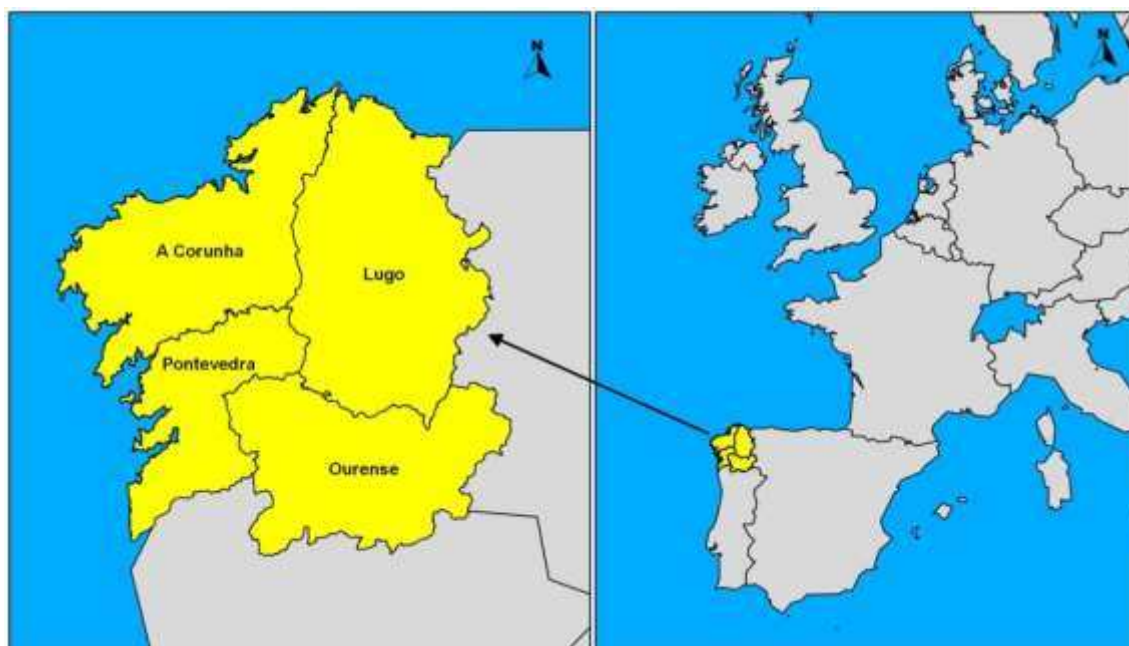


Figura 02. Localização da Galícia em relação a União Europeia.

Fonte: Elaborado pelo autor da pesquisa, 2014.

⁶ O *Reino da Galiza* sempre foi um poderoso elemento da história europeia. Ele foi o primeiro reino independente dentro do império romano constituído no ano de 411 d.c.. Depois da invasão muçulmana da Espanha no ano de 711 d.c., a *Galiza* constituiu o território não ocupado pelos muçulmanos, e foi ela quem liderou a luta da reconquista do território espanhol. A *Galiza* era o território peninsular mais densamente povoado. Em 1128 se deu a divisão com Portugal por meio da Batalha de São Mamede, que é o primeiro marco da fundação de Portugal. Uma vez que Portugal se tornou independente, e depois de grandes problemas políticos e econômicos, a *Galiza* se manteve como reino dentro da Espanha até 1833. Com a introdução do conceito de Comunidade Autônoma no território espanhol, em 1980, aprova-se o Estatuto de Autonomia da Nacionalidade Histórica da Galiza e com ele nascem o Governo autônomo e o Parlamento (SAMPEDRO, 2012).

A propriedade da terra na Galícia se construiu por diferentes trajetórias de acordo com o processo histórico. Ela surgiu no período romano como um direito real, pelo qual os proprietários possuíam certa autonomia sobre as terras, porém com limitações de caráter público e social. Na Idade Média e Moderna, por meio do feudalismo, a propriedade era concedida a senhorios que perdiam a soberania dos direitos do território apenas frente à realeza. A partir do século XIX a propriedade passa a ser considerada como um direito que não tinha limitações, com exceção das estabelecidas pelo sistema jurídico. Atualmente, a propriedade é entendida como o direito de se ter o domínio de um território; domínio esse que concede poder, deveres e limitações aos titulares (BOTEY FULLAT, 2009).

A atual configuração fundiária galega pode ser definida por duas características, a propriedade privada e, ao contrário do contexto brasileiro, o minifúndio. De acordo com Ónega et. al (2010), o território rural corresponde a 97% de toda Galícia, sendo que 95% da superfície rural se encontra em regime de propriedade privada. E, nesse sentido, o protagonista desse tipo de propriedade é o imóvel rural de pequenas dimensões, o minifúndio. Como afirma o autor: *“Es difícil encontrar un texto que hable del rural galego em el que no se mencione el minifundio como característica definitoria. Al contrario de otros tópicos, este tiene total vigencia (ÓNEGA & PUPPIM & CRECENTE, 2010, p.218)”*. Essas duas características materializam a estrutura fundiária galega como uma estrutura fragmentada. No passado, a fragmentação, menos intensa, era adaptada ao modelo de agricultura galega e contribuía para a sobrevivência das famílias no meio rural, já que boa parte da população possuía uma propriedade que garantia seu abastecimento. Porém, as novas gerações não compartilham da similar perspectiva de viver no meio rural e produzir grande parte dos próprios alimentos, fato que acentua o abandono de terras.

A fragmentação do território galego pode ser entendida, de forma geral, como uma malha de grandes números de títulos de domínio referentes a propriedades bastante reduzidas como mostra a Figura 03, que apresenta ortofotografias da sobreposição das propriedades rurais (parcelas) em diferentes regiões da Galícia. A origem da fragmentação da estrutura fundiária galega se deu por meio do sistema de transferência hereditária da propriedade, ou seja, assim como no Brasil cada espólio era dividido de forma igualitária entre os herdeiros. Cada herdeiro recebia uma parcela que no futuro seria subdividida em outro processo de herança.

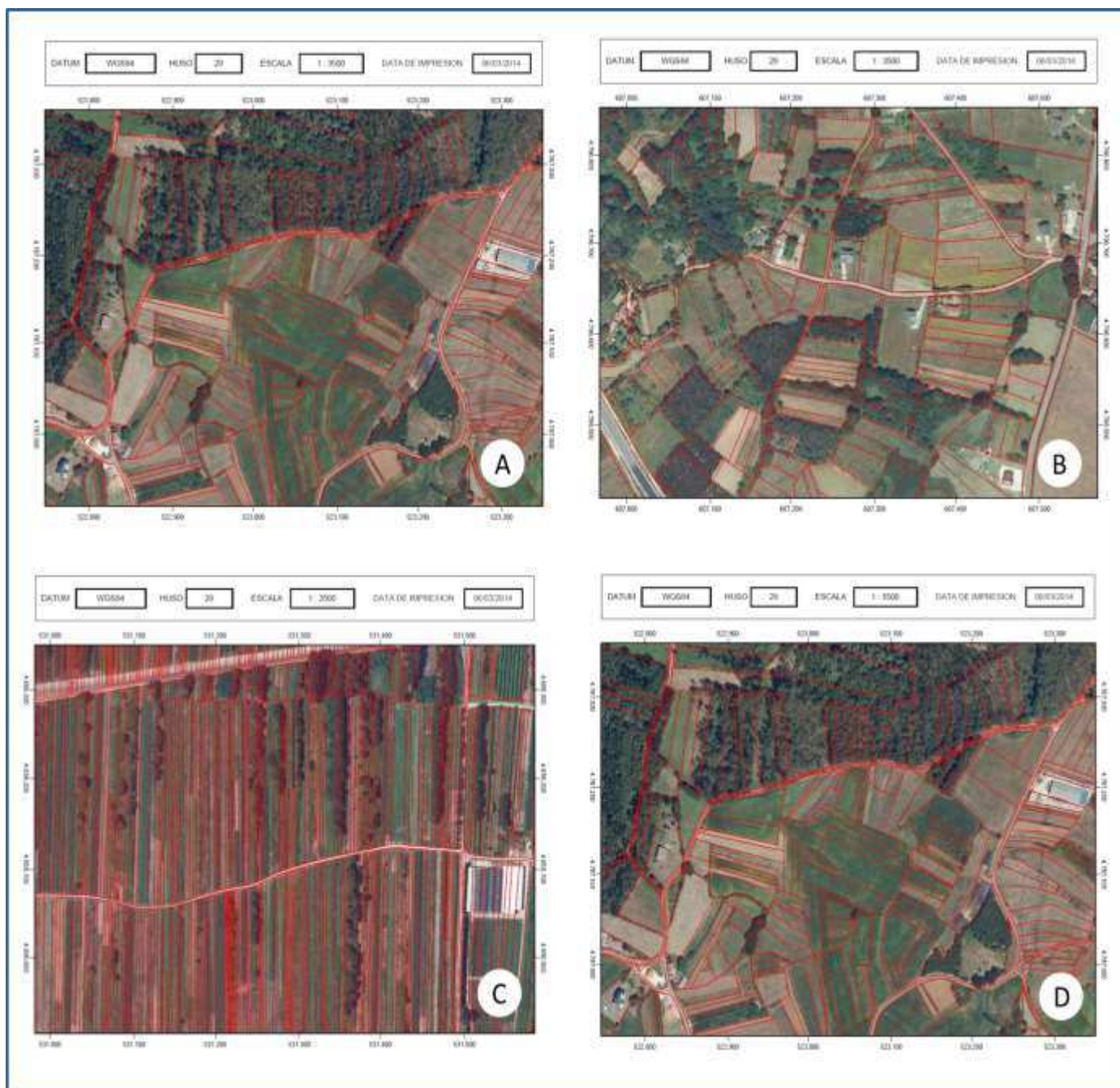


Figura 03. Ortofotografias da fragmentação do meio rural galego em distintas províncias. A) Região de Carballo na província de A Coruña; B) Região de Vilalba na província de Lugo; C) Região de Baixo Minho Tui na província de Pontevedra e D) Região de Xinzo da Limiana Província de Ourense.

Fonte: Elaborado pelo autor da pesquisa com base no SIXPAC⁷, 2014.

A Figura 03, que mostra ortofotografias de regiões das quatro províncias da comunidade autônoma, é um exemplo claro de como a fragmentação do território é presente em toda Galícia, apesar das diferenças regionais. As imagens A, B e D representam, respectivamente, o meio rural das províncias de A Coruña, Lugo e Ourense, que apresentam um alto grau de fragmentação, porém com parcelas de

⁷ SIXPAC -Sistema de Informação Geográfica Vinculado à Gestão da Política Agrária Comum.

tamanho maior do que as parcelas representativas da província de Pontavedra, imagem C, que possui tamanhos médios menores por parcela.

Na Galícia, de forma especial, são caracterizados três tipos de fragmentação do território. A primeira delas é a fragmentação de propriedades e esse tipo de fragmentação é originado do grande contingente de títulos de propriedades. De acordo com o Dirección General de Cadastro (2008), foram contabilizadas cerca de 1,6 milhões de propriedades, as quais com a dimensão média de dois hectares. Ónega et al (2010), ressalta essa característica ao comparar o número de títulos de propriedade com a população total da Galícia que corresponde a menos de três milhões de habitantes. Isso significa que, teoricamente, mais da metade da população possui um pequeno pedaço de terra. Um fato que intensifica, ainda mais, a temática da fragmentação da propriedade é que boa parte dos titulares detentores dessas propriedades não reside no local, o que gera uma situação classificada pelo autor de absenteísmo.

O segundo tipo de fragmentação característico do meio rural galego é a fragmentação interna, o que corresponde à divisão das propriedades em parcelas e por sua vez em subparcelas. De acordo com Ónega et al (2010), cada propriedade rural na Galícia é dividida em média por sete (07) parcelas, que por sua vez, apresentam a superfície média de 0,23 hectares. A Figura 04 apresenta uma estratificação da Galícia de acordo com a superfície média de suas parcelas.

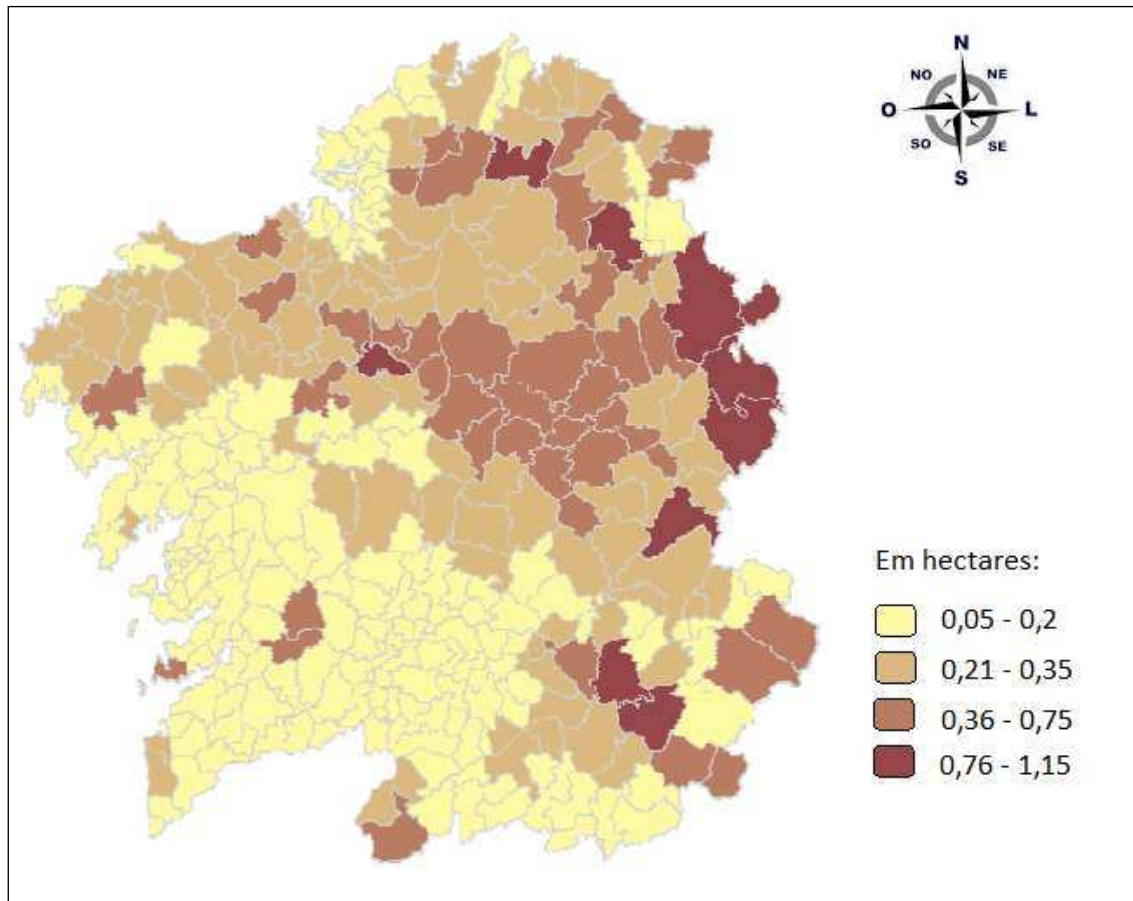


Figura 04. Tamanho médio cadastral das parcelas rurais em hectares por municípios da Galícia.

Fonte: ÓNEGA et al, 2010.

A partir dessa ilustração pode-se perceber que na Galícia os tamanhos das parcelas seguem uma tendência gradual. De forma geral os tamanhos das parcelas são menores na parte mais sudoeste da comunidade enquanto as parcelas de maior tamanho se localizam na parte mais nordeste. O principal ponto de destaque no que corresponde ao nível de fragmentação interna e que a torna uma particularidade da Galícia é de fato o número de parcelas encontradas na comunidade. O quadro 02 apresenta os números de municípios, a superfície rural, e os números de parcelas e subparcelas por comunidade na Espanha.

Quadro 02. Distribuição de municípios, superfície rural, parcelas e subparcelas de cada Comunidade Autónoma da Espanha⁸.

Comunidade Autónoma	Número de municípios (unidade)	Superfície rural (hectares)	Parcelas (unidade)	Subparcelas (unidade)
Andalucía	771	8.502.192,34	2.778.548	4.292.815
Aragón	731	4.731.563,14	2.518.572	3.449.180
Asturias	78	1.031.224,13	1.501.550	1.859.128
Balears	67	482.866,44	270.253	455.888
Canarias	88	682.303,27	752.652	1.013.113
Cantabria	102	501.007,49	513.903	616.558
Castilla y León	2.248	9.280.177,38	9.184.992	10.595.680
Castilla - La Mancha	919	7.832.762,13	4.378.208	5.530.352
Cataluña	947	3.052.155,23	1.353.157	2.859.941
Comunitat Valenciana	542	2.181.251,49	2.209.383	3.009.720
Extremadura	385	4.127.125,45	1.245.785	1.806.659
Galícia	315	2.845.142,86	11.246.646	12.692.991
Madrid (Comunidad de)	179	661.843,08	425.426	485.360
Murcia (Región de)	45	1.063.414,80	465.866	785.873
Rioja (La)	174	494.116,14	707.563	784.534

Fonte: INE, 2014.

O grande número de parcelas da Galícia pode ser observado se compararmos com os números da Comunidade de Extremadura, que, por exemplo, possui quase que o dobro da superfície rural galega, porém apresenta quase que dez vezes menos o número de parcelas. Situação semelhante ocorre na comparação entre a Comunidade de Valenciana que possui uma superfície rural que corresponde a 76,6% da superfície rural galega, e apresenta 80,4% menos parcelas que a Galícia. Ainda, ao se analisar o Quadro 02, podemos observar que a Galícia possui a 7ª maior superfície rural da Espanha e, é a comunidade que apresenta o maior número de parcelas rurais.

Por sua vez, o terceiro tipo de fragmentação, a fragmentação produtiva, refere-se à baixa produtividade oriunda desse tipo de configuração do sistema de propriedade. Devido às pequenas dimensões das parcelas, os agricultores não conseguem atingir o potencial produtivo que as condições do território galego oferecem.

Outra particularidade da estrutura fundiária galega apresentada nos estudos de Ónega et al (2010) é a presença de um tipo peculiar de propriedade, a propriedade coletiva, representada pelos territórios denominados de *Montes Vecinales en Mano Común* (MVMC). Nesse tipo de propriedade os direitos, tanto de uso como de propriedade, são coletivos. Nessa forma de organização da propriedade privada, que

⁸ As informações sobre o número de parcelas das comunidades de País Vasco e País Basco não estavam disponíveis no momento da pesquisa. As estatísticas dessas duas comunidades não são disponibilizadas no nível da federação. A competência dessas duas comunidades é plena, isto é, não dependem do Estado Espanhol.

possui origem no direito germânico, os moradores têm cotas nas quais podem se instalar e desempenhar suas atividades. Os MCMV representam mais de 600.000 hectares distribuídos em aproximadamente 2.800 comunidades, com superfície média de 230 hectares por comunidade.

O meio rural galego era caracterizado por um intensivo sistema de policultivo capaz de garantir a sustentabilidade de uma elevada população camponesa. Apesar de o minifúndio apresentar algumas limitações, ele possuía aspectos de muita funcionalidade para esse tipo de sistema produtivo. Exemplo dessa funcionalidade era haver parcelas em localizações distintas com diferentes aptidões de uso para agricultura, uma peça chave do modelo de policultivo tradicional da Galícia (LEGASPI & BIOSCA & ÓNEGA, 2013).

Para Corbelle Rico & Crecente Maseda (2009), a segunda metade do século XX foi marcada por um conjunto de transformações no sistema agrário galego, que passou de uma agricultura tradicional, com grande utilização de mão de obra e uso do território, para um modelo mais intensivo, especializado na pecuária e com grande utilização de insumos industriais. As mudanças na base do sistema agrário galego se deram por conta dos processos de emigração e, por consequência, de sua integração ao mercado, de forma específica devido à dependência da indústria química. Esses processos ocorreram de forma rápida e ocasionaram grande redução na produtividade e no número de explorações agrícolas. A Figura 05 mostra a evolução do número de explorações agrícolas na Galícia. A partir dessa Figura pode-se perceber que em dez anos mais da metade das propriedades rurais com explorações agropecuárias deixaram de existir. Além da redução da produtividade, nas últimas décadas ocorreu uma grande diminuição na população rural, fator que acentua ainda mais a questão do abandono de terras.

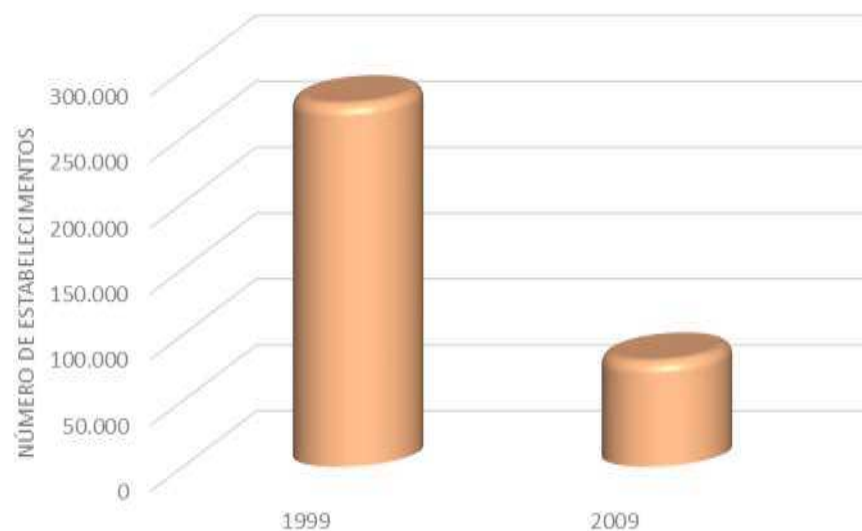


Figura 05. Evolução do número de explorações agrícolas na Galícia entre os anos de 1999 e 2009.

Fonte: GARCIA, 2013.

A exemplo dos reflexos dessa transformação se tem o setor pecuário galego, principal representante do sistema agrícola produtivo, que possui uma Superfície Agrária Útil (SAL) média inferior à de outras zonas da Europa, o que faz com que a pecuária galega seja menos competitiva frente aos demais mercados europeus. Na Galícia as explorações pecuárias possuem em média 8,6 hectares enquanto na região da Bretanha (Oeste da França) essa média chega a ser 56,4 ha por exploração (GARCIA, 2014).

Estudos recentes realizados por Eduardo Corbelle & Rafael Crecente (2009), apresentam a intensidade das mudanças no meio rural galego, principalmente no que corresponde à superfície agrária útil. O Quadro 03 mostra a evolução da superfície rural galega baseada nas análises dos pesquisadores supracitados (Corbelle & Rafael Crecente, 2009 *apud* LEGASPI, BIOSCA, ÓNEGA, 2013).

Quadro 03. Resumo das superfícies do território galego nos anos de 1985 e 2005.

Uso	1985 (ha)	2005 (ha)	Diferença (ha)	Diferença (%)
Agrícola	927 977	782 074	-145 903	-15,7
Áreas Nativas	979 178	77 309	-901 869	-20,6
Florestas Cultivadas	150 919	269 151	118 232	78,3
Florestas Nativas	833 953	985 146	151 193	18,1
Áreas Urbanizadas	67 566	145 913	78 347	116

Fonte: LEGASPI & BIOSCA & ÓNEGA, 2013.

O quadro da evolução da superfície galega mostra como, em 20 anos, houve uma redução de 15% do território da SAU. Para Legaspi & Biosca & Ónega (2013) os dinâmicos processos de transformações dos usos da terra na Galícia, que incluem a perda de mais 145.000 ha de SAU, deram-se por meio dos processos de urbanização, de florestação e por conta do absentismo.

O presente contexto indica a fragmentação do território galego como um dos principais entraves para o bom desempenho das atividades agroprodutivas. Os aspectos negativos da fragmentação são, ainda, maiores quando aparecem combinados. Isto é, quando em uma mesma propriedade se tem a fragmentação da propriedade, a fragmentação interna e a fragmentação produtiva. Do ponto de vista econômico, a fragmentação aumenta os custos de produção. Já no campo político as limitações da estrutura fragmentada se inserem à medida que as principais medidas e intervenções da União Europeia são pensadas para sistemas produtivos de maior escala. (ÓNEGA et al, 2010).

Nesse sentido, a mobilização de terras sempre foi na Galícia uma estratégia importante para mitigar os efeitos negativos gerados pela fragmentação. No panorama da mobilização do território galego um conjunto de medidas vem contribuindo com essa estratégia. A exemplo das ferramentas de mobilização se tem o estabelecimento de limites de subdivisão de imóveis rurais, a fixação do tamanho mínimo das parcelas, a validação de direitos de compra preferencial e a concentração parcelaria, que possui lugar de destaque tanto no passado como na atualidade da mobilização de terras.

A concentração parcelaria consiste em uma ação de caráter estrutural com a finalidade de melhorar os aspectos econômicos e sociais dos imóveis rurais por meio da ordenação e da reorganização da propriedade. De forma generalizada, a concentração parcelaria agrega as parcelas de uma mesma propriedade e facilita os acessos às estradas e demais rotas de comunicação dos imóveis rurais. Essa ação visa reduzir a perda de território, os custos de produção, o tempo de transporte e escoamento da produção, assim como, melhorar as configurações das parcelas, de forma que elas apresentem boas condições para introdução de maquinaria, novas tecnologias e uma melhor produtividade (BOTTEY FULLAT, 2009).

Na Galícia, a concentração parcelaria passou por transformações desde sua origem, vindo várias leis contribuírem para a configuração da política existente hoje. A política de concentração de parcelaria foi implementada pela Lei de 14 de agosto de 1985 com objetivo de concentrar as parcelas e ordenar as propriedades rurais para

garantir a construção e a manutenção das explorações agropecuárias de dimensões suficientes para bom desempenho de suas atividades (GALÍCIA, 1985). Atualmente, os processos de concentração parcelaria já atingiram cerca de 1/5 de todo território galego, de forma que correspondem a mais de 200.000 proprietários e mais de 1.100 processos finalizados (ÓNEGA et. al, 2010).

Apesar da atuação da concentração parcelaria, ela não foi suficiente para combater todos os efeitos da fragmentação, na medida em que se limita na melhoria das estruturas, ou seja, o enfoque da política se dá na fragmentação das parcelas, sem modificar os usos do território. Ónega et. al (2010) entendem que o redimensionamento dos imóveis rurais não possui efetividade frente à fragmentação produtiva e à fragmentação da propriedade. Para o autor, a diferença entre o número de proprietários e o número de agricultores, assim como os diferentes interesses de uso se tornam um dos principais obstáculos para mobilidade de terras na Galícia.

Dessa forma, torna-se necessário a implementação de estratégias que garantam a mobilidade de terras de forma adequada, ou seja, que atinjam os diferentes tipos de fragmentação. É nesse contexto que o mercado de terras atua como uma ferramenta para mobilidade, a compra e venda de terra. Assim como, o arrendamento é uma estratégia que mobiliza a terra e altera tanto a estrutura como a utilidade dela. Ao se pensar na atuação dos mercados de terras frente aos diferentes tipos de fragmentação, foi implementada em 2007, a primeira Lei de mobilidade de terras da Galícia, que articula uma série de normativas para mobilizar o território. Foi a partir dessa Lei que foi instituído o Banco de Terras da Galícia, que é um dos objetos desta pesquisa.

2. DESENVOLVIMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

2.1 Abordagem conceitual sobre o desenvolvimento

Devido à complexidade e à relevância dos objetos que envolvem os estudos acerca do tema desenvolvimento, entende-se como pertinente para apreendê-lo de forma significativa a adoção de um quadro de referência que contemple os distintos enfoques que abrangem essa temática, e que articule os argumentos apresentados. Para tanto, nessa seção busca-se elaborar um panorama sobre a evolução do conceito de desenvolvimento, assim como, as perspectivas adotadas no estudo.

Dessa forma, para auxiliar a compreensão e as discussões a respeito do desenvolvimento se faz necessário percorrer as principais teorias que tratam deste tema.

De acordo com Singer (2006), as abordagens acerca do desenvolvimento se originaram a partir do contexto histórico e econômico da década de 1940 nos países periféricos ao capitalismo hegemônico, e, de forma mais intensa, nos países da América Latina. Para o autor, as percepções do desenvolvimento eram entendidas como comparações entre as diversas economias dos países de maneira a refletir o grau de sucesso das suas estratégias de modernização, que culminariam na superação da condição de subdesenvolvimento. Essas estratégias seguiam duas premissas, o aumento e acumulação de capital e a promoção da industrialização.

Essa perspectiva de desenvolvimento correspondia à possibilidade de confrontar diferentes realidades, que apresentavam graus diferenciados no que correspondia ao crescimento econômico. Uma das finalidades era a criação de modelos de desenvolvimento baseados nas economias dominantes consideradas desenvolvidas. Nesse contexto, os Estados Unidos se tornaram a principal referência.

A teoria do desenvolvimento foi inicialmente estruturada a partir do pressuposto de que aqueles países que almejassem se desenvolver, deveriam reproduzir as estratégias e os modelos utilizados em países com histórico de processos econômicos e sociais de sucesso, pelos países que buscavam atingir esses mesmos padrões. O estudioso Celso Furtado (2001) considera esse tipo de abordagem como de alto risco, já que tal abordagem desconsidera os contextos históricos e culturais de cada sociedade. Na abordagem desse autor, é de fundamental importância considerar os processos que

envolvem a realidade do local onde se tem a intenção de implementar políticas voltadas para o desenvolvimento.

Ainda, em relação à origem das teorias do desenvolvimento, Milone (1991) percebe que ela foi impulsionada pelas tensões pós Segunda Grande Guerra, vindo refletir a atenção especial em relação à pobreza e à reconstrução dos países afetados por aquele conflito militar e, também pelo cenário da Guerra Fria, marcado por conflitos de ordem política, militar, tecnológica, econômica, social e ideológica entre as duas nações – Estados Unidos e União Soviética – e suas respectivas áreas de influência. Nessa conjuntura, o desenvolvimento, tanto no polo capitalista, liderado pelos Estados Unidos, quanto no polo que se identificava com a experiência socialista, liderado pela União Soviética, tinha enfoque no crescimento econômico.

Outro fator que motivou a elaboração de uma teoria do desenvolvimento foi a necessidade acadêmica de se entender e se explicar as razões e a natureza da pobreza e do subdesenvolvimento. Nesse contexto, como órgão regional da Organização das Nações Unidas, foi criado em 1948 a Comissão Econômica para a América Latina (Cepal) com a missão de pesquisar e realizar estudos econômicos que promovessem políticas de desenvolvimento na América Latina.

Os pensadores Cepalianos buscavam compreender as características do processo de acumulação e do progresso tecnológico quando eles se disseminavam em uma economia capitalista dividida entre economias centrais e periféricas. De modo geral, a tese Cepaliana entendia que o progresso evolui de forma polarizada, ou seja, a dinâmica do desenvolvimento acontecia com desigualdades que se ampliavam ao longo do tempo. À medida que as economias centrais atingiam o progresso e se especializavam no setor industrial, as economias periféricas se especializavam em outros setores como o agroexportador (RODRIGUEZ, 1981).

Essa interpretação de desenvolvimento, que toma como referência um viés econômico e polarizado, também encontra correspondência nos trabalhos de François Perroux (1967) e Everett Hagen (1967). Nas duas obras estão presentes elementos que convergem em relação ao enfoque desenvolvimentista pautado na economia, seja para afirmar que desenvolvimento é crescimento econômico ou para afirmar que desenvolvimento não é crescimento econômico.

Perroux (1967) defende que para ocorrer desenvolvimento é necessário que haja a incorporação de uma nova cultura, imbuída de uma nova racionalidade. A cultura é percebida no sentido de produto das relações dos homens e deles com a natureza. Povos

diferentes, por se relacionarem com a natureza de uma forma diversa, possuem culturas diferentes, que vão refletir em determinados tipos de relações sociais e ambientais. Assim, de acordo com o autor, dentro da cultura dos países subdesenvolvidos faltam elementos que propiciariam o desenvolvimento. Enquanto essas sociedades assumirem essa forma de racionalidade, elas continuariam atrasadas. Sendo assim, torna-se necessário a incorporação de valores de uma sociedade evoluída, no caso valores da sociedade ocidental capitalista, para superar a condição de atraso. Essa linha de pensamento está restrita à perspectiva economicista de desenvolvimento que tem em seus pilares a industrialização, a urbanização e a modernização.

Uma das mais decisivas condições sociais da industrialização é a formação de uma classe dominante capaz de exercer autoridade e, nas ocasiões mais favoráveis, de agir de tal modo que sua autoridade se legitime. Esta legitimação, se nossa análise até aqui estiver correta, não poderia ser, a longo prazo, tradicional, carismática, ou se quer mesmo puramente utilitária. Ela deve exprimir uma cultura nova, em que os interesses utilitários estejam aliados a valores correntes: liberdade, independência, justiça (PERROUX, 1967, p.21).

Essa perspectiva correspondeu à estratégia de desenvolvimento adotado por muitos países durante o século XX. O difusionismo se baseava na adoção e na reprodução de modelos que obtiveram sucesso, no qual os países subdesenvolvidos tentavam copiar os padrões dos países considerados desenvolvidos.

Hagen (1967), por sua vez, teoriza que o processo de aculturação se dá por meio das mudanças nas bases das relações sociais para que, dessa forma, possam incorporar os princípios do desenvolvimento a partir de modelos vinculados à modernização. Na perspectiva desse autor, uma sociedade será moderna ao incorporar os valores modernos. Pode ser citada como exemplo desse modelo teórico, a Revolução Verde, processo de modernização da agricultura brasileira durante os anos 1970, que se caracterizou pela expansão de uma racionalidade da produção agrícola a partir da realidade dos países desenvolvidos, que apregoava a desconsideração de inúmeras outras formas de se trabalhar a terra e os diferentes tipos de alimentos cultivados pelas sociedades consideradas tradicionais. Os princípios da Revolução Verde reforçam a ideia de que para ser moderno é preciso incorporar valores e técnicas modernos. Fica claro que para Hagen (1967) existe um vínculo entre desenvolvimento e economia. O autor considera países avançados aqueles que são economicamente influentes em virtude do capital que acumulam desde a Revolução Industrial. A incorporação desses novos valores geram mudanças tanto do ponto de vista social quanto econômico.

Alterações sociais básicas são necessárias durante a transição. A modéstia recomenda aos economistas que, antes de concluir a priori que tais alterações sociais sucedem, simplesmente, à transformação econômica, perguntem aos sociólogos o que sabem a respeito do processo de mudança social. Mudança econômica implica mudança social. Afirmar que os grupos socialmente dominantes não sejam motivados à mudança econômica, mas se oponham a ela, para garantir sua posição é um verdadeiro turismo histórico (HAGEN, 1967, p.30).

Um aspecto de grande relevância presente nos trabalhos de Hagen (1967) é a sua visão em relação à sociedade dicotômica. Para ele, a sociedade não é algo estável. O que existe é um tipo de equilíbrio entre perspectivas modernas e tradicionais, sendo assim, não é possível afirmar que exista uma sociedade moderna e uma tradicional. O que é possível constatar é a presença de tendências, ou seja, um equilíbrio mais ligado às condições modernas ou mais ligado às condições tradicionais.

Gunder Frank (1975) ao realizar uma crítica aos teóricos desenvolvimentistas mostra que dentro da sociologia do desenvolvimento predominou uma visão, fundamentalmente, ideológica e direcionada pelos interesses hegemônicos da indústria norte- americana. O autor sistematiza ideias de outros autores como W. W. Rostow, Bert F. Hoselitz, Manning Nash entre outros, e toma como base a sociologia norte-americana em suas perspectivas acerca do desenvolvimento. Frank (1975) tenta desconstruir os argumentos dos autores estadunidenses a partir de três perspectivas: primeiramente, de que os trabalhos deles são teoricamente inconsistentes; em segundo lugar, são politicamente inviáveis e, por fim, são empiricamente inválidos.

Um dos autores criticados por Frank (1975) é Nash (1966) que interpreta as sociedades desenvolvidas como um tipo ideal. Na análise de Nash (1966), tudo que condiz ao desenvolvimento aparece e tudo que condiz ao subdesenvolvimento desaparece. Segundo Frank (1975), Nash (1966) enxerga a sociedade desenvolvida apenas pelos seus aspectos desenvolvidos assim como a subdesenvolvida apenas pelos aspectos subdesenvolvidos. Na construção do tipo ideal, que é um recurso metodológico weberiano, esse autor mascara a realidade, vindo enxergar as sociedades, com viés reducionista, apenas pelos recortes do desenvolvimento.

Frank (1975) tem uma perspectiva contrária e percebe que as sociedades desenvolvidas sempre foram desenvolvidas e afirma que Nash (1966) não trata com devida importância a história das sociedades. Para Frank (1975), a opção pela análise baseada no tipo ideal é distorcida por desconsiderar o caráter efetivamente multifacetado das sociedades.

Os autores que são analisados por Frank (1975) concordam com a ideia de que não é possível promover o desenvolvimento sem mudanças na estrutura social, isto é, não se pode conseguir mudar de uma condição de subdesenvolvimento para uma condição de desenvolvimento sem mudar a estrutura social. Para os estudiosos a lógica do desenvolvimento consistia no fortalecimento da classe média que por sua vez iria promover o progresso. Contudo, o fato é que a própria classe média tinha seu poder sustentado nas classes mais pobres, ou seja, o aumento da classe média se dá pelo empobrecimento das classes subordinadas.

Um dos aspectos de destaque que pode ser observado com base nas contribuições destes autores é que a ideia de desenvolvimento possui caráter contínuo. Estes autores compartilham a tentativa de rompimento com a visão de que o subdesenvolvimento seria um estágio inicial para se alcançar o desenvolvimento, da mesma forma que as sociedades tradicionais seriam o ponto de partida para se tornar uma sociedade moderna.

Outro ponto de convergência entre as perspectivas apresentadas por estes autores como visto em Gunder Frank (1975) e em Furtado (2001) é a existências de outros critérios para se estabelecer uma condição de desenvolvimento. Esses autores consideram outros elementos além da modernidade para identificar a condição de desenvolvido, características importantes dos países como os contextos políticas, econômicas e sociais também são levados em consideração.

A ideia de subdesenvolvimento como estágio inicial do desenvolvimento pode ser desmistificada ao analisarmos o caso do nordeste brasileiro, que possuía uma condição bem mais próxima de “desenvolvimento” em relação à região Sudeste do país, na época da Brasil Colônia, devido ao ciclo da cultura da cana-de-açúcar. No entanto, atualmente, essa região se apresenta em uma condição de “subdesenvolvimento” frente ao sudeste do país, ou seja, fica exposto um exemplo claro de transição de uma condição de desenvolvimento para uma condição de subdesenvolvimento.

Ao se transportar esse raciocínio para o panorama mundial, uma das consequências do desenvolvimento dos países hoje considerados desenvolvidos foi o subdesenvolvimento de países que são categorizados como subdesenvolvidos ou em desenvolvimento. Nessa perspectiva para que haja desenvolvimento nos países subdesenvolvidos, esses deveriam explorar outros países. Essa condição é presente na afirmação de Stavenhagem (1975). Para este autor o importante não é considerar uma sociedade como dual, mas compreender as relações que se estabelecem entre as duas. O

desenvolvimento de uma, vem com a exploração da outra, o que aumenta, ainda mais, seu subdesenvolvimento. Essa afirmação também pode explicar o equívoco da tese que diz que os países da América Latina são sociedades duais.

Em essência, este enfoque afirma que nos países Latino-americanos existem, de fato, duas sociedades diferentes e, até certo ponto, independentes, ainda que necessariamente conjugadas: uma sociedade, tradicional, agrária, estagnada e retrógrada; e uma sociedade moderna urbanizada, industrializada, dinâmica, progressista, e em desenvolvimento. A “sociedade arcaica” seria caracterizada por relações de tipo essencialmente familiar e pessoal, por instituições tradicionais (o compadrio, certas formas de trabalho coletivo, de dominação personalista e de clientela política etc.), por uma estratificação social rígida de *status* adscritos (isto é, em que a posição do indivíduo na escala social está determinada desde o nascimento, com poucas possibilidades de mudança durante a vida), e por normas e valores que exaltam ou, quando menos, aceitam, o *status quo*, os estilos de vida herdados dos antepassados e que constituem obstáculo ao pensamento econômico “racional”. A “sociedade moderna, pelo contrário consistira em relações sociais do tipo que os sociólogos chama de “secundárias”, determinadas pelas ações interpessoais destinadas a fins racionais e utilitários; de instituições funcionais, de estratificação social pouco rígida (isto é, com mobilidade social) em que abundam os *status* adquiridos por meio do esforço pessoal e determinados, seja por índices quantitativos (como o são o nível de renda ou o grau educacional), seja por funções sociais (como ocupação). Na “sociedade moderna”, as normas e os valores das pessoas tendem a orientar-se para mudança, o progresso, as inovações, e a racionalidade econômica (a saber, o cálculo de maiores lucros com menores custos) (STAVENHAGEN, 1975, p.122).

Essa perspectiva dualista é maquiada porque não faz relação com história nem das nações desenvolvidas nem das nações subdesenvolvidas. No caso das sociedades dos países da América Latina, sociedades que compartilham de um mesmo processo histórico, existe uma relação de coexistência entre os dois setores funcionais, uma vez que as regiões menos desenvolvidas cumprem o papel de fornecer riquezas para regiões mais desenvolvidas.

Ao elencar as concepções recentes sobre desenvolvimento, Pereira (2006) argumenta que o desenvolvimento é um processo social global, em que as estruturas econômicas, políticas e sociais de um país sofrem contínuas e profundas transformações. Para o autor supracitado, não faz sentido falar de desenvolvimento apenas na esfera econômica, política ou social. Se o desenvolvimento econômico não trazer consigo modificações de caráter social e político ou se o desenvolvimento social e político não for, ao mesmo tempo, o resultado e a causa de transformações econômicas será porquê de fato não se teve desenvolvimento. As modificações verificadas em um desses setores terão sido superficiais.

Chambres (2004), também analisa o desenvolvimento com uma perspectiva global, na qual são consideradas diversas realidades, como as econômicas, as ecológicas, as sociais, as políticas e as funcionais. O autor afirma a necessidade de se incluir a dimensão pessoal, ou seja, como as pessoas se comportam frente à implementação de políticas que têm como finalidade melhorar as condições de vida. Uma das ferramentas trabalhadas pelo autor para inserir essa dimensão ao se trabalhar o desenvolvimento é a autoreflexão.

A informação que temos de examinar não apenas o cronograma normalmente definido de desenvolvimento "lá fora"; mas nós mesmos, como nossos pensamentos são formados, como pensamos, como nós mudamos, e o que fazemos e não fazemos (CHAMBERS, 2004, p.02).

Nessa mesma direção, Sen (2000) amplia as variáveis que se relacionam ao desenvolvimento e as classifica como liberdades substantivas. Além de utilizar variáveis tradicionais como industrialização, progressos tecnológicos, disposição econômica e social, são aderidas a essa abordagem variáveis como serviços de educação e saúde, direitos civis, entre outras.

O autor entende o desenvolvimento como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam. Sen (2000) trabalha a liberdade por diferentes aspectos, por exemplo, liberdades políticas, representados pelas eleições e a livre expressão do pensamento; facilidades econômicas tais como a participação no comércio e na produção; e oportunidades sociais e o acesso aos serviços de saúde e de educação. O estudioso ainda argumenta a questão sobre um aspecto diferenciado, onde o desenvolvimento se contrapõe as visões restritas de crescimento econômico, avanço tecnológico ou modernização social, ele entende que esses critérios, apesar de colaborarem para a expansão das capacidades, não podem ser tratados como finalidades. Para Sen (2000), o desenvolvimento está relacionado com a melhoria de vida dos indivíduos e das sociedades por meio do fortalecimento dessas liberdades.

Na abordagem adotada por este autor, observam-se as rupturas com as concepções clássicas de desenvolvimento, que restringiam desenvolvimento ao nível de crescimento do PIB (Produto Interno Bruto) e da renda *per capita*. Para o estudioso, desenvolvimento é o conjunto de liberdades individuais, econômicas, políticas ou sociais, articuladas de uma forma na qual uma sofre influência das outras, ou seja, existe uma sinergia e as liberdades devem ser consideradas como meios e fins

relacionadas ao desenvolvimento. A ênfase na liberdade dada pelo autor se apoia na própria significância do conceito liberdade, e na ampliação das opções e capacidades sociais, sendo elas consequência dos incentivos políticos e das instituições.

Furtado (2001) corrobora com essa visão de desenvolvimento para além do crescimento econômico. Nesse sentido, ele argumenta que o debate sobre desenvolvimento não pode estar desvinculado de uma discussão política e cultural. Para o autor, tais questões se envolvem com processos de reflexão das competências do Estado e de relação dele com as classes e grupos sociais. Dessa forma, a discussão sobre desenvolvimento não se relaciona apenas com a expansão da economia, por isso, a principal motivação é buscar entender o desenvolvimento como um processo sustentável, que proporcione equilíbrio na balança da produtividade e dos recursos naturais.

Assim, pela literatura abordada, existe um consenso que as noções sobre desenvolvimento sempre estiveram vinculadas a processos de transformação, de evolução, de crescimento e de acúmulo. Em um sentido mais concreto, o contexto das teorias sobre desenvolvimento procuram romper esses limites e se adaptar de forma reflexiva, a partir de realidades nas quais o desenvolvimento não se fez tão presente.

Essa conjuntura reflexiva sobre pensar o desenvolvimento, possui a participação de vários atores, sendo eles estudiosos da academia e de organismos institucionais, que desempenham projetos e ações ditas promotoras do desenvolvimento. No que corresponde às instituições, no âmbito internacional se destacam como maiores contribuintes dessa visão sobre o desenvolvimento, a Organização das Nações Unidas, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial. A utilização do ordenamento territorial, enquanto ferramenta administrativa promotora do desenvolvimento se apropria desse modo de pensar, à medida que esta ferramenta serve de orientação para elaboração de programas e projetos que possuem em suas estratégias e objetivos influências das conotações sobre o desenvolvimento.

2.2 Políticas Públicas

Uma das formas de atuação do Estado nas sociedades de regime democrático se dá por meio das políticas públicas. O Estado, enquanto uma unidade política, econômica e cultural de uma determinada sociedade é o agente que responde, com ações, aos anseios e às demandas da população. Nesse sentido, as políticas públicas

materializadas pelo Banco da Terra (PNCF) e pelo Banco de Terras da Galícia, representam a resposta dentro do contexto das demandas sociais às problemáticas das estruturas fundiárias do Brasil e da Galícia.

2.2.1 O Conceito de Política Pública

De acordo com a literatura, Saravia (2006), Carnoy (2006) e Souza (2007), um conceito homogêneo e consensual sobre a definição de políticas públicas é inexistente. Aquilo o que é encontrado e discutido pelos principais autores que trabalham o tema são elementos que aproximam as diferentes perspectivas sobre o que de fato são as políticas públicas. Dentre esses elementos destacam-se o caráter público e o caráter governamental, ou seja, as políticas são feitas para o público e são ações feitas ou pelos governos, nessa mesma perspectiva a não ação dos governos, ou decisão de não se posicionar frente a uma determinada demanda, também se enquadra como política pública. Isto é, qualquer percepção sobre política pública parece se vincular às ações governamentais.

Segundo Pereira (1994), a política pública é a concretização de direitos sociais por meio da ação do governo, sendo esses direitos sociais sendo declarados e garantidos por lei. Dessa forma, é por meio das políticas que o Estado responde às demandas, que se afirmam como direitos pela sociedade.

Já Souza (2007) enxerga a política pública como um ciclo deliberativo, formado por vários estágios, que se constitui em um processo dinâmico e de aprendizado, pelo qual se busca responder por que algumas questões entram na agenda política enquanto outras são ignoradas. Nessa perspectiva, a primeira etapa do processo se concretiza a partir do momento em que uma questão se torna relevante, vindo demandar uma ação pública e se integrar a agenda decisória. A partir da identificação do problema se elencam alternativas que dão origem a uma arena de disputa, dentro da qual as demandas de maior relevância vencem essa disputa e são criadas ações correspondentes a essas demandas. A arena de disputa é formada por atores que são os agentes sociais e econômicos. Saravia (2006) compreende a importância das instituições como atores com forte poder decisório.

Em toda política pública, as instituições desempenham um papel decisivo. Com efeito, delas emanam ou elas condicionam as principais decisões. Sua estrutura, seus quadros e sua cultura organizacional são elementos que configuram a política. As instituições impregnam as ações com seu estilo específico de atuação (SARAVIA, 2006, p.30).

A partir de uma visão mais institucionalista, quando as políticas são de fato materializadas, George (2009) entende a política pública como um plano de ação para guiar ou influenciar decisões, ações e outros assuntos. Para o autor, as políticas funcionam como ferramentas para alcançar diversos objetivos, sendo eles financeiros, administrativos e políticos.

Seja como direito, deliberação ou como ferramenta administrativa, os diversos enfoques apresentam as demandas sociais e o governo como principais características no cenário das políticas públicas, ou seja, as políticas formam o canal de comunicação entre a sociedade e o Estado. As políticas públicas enquanto resposta às demandas da sociedade possuem uma série de classificações. De acordo com o objetivo final as políticas podem ser classificadas como distributivas, regulatórias, redistributivas e constitutivas.

De acordo com Brito (2013), nas políticas distributivas os governos desconsideram as limitações dos recursos, e por sua vez geram maiores benefícios individuais que coletivos. As políticas regulatórias se relacionam a questões burocráticas e geram benefícios aos grupos políticos e demais grupos de interesses. Nas políticas redistributivas, o caráter de disputa é mais presente, pois além de se inserir na disputa entre outros tipos de políticas, nesse tipo, é também inserida uma competição de interesses entre grupos distintos e onde um deles irá ganhar e outro perder. Por fim, as políticas que são responsáveis pela execução de determinados procedimentos se encaixam na classificação de políticas constitutivas.

De acordo com essa classificação das políticas públicas, o Banco da Terra (PNCF), por meio de medidas jurídicas e de financiamentos, comporta-se como uma política redistributiva e ao mesmo tempo regulatória, na medida em que possui a finalidade de mitigar uma problemática social: o acesso à terra. Da mesma forma, o Banco de Terras da Galícia, que possui o arrendamento como modo de ação se encaixa nessas duas categorias, política distributiva e regulatória, na medida em que ele possui instrumentos legais e promove a articulação de contratos de aluguéis entre proprietários e agricultores, reorganiza os usos dos espaços rurais galegos e oferece melhores condições produtivas para os agricultores.

2.2.2 O Banco de Terras da Galícia e o Banco de Terras (Programa Nacional de Crédito Fundiário - PNCF)

O Banco da Terra, atualmente denominado de Programa Cadastro de Terras e Regularização Fundiária cuja implementação está sob a responsabilidade da Secretaria de Reordenamento Agrário - SRA do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA em parceria com os órgãos estaduais de terra - OETs, instituído em 1998 com a finalidade de financiar a compra de terras e a infraestrutura básica para trabalhadores rurais visando, por meio do acesso à terra, contribuir para quebrar o ciclo de exclusão social, gerar emprego e renda nas áreas rurais, sendo um importante mecanismo para otimizar a melhoria das condições da produção rural, a modernização tecnológica, a fixação do homem no campo e melhoria do seu bem estar. Nesse sentido, o Estado atua na política de crédito fundiária como garantidor do direito à propriedade individual.

Já o Banco de Terras da Galícia está sob a gestão da Agência Galega de Desenvolvimento Rural (AGADER). Ele foi instituído em 2007 com a finalidade de promover a mobilização e a utilização de terras agrícolas e estipular medidas administrativas e medidas fiscais para a conservação da superfície agrícola útil e atua enquanto uma política que regulariza os direitos de uso da propriedade.

Ambas políticas se constituem em resultados de processos históricos e demandas sociais. O Banco da Terra no Brasil nasce com influência da demanda social da reforma agrária, resultado de um processo histórico da má distribuição de terras. Já na Galícia, o Banco de Terras é resultado de processos sociais de fragmentação da propriedade, que com o passar dos anos, passou a inviabilizar as atividades rurais e florestais por falta de superfície. É importante salientar que, a existência da própria Agência Galega de Desenvolvimento Rural – responsável pela Gestão do Banco de Terras da Galícia – é uma política estimulada e subvencionada pela Política Agrária Comum (PAC), ou seja, recebe forças exógenas tanto para sua criação como para a sua manutenção.

Segundo Carnoy (2006), a noção de propriedade pode ser entendida a partir do estado liberal como consequência do progresso individual e deve ser resguardada como direito fundamental. Dessa forma, o papel dos Estados nas políticas de crédito fundiária e arrendamento de terras, enquanto agentes detentores do poder de regular a conduta individual por meio das leis e dos instrumentos coercitivos, é assegurar a aquisição e a permanência dos agricultores em suas terras por meio da monetarização, no caso brasileiro; e no caso galego estimular o uso das terras agrárias e garantir a manutenção e a conservação do território.

Assim, o Estado brasileiro reconhece a existência dos grupos de agricultores com pouca ou sem nenhuma terra e responde à demanda deles com a criação de condições para que eles estejam inseridos no mercado de consumo e produção da agricultura familiar. Já no caso da Galícia, o Estado Galego reconhece a classe de agricultores com área de terras ou parcelas insuficientes para o bom desempenho das atividades, e, por sua vez, responde a essa demanda com a regularização e a garantia de acordos de uso da terra que geram benefícios aos agricultores e aos proprietários que alugam suas terras.

Reconhecer a demanda de tais agricultores, a partir de uma perspectiva universalista, significa estabelecer critérios para a ação do Estado. Segundo Bourdieu (1996), a despersonalização dos sujeitos que demandam as ações do Estado e de suas respectivas particularidades é determinante para a universalização de tal demanda. Dessa forma, compreende-se que a universalização não tem o sentido de abrangência, mas de determinar os sujeitos das políticas.

As seções 4 e 5 dessa pesquisa foram dedicadas à discussão das políticas do Banco da Terra (PNCF) e do Banco de Terras da Galícia. Nestas seções serão apresentados os principais processos que dão origem às políticas supracitadas, assim como a implementação e as perspectivas.

3. BANCO DA TERRA: O PROGRAMA NACIONAL DE CRÉDITO FUNDIÁRIO

3.1 Políticas Fundiárias e Reforma Agrária

Como forma de melhorar a compreensão e o contexto que deu origem ao Banco da Terra, essa seção apresenta de forma sucinta as principais políticas fundiárias elaboradas com a finalidade de melhorar a questão do acesso à terra no país. Para resumir as principais políticas fundiárias apresentadas nessa parte do trabalho, elaborou-se um quadro de referência (Quadro 04).

Quadro 04. Principais Políticas Fundiárias Brasileiras.

Política	Ano
Lei de Terras	1850
Estatuto da Terra	1964
I Plano Nacional de Reforma Agrária	1985
Constituição Federal	1988
II Plano Nacional de Reforma Agrária	2003

Fonte: Elaborado pelo autor da pesquisa, 2014.

A distribuição irregular dos direitos de propriedade, em especial ao direito de propriedade do território rural, pode ser relacionada às desigualdades sociais, que por sua vez, são os protagonistas do aumento da pobreza e da miséria. No meio rural uma estrutura fundiária concentrada, organização típica de em diversos lugares do mundo, pode gerar desigualdade sociais.

Como apresentado em seções anteriores, o Brasil possui uma estrutura fundiária concentrada que é transfigurada em cada uma das cinco regiões do país; cada uma delas com um maior ou menor grau de intensidade da concentração, relacionada ao nível de pobreza em cada área. De acordo com Graziano (1980), a Lei de Terras de 1850 regulamentou o latifúndio no país, na medida em que a partir dessa legislação, criou-se o mercado de terras brasileiro, ou seja, por meio da Lei de Terras, qualquer propriedade só poderia ser adquirida por um processo de compra e venda que tinham os preços estipulados pela lei da procura e oferta.

A primeira referência de ações públicas voltadas para reforma agrária no Brasil se deu em 1962 com a criação da Superintendência de Política Agrária (SUPRA) e, posteriormente, em 1964 com o decreto do Presidente da República que previa a

desapropriação, para fins de reforma agrária, das terras localizadas em uma faixa de 10 (dez) quilômetros ao longo das rodovias, das ferrovias e dos açudes construídos pela União. Porém, uma reforma agrária de base tradicional, ou seja, pautada na desapropriação de terras com caráter social, não foi concretizada devido ao Golpe Militar de 1964.

Durante o Governo Militar foi constituída a primeira proposta de reforma agrária no Brasil. O Estatuto da Terra, regulamentado pela Lei nº 4.504 de 30 de novembro de 1964, tinha como objetivo desconcentrar as terras por meio de desapropriação daquelas que não obtivessem boa produtividade ou descumprissem sua função social. O Estatuto da Terra, então, levantaria a bandeira da desapropriação de latifúndios com interesse social.

Medeiros (2003) defende a ideia de que o Estatuto da Terra foi criado para mudar a questão agrária brasileira, de forma a eliminar a perspectiva dicotômica, minifúndio e latifúndio, por meio das desapropriações, ou seja, o autor claramente observa o Estatuto sendo uma resposta das pressões sociais. Em uma perspectiva similar, Santos (2005) entende a criação do Estatuto como resultado da luta dos trabalhadores rurais, porém pautada na conciliação com a burguesia industrial e com os latifundiários.

Ao inclinar-se em outra direção e consistir na base da orientação calcada em aumentos de produtividade em detrimento do acesso e permanência na terra por parte dos trabalhadores rurais, o Estatuto da Terra explicitava sua verdadeira finalidade, isto é, antes de ser um instrumento destinado à realização da reforma agrária, consistia em um instrumento de controle das tensões sociais e dos conflitos gerados pelo processo de crescente expropriação e concentração da propriedade (SANTOS, 2005, p.35).

Com o Estatuto, a reforma agrária foi aos poucos sendo substituída por processos de colonização dirigida. Esse tipo de colonização consistia no deslocamento de populações envolvidas em conflitos agrários com o objetivo de ocupar e ampliar as fronteiras agrícolas, principalmente, na região Centro-Oeste do país. A criação de assentamentos rurais em todos os estados da federação nos anos 80 reafirmou a função que sempre foi atribuída à reforma agrária, que era a de conciliadora dos conflitos sociais do campo, ao invés de mecanismo de distribuição regular de terras.

Com o fim da ditadura militar, em 1985 e a implementação da constituição de 1988, ocorreu uma abertura para retomada das reivindicações por reforma agrária. Nesse contexto, as políticas fundiárias dos anos seguintes visaram efetivar a aplicação

do Estatuto da Terra no âmbito da melhoria na distribuição da terra. Com este intuito, em 1985 foi elaborado o Plano Nacional de Reforma Agrária (PRNA), com o objetivo de estabelecer políticas fundiárias pautadas no financiamento e na distribuição de terras, assim como na criação de assentamentos de trabalhadores rurais em latifúndios desapropriados e avançar os processos de reforma agrária. No que correspondia à política de crédito fundiária, o I PNRA tinha como principal diretriz:

Orientar as ações para implementação, desenvolvimento e consolidação do Programa Básico, promovendo a organização socioeconômica dos beneficiários e o atendimento aos serviços básicos de assistência técnica, crédito fundiário e de infraestrutura econômica e social (I PNRA, 1985, p.24).

Nessa conjuntura, como parte do conjunto de políticas voltadas para o fortalecimento da agricultura familiar no Brasil, dentro do PNRA, o Banco da Terra foi instalado em 1998. A política, como forma evolucionária do Programa Cédula da Terra, consiste em um programa de crédito rural que, segundo o Ministério do Desenvolvimento Agrário (2001), tem como propósito financiar a compra de terras e a infraestrutura básica para trabalhadores rurais com a finalidade de melhorar as condições produtivas do meio rural.

De acordo com Souza-Esquerdo & Bergamasco (2011), a pressão dos movimentos sociais vinculados à luta pela terra e os episódios do massacre de Corumbiara em Rondônia, de Eldorado dos Carajás no Pará e a Marcha Nacional pela Reforma Agrária, durante os anos 90, intensificaram a criação de assentamentos rurais em todos os estados brasileiros. O cenário do Governo do Presidente FHC se destaca pela ênfase às políticas de reforma agrária, em resposta ao momento político marcado por grandes mobilizações que envolveram, inclusive, o Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra - MST, uma das principais organizações sociais do meio rural brasileiro, e culminaram na criação de um grande número de assentamentos sendo a maioria deles implantada nas regiões Norte e Nordeste. Corazza (2003) sustenta que todas as medidas adotadas pelo então presidente, sejam elas desapropriações e seja a aquisição de terras, foram frutos da intensa mobilização e da pressão dos movimentos sociais. Para o autor, a reforma agrária realizada nesse período compreendeu medidas paliativas e compensatórias.

Durante o primeiro mandato do Presidente FHC (1995 -1998), foram assentadas cerca de 284 mil famílias, distribuídas em 2.428 projetos de assentamentos que ocuparam um total de 12,8 milhões de ha. No segundo mandato (1999 – 2002), o

Presidente FHC incorporou à política de reforma agrária novas concepções como o modelo de reforma agrária direcionada ao mercado, com a criação do Banco da Terra em 1998. Durante esse período foram criados 2.672 projetos de assentamento distribuídos em 9,2 milhões de ha que alcançaram um total de 139.585 famílias beneficiadas, incluindo aquelas que tiveram a aquisição da terra por meio do Banco da Terra.

O Governo seguinte, governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003 – 2010), possuiu intensa participação dos movimentos sociais, inclusive do MST, mas foi marcado por grande expectativa no que corresponde à política fundiária. No início do mandato, foi implementado o II Plano Nacional de Reforma Agrária - II PNRA, com o objetivo de realizar o maior plano de reforma agrária do Brasil. Nele a visão sobre a reforma agrária foi trabalhada de forma mais ampla:

Nesse novo modelo de reforma agrária a recuperação dos atuais e a implantação dos novos assentamentos contarão com assistência técnica e acesso ao conhecimento e às tecnologias apropriadas. Estarão orientadas por projetos produtivos adequados às potencialidades regionais e às especificidades de cada bioma e comprometidos com a sustentabilidade ambiental. Uma estratégia conjunta de produção e comercialização abrirá novas possibilidades econômicas para os assentamentos e para sua integração numa dinâmica de desenvolvimento territorial, que reconhece a diversidade de segmentos sociais no meio rural, prevê ações de promoção da igualdade de gênero, garantia dos direitos das comunidades tradicionais e ações voltadas para as populações ribeirinhas e aquelas atingidas por barragens e grandes obras de infraestrutura (II PNRA, 2005, p.05).

Esse cenário de criação do II PNRA implicou em transformações, também, no Banco da Terra, que passou a se chamar Programa Nacional de Crédito Fundiário. A partir do exposto nesse tópico se observa que as principais perspectivas das políticas fundiárias adotadas no Brasil, em um momento inicial atuaram como consolidadoras do latifúndio. Com o passar dos anos, as diretrizes assumiram um perfil de instrumento consolidador entre os interesses distintos dos trabalhadores rurais, sem-terra e ou assalariados, e a classe possuidora da terra. Sobrepondo-se a esse perfil, no contexto das políticas fundiárias, surgiu uma nova estratégia, pautada na monetarização dos agricultores, para mitigar as desigualdades sociais do campo.

3.2 Cédula da Terra, Banco Mundial e a origem do Banco da Terra

Anterior à implementação do Banco da Terra (PNCF), o Projeto-Piloto de Reforma Agrária e Alívio da Pobreza, mais conhecido como Programa Cédula da Terra (PCT) atuou no país como uma experiência de política de crédito fundiário por meio de um acordo entre o Banco Mundial e o Governo Federal. De acordo com Lima (2008), o PCT foi elaborado de forma inicial no Estado do Ceará como uma experiência denominada Projeto São José sendo fomentado pelo Banco Mundial.

O Banco Mundial se destaca no cenário dos organismos internacionais como uma instituição multilateral no setor público com recursos abundantes e com intervenções vinculadas à promoção do desenvolvimento.

Na década de 1960, o Banco Mundial (BM) mudou o foco das suas estratégias de assistência. Isso porque, inicialmente as ações dele eram direcionadas a projetos e a atividades executadas em curto prazo. Essa concepção se modificou ao longo dos anos, e atualmente, as ações do BM são orientadas para a realização de programas de apoio aos investimentos em longo prazo. Para terem acesso a recursos do BM, os países requerentes devem se comprometer a adotar políticas econômicas alinhadas com as diretrizes do BM. Entre as décadas de 1970 e 1980, a postura do Banco esteve fortemente vinculada a financiamentos para ajustes econômicos e estruturais. Assim, a assistência fornecida pelo BM não se limitou a recursos financeiros, mas incluiu também a assistência institucional, informacional e tecnológica, vindo configurar-se como influenciadora das políticas dos governos com os quais ele estabelecia parcerias (WORLD BANK, 2013).

Atualmente, o apoio do Banco Mundial aos países é articulado, de forma inicial, por meio de um documento denominado Estratégias de Parceria com o País (EPP), que é a forma que essa instituição possui de avaliar e desenvolver estratégias de assistência. Nesse documento, estão descritas as linhas de ação do BM, que indicam o tipo de estratégia e de assistência, as quais estão baseadas no desempenho econômico do país em questão (WORLD BANK, 2013).

As EPP's são examinadas pela Diretoria Executiva do BM e nelas constam informações sobre o desempenho econômico e social atual e antecedente do país, os desafios e objetivos do governo em questão, um diagnóstico com as questões primordiais do país, as perspectivas principais, estudos de risco, indicadores e possíveis

problemas na implementação da assistência, estratégias de assistência do Banco mundial e as propostas de programas e projetos do país requerente.

Dentre as diferentes estratégias adotadas pelo BM, o ordenamento territorial tem ganhado projeção em diversos países do mundo por ser uma ferramenta administrativa que dialoga com as perspectivas de desenvolvimento, que contemplam aspectos econômicos, sociais e ambientais.

No Brasil, uma das atuações do Banco Mundial que segue a perspectiva do ordenamento territorial, foi a criação do Fundo de Terras no ano de 1996 e que tinha como objetivo financiar a compra e a venda de terras entre proprietários e agricultores. Os investimentos totais do Fundo de Terras corresponderam a U\$ 121,3 milhões de dólares. Desse montante mais da metade consistia de recursos do BM e o restante de acordos com o Governo Federal e os Governos Estaduais (PEREIRA & SAUER, 2011).

Para Navarro (1998), o Programa Cédula da Terra foi implementado em 1997 em quatro estados da região Nordeste, Ceará, Bahia Maranhão e Pernambuco, e em uma região específica do estado de Minas Gerais, região norte do estado. O Programa Cédula da Terra se materializou no país como uma via alternativa aos processos de reforma agrária clássica⁹ e tinha como objetivo assentar mais de quinze mil famílias em três anos. Com menos de um ano e meio em vigor, o Cédula da Terra já tinha atingido sua meta. O bom desempenho do programa gerou muitos debates sobre quais vias de acesso à terra seriam melhor adequadas para se estabelecer como política no país. O PCT possuía em sua gestão secretarias, Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável e associações comunitárias. De acordo com Buainan et al (1998):

O PCT é concebido como um programa descentralizado. Estabelece critérios gerais vigentes para o processo de redistribuição de ativos de uma determinada região e provê fundos para o apoio das iniciativas dos próprios beneficiários. Fixa um preço limite para a aquisição dos lotes de terra e para o financiamento global e deixa aos próprios beneficiários a decisão de escolher os lotes, negociar sua aquisição e definir os projetos produtivos a serem implementados (Buainan et al, 1998, p.24).

Pereira e Sauer (2011) fazem uma análise positiva da lógica de mercado aplicado no PCT e percebe que apesar das fortes críticas dos movimentos sociais do campo e de entidades sindicais de representação de trabalhadores rurais, o PCT se

⁹ Muitos autores denominam Reforma Agrária Clássica ou Método tradicional o processo de desapropriação de imóveis rurais por interesse social e a respectiva redistribuição para famílias de agricultores sem terras.

mostrou como modelo bastante satisfatório de acesso à terra para agricultores sem ou com pouca terra.

De acordo com Lima (2008), o modelo de reforma agrária baseado no mercado pode ser diferenciado do modelo de reforma agrária tradicional devido ao seu caráter liberal.

A reforma agrária de mercado é uma modalidade de política agrária que possui mecanismos que disponibilizam recursos financeiros, através de empréstimos, para a parte que tem interesse no acesso à terra. Tem como principal característica o acesso à terra através do mercado, pela compra e venda voluntária de terra. Somente esta característica distinguiria o modelo de reforma agrária de mercado do modelo tradicional (LIMA, 2008, p.22).

Com o bom desempenho do CPT, por meio da Lei complementar N.º 93 de 04 de fevereiro de 1998, foi instituído o Banco da Terra com a finalidade de financiar programas de reordenação fundiária e de assentamentos rurais. Segundo a Lei Complementar N.º 93 (1998), são beneficiários do programa os trabalhadores rurais não proprietários, preferencialmente os assalariados, parceiros, posseiros e arrendatários, que comprovem, no mínimo, cinco anos de experiências na atividade agropecuária, bem como os agricultores proprietários de imóveis cuja área não alcance a dimensão de propriedade familiar como definido no inciso II do Art. 4º da Lei N.º 4.504, de 30 de novembro de 1964 (Estatuto da Terra), e seja comprovadamente, insuficiente.

O imóvel que, direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família, lhes absorva toda a força de trabalho, garantindo-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, com área máxima fixada para cada região e tipo de exploração, e eventualmente trabalhado com a ajuda de terceiros (BRASIL, 1964, p.02).

No Brasil, o conceito de agricultura familiar está relacionado ao modelo de produção no qual a família é a detentora dos meios de produção e, é a principal responsável pela mão de obra e dos trabalhos no estabelecimento. Assim como o PCT, o Banco da Terra não teria a pretensão de ocupar ou substituir o espaço da reforma agrária. Dessa forma, as terras a serem financiadas não poderiam estar sujeitas à desapropriação pelo Instituto de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), porque o foco da política era o financiamento de terras e a execução de infraestrutura básica no valor de até R\$ 40 mil reais; valor que poderia ser financiado em um prazo de 20 anos.

Em cinco anos de execução foram investidos mais de R\$ 700 milhões de reais. As quase 35 mil famílias atendidas nesse período da política adquiriram uma área de mais de 1,4 milhões de hectares. O Quadro 05 apresenta os valores referentes aos investimentos do Banco da Terra durante o período de 1998 a 2003 (MDA, 2006).

Quadro 05. Distribuição dos investimentos do Banco da Terra (1998 a 2003).

Região	Valor Contratado (R\$)	Nº de Contratos	Nº de Famílias	Área Adquirida (ha)	Área Média por Família (ha)
Brasil	731.996.451	17.886	34.512	1.408.451	40,8
Sul	400.670.157	16.245	16.790	365.524	21,8
Sudeste	138.930.700	414	5.618	192.664	34,3
Centro-Oeste	121.674.926	627	6.695	734.504	109,7
Nordeste	65.877.673	586	5.027	106.192	21,1
Norte	4.842.995	14	382	9.567	25

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2006.

A partir do Quadro 05, pode-se observar que a maioria dos investimentos, nos primeiros cinco anos do Banco da Terra se concentraram na região Sul do país. Essa desigualdade na distribuição dos investimentos é por vezes justificada devido às exigências nos processos de acesso às linhas de financiamento do Banco da Terra. Um exemplo disso, é a exigência de formação de associações de agricultores para a aquisição das propriedades. Essa prerrogativa é uma das grandes responsáveis pela inadimplência do programa.

De acordo com Santos (2005), a administração do Banco da Terra se dava de forma descentralizada e envolvia a participação de instituições governamentais, de associações municipais, de Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável (CMDS) e de Unidades Técnicas. Tanto a obtenção do crédito para a compra da propriedade rural quanto o acesso aos créditos de investimento, de custeio e de assistência técnica eram deliberados pelos CMDS, que por sua vez eram compostos por uma série de organizações da sociedade civil, entre elas a associação dos agricultores interessados no crédito; ou seja, apesar do modelo descentralizado da política, boa parte da responsabilidade para a concretização dos acordos de financiamentos ainda se concentrava nas esferas locais. Essa característica do Banco da Terra gerou uma série de críticas à política de crédito, devido à manutenção do poder decisório no âmbito local.

Assim como no PCT, era incluída na categoria de possíveis beneficiados do Banco da Terra, a mesma classe de trabalhadores rurais, agricultores assalariados e ou sem ou com pouca terra. Uma das inovações da nova Lei de crédito fundiário foi a possibilidade de transferência do financiamento desde que o novo beneficiário possuísse características iguais ao do antigo detentor do crédito.

O financiamento para compra de propriedades rurais e para garantir a infraestrutura básica necessária, assim como o PCT possuíam prazos de até vinte anos, sendo os três primeiros anos como carência da amortização do débito. Os financiamentos eram operacionalizados com juros limitados ao teto de doze por cento ao ano (12% a.a.), sendo que as amortizações de capital e de encargos financeiros podiam ter redutores de até cinquenta por cento (50%) durante o prazo de vigência do financiamento. Os rebates anuais são estipulados pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), órgão responsável pela administração do Fundo de Terras e da Reforma Agrária. O risco dos financiamentos concedidos seria do próprio Banco da Terra, que podia ser compartilhado, por meio de acordos ou convênios, com os estados, o Distrito Federal e os municípios, ou, ainda, com entidades nacionais ou internacionais, públicas ou privadas. O limite dos financiamentos fundiários, que poderia ser de até cem por cento (100%) dos valores dos contratos, incluía custos extras, tais como de documentação de transferência da propriedade do imóvel e de despesas cartorárias decorrentes do registro do contrato de financiamento e fixadas pelo CMN para as diversas regiões do País. Os beneficiários do Banco da Terra seriam apoiados, também, pelos diversos programas de fomento à agropecuária, à agroindústria e ao turismo, como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), o Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER) e Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste (MDA, 2011).

Depois de cinco anos em vigor, o Banco da Terra encerrou um ciclo dentro da política de crédito fundiário no Brasil e passou a se chamar Programa Nacional de Crédito Fundiário. O Quadro 06 apresenta um resumo dos principais programas e projetos de crédito fundiário.

Quadro 06. Resumos dos Programas de Crédito Fundiário Brasileiro, 2014.

Programas	Ano
Cédula da Terra	1997
Banco da Terra	1998
Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF)	2003

Fonte: Elaborado pelo autor da pesquisa, 2014.

3.3 A atualidade do Banco da Terra: Programa Nacional de Crédito Fundiário

Depois de muitas mudanças, o formato atual do Programa Nacional de Crédito Fundiário segue regulamentado pelo Conselho Nacional do Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF) por meio da Resolução n.º 95 de julho de 2013. A resolução da CONDRAF reafirma o caráter participativo e descentralizado da política de crédito fundiário. Até o ano de 2012 mais de 130 mil famílias já foram atendidas pelo Programa Nacional de Crédito Fundiário, na aquisição de cerca de 2,5 milhões de hectares, onde foi investido um montante equivalente a R\$ 3,6 bilhões de reais. Dentro desse investimento, cerca de R\$ 490 milhões de reais foram como financiamentos não reembolsáveis ou a fundo perdido. A Figura 06 Apresenta um panorama da atuação do PNCF frente aos mais de dois mil municípios que já foram atendidos pela política (BRASIL, 2013).

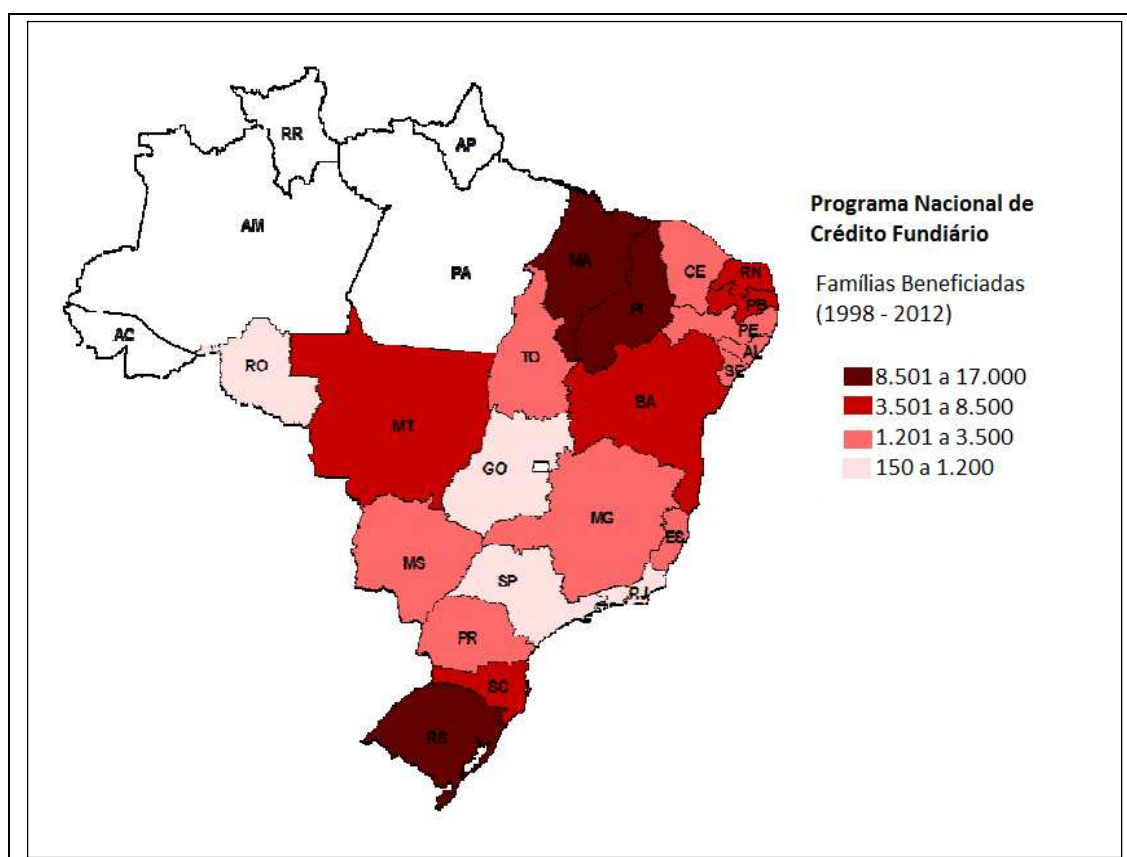


Figura 06. Distribuição das famílias beneficiadas do Programa Nacional de Crédito Fundiário entres os anos de 1998 e 2012.

Fonte: PNCF, 2013.

A maior atuação do PNCF, no que corresponde ao número de famílias beneficiados, ocorreu nos estados da região Nordeste e da região Sul do país como mostra a Figura 06. Isso acontece no Nordeste devido à linha de crédito específica para a realidade dos agricultores da região, a linha de financiamento Combate à Pobreza Rural (CPR). Já no Sul, esse maior número de famílias beneficiadas se justifica no alto valor das terras dessa região, que faz com que sejam adquiridos em média 9,0 ha por famílias.

Ao fazermos uma comparação entre os resultados da atuação da política nos períodos de 2003 e 2012, percebe-se uma redução na área disponível por família. Até 2003, Quadro 05, foram beneficiadas 34.512 famílias com a aquisição de 1.408.451 ha de área, o que confere uma média de 40,8 ha por família beneficiada. Já os resultados da política até o ano de 2012 mostram que foram beneficiadas 130 mil famílias, com a aquisição de 2.500.000 ha e uma média de 19,2 ha por família. A redução na área média de aquisição dos contratos de financiamento pode ser justificada pelas mudanças nas linhas de crédito. Até o ano de 2003, todos os contratos para a aquisição de terras eram coletivos. Com a implementação do PNCF, a terra passou a ser adquirida de forma individual, vindo permanecer coletivo o crédito de financiamento para investimentos.

Mais recente, a implantação do Programa Nacional de Crédito fundiário (PNCF) apresentou mudanças nas linhas de financiamentos oferecidas aos agricultores beneficiários, e passou a contar com o aporte financeiro do Fundo de Terras e da Reforma Agrária com o objetivo de atuar como um mecanismo de acesso à terra, configurada como modelo alternativo da reforma agrária tradicional. A intenção da política de crédito é a consolidação da agricultura familiar por meio da ocupação produtiva permanente, do incremento da renda e da melhoria das condições de vida das famílias assistidas pelo programa. Tendo como público prioritário as famílias assistidas pelas políticas de combate à fome e de inclusão social do Governo Federal são oferecidas três linhas de financiamentos: Linha de financiamento ao Combate à Pobreza Rural, também conhecida como CPR; Linha de financiamento Nossa Primeira Terra ou NPT e a Linha de financiamento de Consolidação da Agricultura Familiar denominada de CAF.

De acordo com o Ministério do Desenvolvimento Agrário (2011), a atuação do PNCF se baseia na participação das comunidades envolvidas, que possuam a autonomia

para elaborar propostas de financiamento, escolher imóveis e negociar os preços. Independente da linha de financiamento, a operacionalização atual do PNCF se dá, de forma inicial, por meio da Rede de Apoio que é formada pelos sindicatos, agentes da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar (FETRAF) e Organizações Não -Governamentais – (ONG's) cadastradas no PNCF. Os trabalhadores rurais procuram os agentes das Redes de Apoio que auxiliam e orientam a elaboração das propostas de financiamento. A proposta de financiamento é enviada ao Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) e ele analisa o perfil do agricultor e a viabilidade do projeto frente à realidade do município no qual a proposta foi submetida. Posteriormente, a proposta é analisada pelas Unidades Técnicas Estaduais (UTE's) que são formadas pelos técnicos das secretarias de agricultura de cada estado e as UTE's analisam a viabilidade técnica da proposta de financiamento. É nesse momento que são levantados os dados sobre o possível beneficiário e sobre o imóvel correspondente à proposta (SRA, 2007).

A política de crédito fundiário é uma política descentralizada, sendo assim, a decisão final sobre a aprovação ou a reprovação das propostas de financiamento é feita pelos Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS). Esse modelo deliberativo é um avanço frente à proposta anterior do Banco da Terra, que concentrava o poder de decisão nas instituições municipais. Nos CEDRS são feitas as análises de viabilidade e de sustentabilidade dos projetos, ou seja, nesse momento é avaliado se a proposta de financiamento está de acordo com os objetivos do programa.

Com a aprovação do CEDRS, a proposta é devolvida para as UTE's que por sua vez encaminha as propostas aprovadas às entidades financiadoras. O Banco do Brasil (BB), a Caixa Econômica Federal (CAIXA) e o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) são os agentes financeiros de empréstimos de recursos. As instituições financiadoras representam a União e só interrompem o processo de financiamento em casos de deficiências burocráticas, por exemplo, falta de documentação. A partir de então, a documentação é encaminhada para o cartório, onde é feita a transferência do título de propriedade. Os cartórios fazem a transferência das propriedades por meio de escrituras públicas de compra e venda, de financiamento e pacto de hipoteca, ou seja, as propriedades rurais adquiridas por meio de financiamento do PNCF são disponibilizadas à União como garantia, na forma de hipoteca, da quitação da dívida. A Figura 07 apresenta um organograma do processo de operacionalização do PNCF.

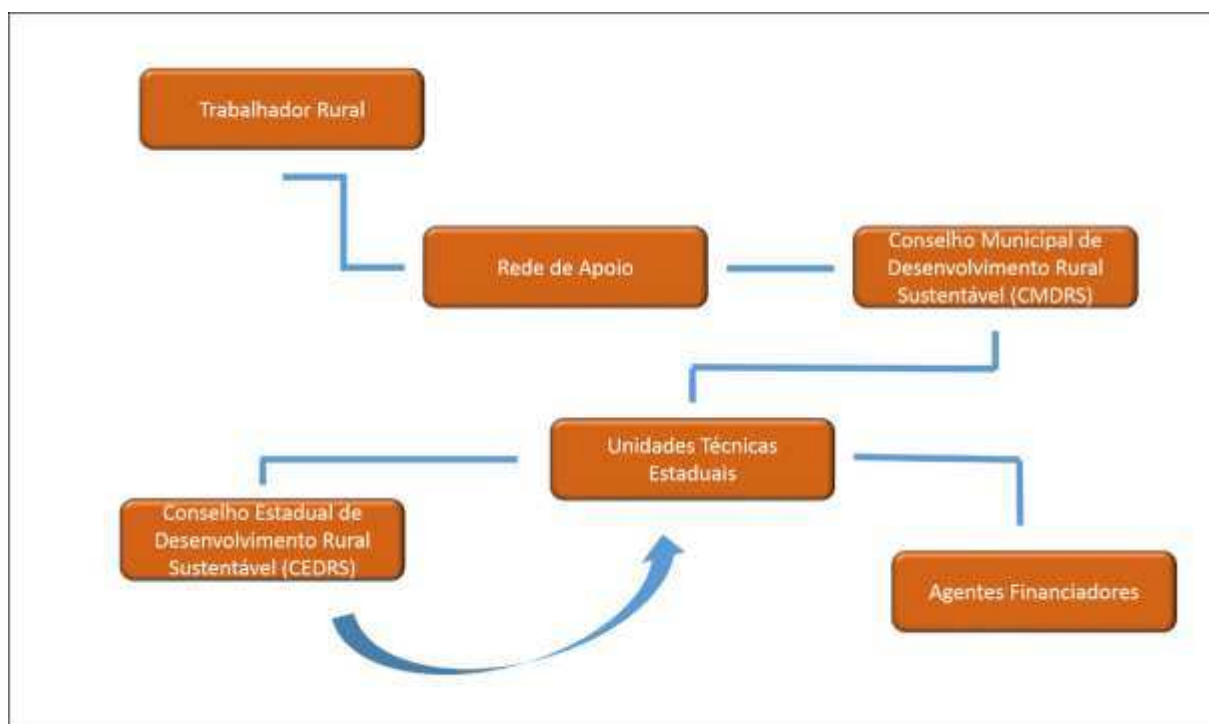


Figura 07. Organograma da operacionalização básica do PNCF.

Fonte: Elaborado pelo autor da pesquisa, 2014.

Seguindo as linhas de Financiamento do PNCF, o Combate à Pobreza Rural – (CPR) com juros de 0,5% ao ano, é uma linha de crédito destinada às classes de agricultores mais necessitada das populações rurais, ou seja, àqueles trabalhadores rurais com baixa renda e que são cadastrados no Cadastro Único do Governo Federal – (CadÚnico¹⁰). Os beneficiados do CPR se concentram, principalmente, na Região Nordeste do país. Nessa linha de financiamento, além da possibilidade de aquisição do imóvel rural, o beneficiário dispõe da possibilidade de obter recursos para investimentos comunitários nas propriedades financiadas. O CPR se divide em duas sub- linhas de financiamento, o CPR-SIC que consiste em uma linha de financiamento para investimentos comunitários não reembolsáveis e o CPR-SIB que é uma linha de

¹⁰O Cadastro Único (CadÚnico) é um instrumento que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda, entendidas como aquelas que têm renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa; ou renda mensal total de até três salários mínimos. O CadÚnico é coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e deve ser, obrigatoriamente, utilizado para seleção de beneficiários de programas sociais do Governo Federal, como o Bolsa Família (BRASIL, 2014).

financiamento para investimentos básicos, sendo que essa última financiável e com a particularidade de incluir trabalhadores rurais que possuem baixa renda, mas que não se encontram cadastrados no CadÚnico. Já a Linha de financiamento Nossa Primeira Terra - NPT que é uma linha específica para jovens agricultores apresenta uma taxação de 1,0% ao ano. Por sua vez, a linha de financiamento Consolidação da Agricultura Familiar (CAF), com a taxação de 2,0% ao ano, é destinada aos trabalhadores rurais que não se encaixam nos perfis anteriores, predominantemente, nos estados da região Sul e tem a finalidade de fortalecer e ampliar a agricultura familiar, vindo possibilitar a fixação, de forma definitiva, dos beneficiados no meio rural. O quadro 07 apresenta um resumo das linhas de financiamento do PNCF.

Quadro 07. Resumo das linhas de crédito do PNCF, 2014.

Linhas de Crédito	Taxa de juros (ao ano)	Renda anual (mil reais)	Patrimônio (mil reais)	Experiência na agricultura	Forma de acesso	Recursos para infraestrutura básica e produtiva
CPR-SIC	0,50%	Até R\$ 9	Até R\$ 15	5 anos	Coletiva	Não reembolsável
CPR-SIB	0,50%	Até R\$ 9	Até R\$ 15	5 anos	Individual	Reembolsável
NPT	1,00%	Até R\$ 15	Até R\$ 30	5 anos	Individual	Reembolsável
CAF	2,00%	Até R\$ 15	Até R\$ 30	5 anos	Individual	Reembolsável

Fonte: Brasil, 2013.

Dentro da cada linha de financiamento, existem direitos de descontos nas parcelas que variam entre 10%, correspondente ao bônus por boa negociação, até 40% correspondente ao bônus por região que apresente dificuldades no desempenho de atividades agropecuárias. Outra vantagem do atual PNCF são os direitos a recursos não reembolsáveis para investimentos coletivos de acordo com perfis específicos da linha CPR-SIC, no caso, recurso para jovens, mulheres e negros. A política de crédito fundiário, em sua nova versão, inova também no que diz respeito às questões ambientais, com pacotes de bônus para as atividades que apresentem vinculação a projetos de conservação do meio ambiente e ao uso racional dos recursos naturais.

No âmbito do crédito fundiário, o PNCF apresenta uma evolução que segue as orientações e as premissas do atual Governo Federal, dentre elas a redução dos juros das linhas de financiamento, bonificações e descontos, assim como políticas que visam a tipificação dos beneficiários e o foco no combate à pobreza rural. A partir de 2008, o PNCF se torna uma política nacional com o aporte financeiro do Fundo de Terras para garantir a compra de imóveis rurais e o com recursos do Tesouro Nacional destinado a

financiar investimentos em infraestrutura básica. O perfil atual da política se propõe a transformar trabalhadores rurais em agricultores familiares, assim como garantir a autonomia deles enquanto detentores de propriedades rurais

4. BANCO DE TERRAS DA GALÍCIA

4.1 Política Agrícola Comum (PAC) e o Desenvolvimento Rural Galego

A União Europeia (eu) tem suas raízes na Comunidade Econômica Europeia (CEE) criada em 1957 pela união de seis países (Alemanha, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos) que buscavam superar a condição de devastação gerada pela II Guerra Mundial. Por meio do Tratado de Roma, esses países se comprometeram a evitar que parte da Europa Ocidental voltasse a passar fome ou privações. Nesse contexto, nasce em 1962 a Política Agrária Comum (PAC) com o objetivo de assegurar bons preços aos agricultores, fortalecer o setor e garantir a segurança alimentar (COMISSÃO EUROPEIA, 2012).

A PAC não foi apenas a primeira política unificada da Europa, mas por muitos anos ela seguiu sendo a única e até a atualidade é uma das políticas mais importantes no âmbito rural. Parte significativa das transformações do meio rural europeu ocorreu por meio dos subsídios da PAC, que condicionou as bases das mudanças da agricultura tradicional para uma agricultura mais intensiva, mecanizada e com uma alta relação de investimentos/produção.

O modelo de política agrária adotado pela PAC, nos primeiros anos de funcionamento da Comunidade Europeia, consistia em assegurar, por meio de processos distintos, preços da agricultura superiores aos do mercado mundial. Essa estratégia desencadeou uma série de fatores que levaram a uma crise na PAC durante a década de 1980. As dinâmicas do mercado mundial, os custos com os excedentes de produção gerados pela agricultura mecanizada, assim como os malefícios causados por esse tipo de agricultura e a própria conjuntura de falta de emprego são apontados por Alegre (2002) como os principais fatores que colaboraram com essa crise. O modelo de desenvolvimento da PAC nos anos 1980 contribuía com a crise financeira vivida pela comunidade europeia. Isto é, as dinâmicas de mercado que não se adequavam a uma política de preços elevados e à modernização do setor gerou uma população ociosa no campo e acarretou novas necessidades para tal política.

De acordo com Alegre (2002), a resposta da PAC à crise dos anos 1980 consistiu no controle dos preços, introdução de restrições na oferta de produtos agrícolas e criação de mecanismos estabilizadores da produção assim como o estabelecimento de

limites para as subvenções ao setor agrário. Junto à crise deste período, surgiram reflexões sobre qual seria o modelo de política agrária mais adequado para agricultura europeia, que se caracterizava por uma perda cada vez maior da população do campo. Nesse sentido, foram traçadas novas iniciativas para o desenvolvimento rural. De forma integrada, essas iniciativas consistiram em programas específicos para diferentes zonas da Europa.

Na década de 1990, em resposta à crise econômica e social dos anos anteriores, a PAC passou por algumas mudanças com a finalidade de introduzir medidas que apoiassem as explorações agrícolas. Esse apoio consistiu desde a criação de novas unidades produtivas até melhorias no processamento e marketing. Os produtos regionais cultivados de forma tradicional ganharam uma atenção especial, inclusive com a implementação da primeira legislação europeia voltada para agricultura orgânica. Nesse período também houve mudanças que reforçaram o relacionamento dos agricultores europeus com o mercado, assim como uma maior interação entre estes agricultores e as questões ambientais, as questões de bem-estar animal e as questões de segurança alimentar (COMISSÃO EUROPEIA, 2000).

Baseada em toda experiência dos últimos 30 anos e nas novas concepções teóricas entre a relação agricultura e ruralidade, foi aprovada, em 1992, a nova reforma da PAC, conhecida como Agenda 2000. De acordo com a reforma da política no ano de 1999, a PAC procurava promover uma agricultura mais competitiva que levasse em consideração as necessidades do meio rural, as expectativas da sociedade e os imperativos ambientais. Os princípios básicos dessa política de desenvolvimento rural foram a multifuncionalidade da agricultura, a abordagem multissetorial e integrada à economia rural, os apoios mais flexíveis e maior transparência na elaboração e gestão de programas (ALEGRE, 2002).

A multifuncionalidade da agricultura consiste em ampliar as possibilidades da atividade, ou seja, ir além da produção de alimentos, para se investir em maior diversidade das atividades e serviços realizados pelos agricultores. Já uma abordagem multissetorial implica em gerar meios alternativos de renda com a finalidade de aumentar a oferta de empregos no meio rural, de forma a aumentar a flexibilidade dos apoios ao desenvolvimento rural e assim ampliar e descentralizar as subvenções ao campo. Isso implica, por sua vez, em maior transparência na elaboração de programas, criação de uma legislação mais simplificada e acessível. (COMISSÃO EUROPEIA, 2000).

De acordo com a Comissão Europeia (2000), as medidas do desenvolvimento rural da PAC após a reforma, consistiam em apoiar os investimentos nas explorações agrícolas, reduzir os custos de produção, melhorar a qualidade dos alimentos, preservar e melhorar o meio ambiente e promover a diversificação das atividades agrícolas. No âmbito dos recursos humanos, a nova política apoiava a transferência das explorações agrícolas para as novas gerações, por meio de subvenções, de forma a fornecer incentivos para que os jovens agricultores se instalassem de forma efetiva no campo. Assim como, subvenções especiais a programas direcionados a zonas desfavoráveis, as quais consistem em regiões onde a atividade agrícola é desfavorável devido a desvantagens naturais, que aumentam os custos de produção. Essa estratégia visa reduzir os riscos de produção e garantir a manutenção das atividades agrícolas nessas zonas.

Para a PAC atingir seus objetivos de forma equilibrada em todos os países da União Europeia são elaborados os Planos de Desenvolvimento Rural (PDR's), que servem para orientar a distribuição de recursos de acordo com a realidade e as necessidades de cada nação. Por sua vez, cada comunidade autônoma elabora seu Programa de Desenvolvimento Rural baseado nos planos nacionais. De acordo com a *Xunta* da Galícia (2013a), o PDR é um plano de desenvolvimento da União Europeia que engloba todas as políticas para o meio rural, no qual são discriminados os apoios, as subvenções para cada país da UE e a descrição das medidas de financiamento para a agricultura. Cada subvenção é gerida pela instituição competente de cada comunidade autônoma. No caso da Galícia e do PDR galego, é a Agência Galega de Desenvolvimento Rural (AGADER) que possui a competência de gerir as subvenções para agricultura.

Atualmente, na Galícia está em vigor o PDR 2007/2013, aprovado em 2005, que constitui todas as disposições relativas às ajudas para o desenvolvimento rural galego por meio do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER). Esse conjunto de medidas centra-se na promoção do desenvolvimento rural em toda comunidade e utiliza como metodologia de trabalho o sistema de Ligações Entre as Atividades de Desenvolvimento da Economia Rural (LEADER). A metodologia LEADER vem sendo impulsionada pela União Europeia desde 1991 com a finalidade de descentralizar as políticas de desenvolvimento rural, de tal modo que o território rural deixe de ser o destinatário dessas políticas e passe a se tornar o protagonista do seu processo de desenvolvimento (GALÍCIA, 2014).

Podem ter acesso e participar dos recursos e subvenções do LEADER, por meio do PDR galego, qualquer entidade pública ou privada que desempenhe uma atividade nas áreas predefinidas de âmbito econômico, social, cultural, ambiental, entre outros. Em cada região são formados os Grupos de Desenvolvimento Rural (GDR), que são responsáveis por elaborar estratégias que se adequem às necessidades e às oportunidades do território. Essas subvenções podem chegar a 50% para as estratégias privadas com orientação para os mercados e até 100% para os projetos voltados à melhoria das condições de vida no meio rural. No âmbito do ordenamento territorial, a metodologia LEADER é bastante interessante, pois se torna uma possível fonte de recurso para custear as ações de gestão do território. Apesar da possibilidade, o Banco de Terras da Galícia ainda não conseguiu subvenções direcionadas à melhoria da gestão das parcelas incorporadas em seu sistema, já que este sistema não está incluído no PDR galego. A necessidade de se inserir no PDR é uma das demandas mais urgentes do Banco de Terras da Galícia.

Os estudos de Henriques (2002) demonstram que o LEADER se apresenta como um programa preocupado com as ações de forma integrada dos territórios essencialmente rurais. Nota-se que no programa LEADER integram-se políticas, atores, ações e projetos por meio de uma abordagem endógena baseada na valorização do território, das parcerias locais, das inovações, da cooperação e da gestão descentralizada. Esse conjunto de princípios foi levado em consideração na elaboração e criação do Banco de Terras da Galícia.

4.2 A Origem do Banco de Terras da Galícia

Como exposto em seções anteriores, a agricultura galega passou por uma série de mudanças que, de forma geral a transformou de uma atividade tradicionalmente voltada para o autoconsumo para uma produção mais intensiva e dirigida aos mercados, porém sem grandes mudanças na base territorial. Isto é, as características da estrutura agrária galega se mantiveram, praticamente, inalteradas, com uma excessiva fragmentação e um elevado número de parcelas com poucas dimensões.

As mudanças no cenário agrário galego e a estrutura fundiária fragmentada condicionaram uma grande redução no número de explorações agrícolas, e em muitos casos, levou ao abandono das atividades sem que houvesse transferência dos direitos de propriedade ou de uso. Este fato, por sua vez, gerou dificuldades no desempenho das

atividades agropecuárias, devido às pequenas superfícies de cada exploração. Levando em consideração a Função Social da Propriedade Rural Galega e as demandas pela mobilização da superfície agrária improdutiva, assim como o dinamismo do mercado de terras que, por sua vez, permitem modelos de uma agricultura extensiva e sustentável, foi criado em 2007 o Banco de Terras da Galícia. (DOG, 2007).

O termo Banco de Terras apareceu pela primeira vez na Galícia na década de 1990. A ideia de tal ação começou a aparecer em alguns textos e rascunhos de leis que visavam a possibilidade de construção de estratégias para ampliação da base territorial, por organismos que trabalhavam diretamente com o fomento das atividades agropecuárias como, por exemplo, o Fundo Galego de Garantia Agrária (FOGGA).

O FOGGA é um organismo autônomo que desenvolve ações necessárias para a aplicação da Política Agrária Comum, que regulariza as subvenções e ajudas do Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA). De modo informal, essa instituição procurava articular acordos com os proprietários de terras que abandonavam ou não possuíam mais interesse em desempenhar as atividades pecuárias em suas terras e proprietários que desempenhavam ou tinham interesse em desenvolver atividades pecuárias. A partir daí, em 2004, aprovou-se o primeiro projeto de lei que regulamentava o Banco de Terras, porém somente onde era realizada a concentração parcelária.

O projeto de lei criado em 2004 nunca chegou a se desenvolver porque durante a tramitação houve uma alteração de Conselheiro¹¹ e logo em seguida, uma mudança de governo que paralisou todas as ações voltadas para projeto de lei, sendo o Banco de Terras da Galícia instituído apenas em 2007.

O Banco de Terras da Galícia, ferramenta de gestão do território, faz parte do conjunto de normas administrativas e tributárias da Lei 7/2007, outorgada em 21 de maio de 2007. De acordo com o Diário Oficial de Galícia (2007), além da regularização e criação do Banco de Terras, a Lei tinha como principal objetivo mobilizar a superfície com aptidão agrícola considerada improdutiva, no sentido de facilitar o rendimento das explorações, de forma a ampliar a base territorial agrária e a eficácia na produção agropecuária. Com a Lei, também se pretendia valorizar todo território rural galego, assim como, incentivar a conservação do meio ambiente e a proteção dos bens naturais e patrimoniais. De forma geral, a Lei visava diminuir a perda da superfície de aptidão agrária, por meio da valorização de território e das qualidades ambientais que possui.

¹¹ Os Conselheiros são os responsáveis pela administração de setores do governo da Galícia. A exemplo se tem, entre outros, os conselhos do Meio Rural e do Mar, da Fazenda, do Meio Ambiente, Território e Infraestruturas. Os Conselheiros possuem competência equivalente à dos ministros no caso do Governo brasileiro.

Durante quatro anos, o Banco de Terras da Galícia foi uma instituição independente. Atualmente ele é um departamento dentro da AGADER, instituição global de desenvolvimento rural da Galícia que tem como principal objetivo melhorar as condições de vida dos habitantes do meio rural e a coesão do território rural galego. É essa agência que se dedica a promover grande parte das políticas de desenvolvimento rural da Galícia. Na AGADER também são promovidas políticas de diversificação da economia rural como as relacionadas a diversos setores, a exemplo do turismo e outros serviços do setor primário, assim como empresas de gestão florestal. A AGADER juntamente com o Serviço de Estruturas Agrárias compõe a Direção Geral do Desenvolvimento Rural da Galícia. As duas agências possuem o mesmo diretor e a mesma dependência orgânica e funcional. São agências distintas regulamentadas pela mesma política, ou seja, todas as ações desenvolvidas por esses organismos são de responsabilidade da *Xunta* da Galícia. Após dois anos de implementação do Banco de Terras, o governo galego iniciou mudanças na Lei com a finalidade de expandir a ação da política. Essas alterações visavam eliminar os direitos de *Tanteo* e *Retracto* ou direitos de compra preferida, porém, além desse tipo de direito, foi observado uma série de medidas que limitavam o bom desempenho das ações do Banco.

De acordo com Torres (2009), o direito de *Tanteo*, é um direito real que habilita seu titular a adquirir um bem ou propriedade de forma preferencial antes que outra pessoa, porém vindo pagar o preço oferecido pelo interessado que não possui essa preferência. Esse tipo de direito limita a disposição dos bens e das propriedades na medida em que elimina a liberdade de comercialização. O nome *Tanteo* foi atribuído a esse tipo de direito porque o detentor do direito tem que pagar o mesmo valor ofertado por terceiros. Da mesma forma, o direito *Retracto*, direito real de aquisição, habilita seu titular a adquirir um bem ou propriedade que já foi adquirido por terceiros. Esse direito é válido quando são omitidas as intenções de venda para titulares do direito de *Tanteo*, ou seja, o direito de *Retracto* é utilizado quando o direito de *Tanteo* não for respeitado.

As limitações da Lei de 2007, em sua maioria se relacionavam com o poder de atuação na medida em que esta Lei não podia atuar em todo território galego. De acordo com o Diário Oficial de Galícia (2011), a aplicação da lei se limitava às zonas especiais de interesse agrário. Essas zonas consistem nas propriedades de alta produtividade agropecuária ou nos territórios nos quais foram realizados processos de concentração parcelária. Nesse sentido, de acordo com a Lei original, o Banco de Terras não poderia

atuar em propriedades com aptidão ou com finalidades florestais, de custódia do território¹² ou de conservação ambiental.

A ideia inicial da reforma da Lei que regularizava o Banco de Terras da Galícia era ampliar a atuação e as competências da política, sendo que no final da reforma havia-se modificado tantas diretrizes que tiveram que, ao invés de modificar a Lei de 2007, criar uma nova Lei que contemplasse todas as alterações. Outorgada em 2011, a Lei de Mobilidade de Terras, objetiva regular o uso racional das propriedades rurais com vocação agrícola com vistas à conservação das propriedades e, também, evitar que elas fossem abandonadas. A intenção da Lei é frear a perda de valores agrários, ambientais e valores relacionados à utilização racional dos recursos naturais dentro daquilo que estabelece a legislação galega (DOG, 2011).

De acordo com o Diário Oficial de Galícia (2011), a nova Lei constitui e estabelece o regime jurídico para a gestão do Banco de Terras da Galícia; regula todas as incorporações das propriedades geridas pelo Banco; regulariza os procedimentos para declaração de imóveis rurais abandonados para que possam ser realizadas práticas agrônomicas de conservação e de preservação dos confrontantes e do meio ambiente e, declara as zonas de atuação agrária prioritária com a finalidade de reativar a economia do setor rural.

A questão ambiental e a conservação dos recursos naturais foi bastante favorecida com a nova Lei de mobilidade de terra, na medida em que o Banco de Terras estabeleceu os padrões para o bom uso das propriedades arrendadas. A nova Lei proporcionou um maior número de arrendamentos, estabelecendo uma relação direta com a melhor gestão do território galego, no sentido em que muitas parcelas, que antes não estavam sendo utilizadas, se encontravam na condição de abandono sem nenhum tipo de gestão ou cuidado, o que causava possibilidade de incêndios e demais conflitos entre proprietários vizinhos.

De forma geral, pode-se observar diante do exposto, que a nova Lei (2011) amplia as capacidades e as possibilidades de atuação do Banco de Terras da Galícia, em um sentido mais direto, no qual qualquer propriedade rural pode ser incorporada à estratégia de arrendamento, aspecto que se diferencia da Lei anterior (2007) que se limitava apenas às superfícies agrárias úteis (SAU).

¹² Pode-se entender custódia do território como a gestão e o conjunto de estratégias com a finalidade de favorecer o uso sustentável e a conservação dos espaços naturais. Na Galícia, o governo fomenta acordos para a custódia de terras privadas e públicas.

4.3 Estratégias e Articulação: O Funcionamento do BTG

Tendo em vista a Lei do Banco de Terras da Galícia (BTG) exposta na seção anterior, essa seção apresenta as estratégias e as articulações adotadas no funcionamento e na implementação da estratégia de arrendamento do BTG. Sendo assim, evidencia que são incorporados ao Banco de Terras da Galícia dois tipos de propriedades: imóveis privados e imóveis pertencentes ao governo galego. Os imóveis de propriedade do governo da Galícia, incorporados ao Banco de Terras, consistem nas massas comuns do processo de concentração parcelária. De acordo com Diário Oficial de Galícia (2011), tornam-se propriedade da entidade gestora do Banco de Terras da Galícia as massas comuns com mais de um ano do fim do processo de concentração parcelária. A exceção nessa categoria transcorre sobre as massas comuns que firmaram acordo anterior à Lei 10/1985, Lei de Concentração Parcelária.

A incorporação de propriedades no Banco de Terras da Galícia é feita de forma voluntária e por tempo indefinido, sendo concedidos ao Banco apenas os direitos de uso. Isto é, não existe qualquer alteração no direito de propriedade dos imóveis privados incorporados ao Banco de Terras da Galícia. Não são cobrados encargos para incorporação de propriedades. Apenas haverá comissão no caso de imóveis arrendados e se o imóvel não estiver arrendado, ele pode ser removido do Banco em qualquer momento.

De acordo com Ónega et. al (2010), em todos os processos de arrendamento do Banco de Terras da Galícia existem dois contratos, um entre proprietário e Banco e outro entre o Banco e o agricultor. Dessa forma, o Banco é quem absorve todos os riscos do quadro contratual. Os aspectos principais são o tempo de transferência, mínimo de um período de cinco anos e máximo de 30 anos, e a renda. O BTG tem um preço de referência que se aplica e, é atualizado anualmente. Esse preço é definido por um comitê técnico de preços e valores, que envolve vários agentes do setor agrário, cooperativas, representantes das comunidades locais e diversos departamentos de

governo. A figura 08 apresenta um esquema do modo de ação do Banco de Terras da Galícia.

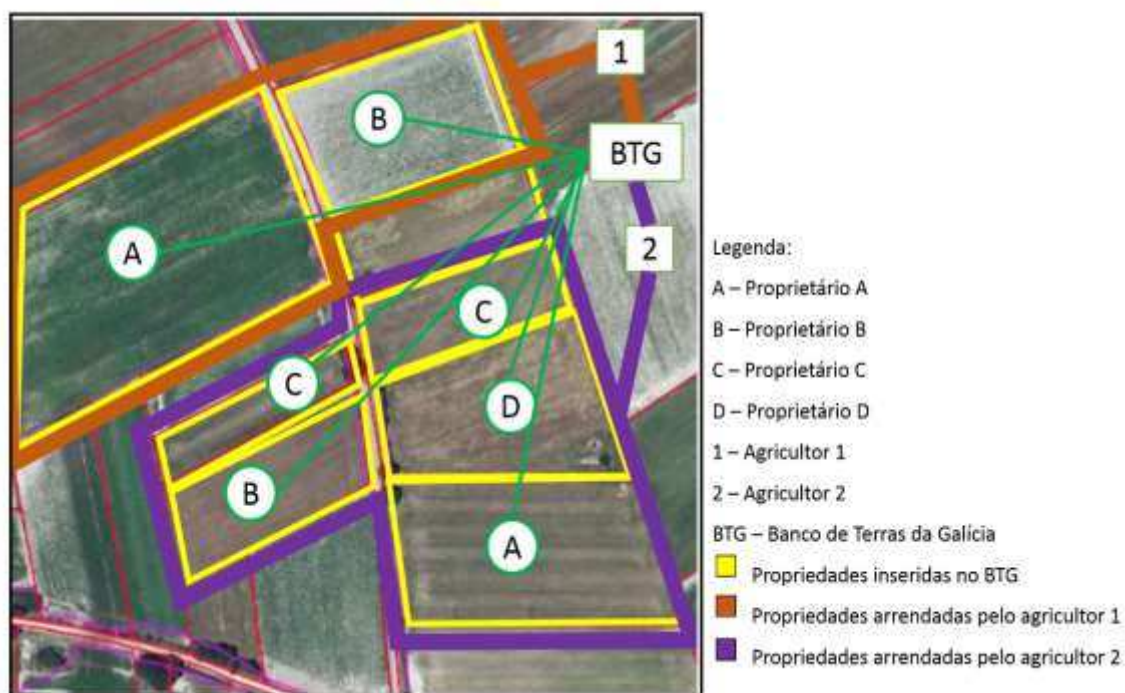


Figura 08. Estratégia do Banco de Terras da Galícia.

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Ónega et al (2010), 2014.

A Figura 08 esquematiza a ação do Banco de Terras da Galícia, onde os proprietários A, B, C, e D, que não são agricultores, incorporam suas terras no BTG por meio de contrato e processo de incorporação. O BTG, por sua vez, disponibiliza em seu sistema as propriedades, que mediante a contrato de arrendamento concedem os direitos de uso para agricultores, no caso do esquema, os agricultores 1 e 2. Com a finalidade de agilizar e facilitar as tramitações e os contratos de incorporação e arrendamentos, inclusive via internet, foi firmado um convênio entre a *Consellería do Medio Rural* (*Xunta* da Galícia), o Laboratório do Território da Universidade de Santiago de Compostela (USC) e o Grupo de Arquitetura de Computadores¹³ (GAC) da Universidade da A Coruña (UDC) para criação de um sistema de informação com bases de dados do Sistema de Informação Geográfica (SIG) desse grupo de pesquisa (PORTA et al, 2012). A gestão de informação gráfica e alfanumérica associada com as operações do BTG é feita por meio do Sistema de Informação de Terras de Galícia

¹³ O Grupo Arquitetura de Computadores da Universidade de A Coruña concentra as atividades na criação de sistemas de informática e de investigação nas seguintes linhas de pesquisa: Computação paralela e distribuição; Modelos gráficos; Robótica; Comunicação *java*; Microprocessadores e Sistemas de Informação Geográfica (GAC, 2013).

(GALÍCIA, 2013c). Segundo Ónega et. al (2010), o SITEGAL melhora a qualidade e reduz os custos de informação associados à gestão de instalações dos membros do BTG e contratos e transações com as partes relacionadas.

No SITEGAL qualquer pessoa pode acessar as informações sobre o BTG, sendo que os usuários possuem duas possibilidades de acesso. A primeira, como usuário não cadastrado, na qual os usuários podem acessar as parcelas incorporadas ao BTG na forma de lista ou por meio do visor geográfico (Figura 09) que fornece a poligonal exata de cada parcela e as respectivas características de forma detalhada. Os usuários não cadastrados podem de forma facilitada buscar propriedades de acordo com a superfície, a situação ou o preço. Caso o usuário não encontre uma propriedade que se adeque a suas necessidades, por meio do aplicativo, ele pode discriminar seus interesses para o Banco e logo que for incorporada uma propriedade com esses interesses ele receberá um aviso por *e-mail* ou mensagem SMS (PORTA et al, 2012).



Figura 09. Sistema de Informação de Terras da Galícia.

Fonte: GALÍCIA, 2014c.

Os usuários registrados são aqueles que têm interesse em solicitar arrendamento de uma parcela ou incorporar parcelas ao Banco. A incorporação das parcelas pode ser feita por meio do código de cadastro da propriedade onde o sistema localiza a parcela de forma automática ou o próprio usuário, por meio da interface geográfica localiza

manualmente sua parcela. Essa possibilidade permite que o usuário corrija possíveis erros referentes aos limites das parcelas. Após a localização da parcela, devem ser inseridos os dados do proprietário. O preço do arrendamento é calculado automaticamente e tomam como base os preços de referência¹⁴, que levam em consideração a região em que a parcela se encontra e a possibilidade de uso. Na tramitação seguinte, o sistema gera o documento de solicitação de incorporação, o qual deve ser firmado e entregue nas oficinas das comarcas com toda documentação¹⁵ necessária. Essa solicitação é avaliada pelos gestores do Banco que emitem a incorporação ou não da parcela no Banco (PORTA et al, 2012).

A forma de incorporação de imóveis rurais no Banco de Terras da Galícia atua como um estímulo para os proprietários que não têm interesse nas atividades agropecuárias. A redução da burocracia e a oportunidade de acompanhamento do processo de incorporação das parcelas são vantagens oferecidas por se trabalhar com um tipo de sistema aberto, como é o SITEGAL. Outra perspectiva adotada pelo Banco de Terras que desperta o interesse no arrendamento é a redução dos custos de tramitação.

Ónega et. al (2010), ao discutir sobre a intermediação do BTG no mercado de terras da Galícia, entende que o bom desempenho dos arrendamentos se encontra no equilíbrio entre os direitos, deveres, incentivos e riscos dos arrendatários e dos proprietários. As estratégias de redução de custos de informação e negociação funcionam como elemento motor que conferem esse equilíbrio ressaltado pelo autor supracitado. O BTG, por meio do SITEGAL, reduz o distanciamento entre agricultores e proprietários. O Banco filtra toda informação sobre propriedades rurais que são passíveis de arrendamento e facilita a oferta a agricultores interessados. Como uma via de mão dupla, o BTG garante tanto o pagamento dos aluguéis, quanto o bom estado da propriedade ao final de cada arrendamento. Essa garantia diminui os riscos para os proprietários e facilita os arrendamentos.

Assim como a incorporação de propriedades, a solicitação de arrendamento também pode ser realizada pelo SITEGAL. A solicitação feita pela internet deve conter todos os pré-requisitos estipulados pela Lei de mobilidade de terras. No caso de mais de uma solicitação da mesma parcela, os solicitantes participam de uma seleção que leva

¹⁴ A *Xunta* da Galícia possui uma lista atualizada dos valores e dos preços da sessão de uso (arrendamento ou concessão) temporário de imóveis rurais elaborado pela Comissão Técnica de Preços e Valores.

¹⁵ Documentação necessária para a incorporação de terras no Banco de Terras da Galícia. Compreendem ao documento que comprove a propriedade; documento que apresenta a atual situação no cadastro galego; documento nacional de identificação e o comprovante de conta bancária.

em consideração a destinação do arrendamento, a experiência na atividade de interesse, a idade do interessado, dentre outros critérios. O solicitante que garantir maior afinidade com o arrendamento consegue um comprovante de preferência, no qual são apresentados os méritos do agricultor no processo de solicitação do arrendamento. A mesma tramitação realizada para incorporação de imóveis deve ser feita na solicitação de arrendamento, ou seja, nesse caso também é gerado um documento de solicitação de arrendamento que deve ser firmado e entregue nas oficinas comarcais ou no próprio Banco de Terras (PORTA et al, 2012).

Com a finalidade de melhor operacionalizar os processos de arrendamento, apesar de a incorporação de propriedades rurais poder ser realizada a qualquer momento, a solicitação de arrendamento só poderá ser realizada nos períodos específicos, denominados pelo BTG, de Períodos de Solicitação. Em geral, esses períodos compreendem a duas épocas do ano. De acordo com a *Xunta da Galícia* (2013a), os períodos de solicitação para o ano de 2012 foram de 1º de março até 30 de abril, que correspondeu ao primeiro período de solicitação, e de 1º de setembro até 31 de outubro, segundo período de solicitação.

Em qualquer arrendamento do Banco de Terras da Galícia são firmados dois contratos, um com o proprietário e outro com o agricultor. O arrendamento é firmado após esses dois contratos, no qual é feito o pacto de arrendamento e estabelecidos os preços e os prazos dos aluguéis da propriedade arrendada. Se o arrendatário tiver interesse em realizar alguma ação que não estiver prevista no contrato de arrendamento, ele deverá avisar, com antecedência, ao Banco de Terras da Galícia, e só poderá realizar essa ação mediante a autorização do Banco. No caso de imóveis privados, além da autorização do banco, o arrendatário precisa da autorização do proprietário do imóvel para efetuar qualquer ação ou atividade que não estiver descrita no contrato de aluguel. A Figura 10 apresenta um organograma do processo de arrendamento realizado pelo Banco de Terras da Galícia.

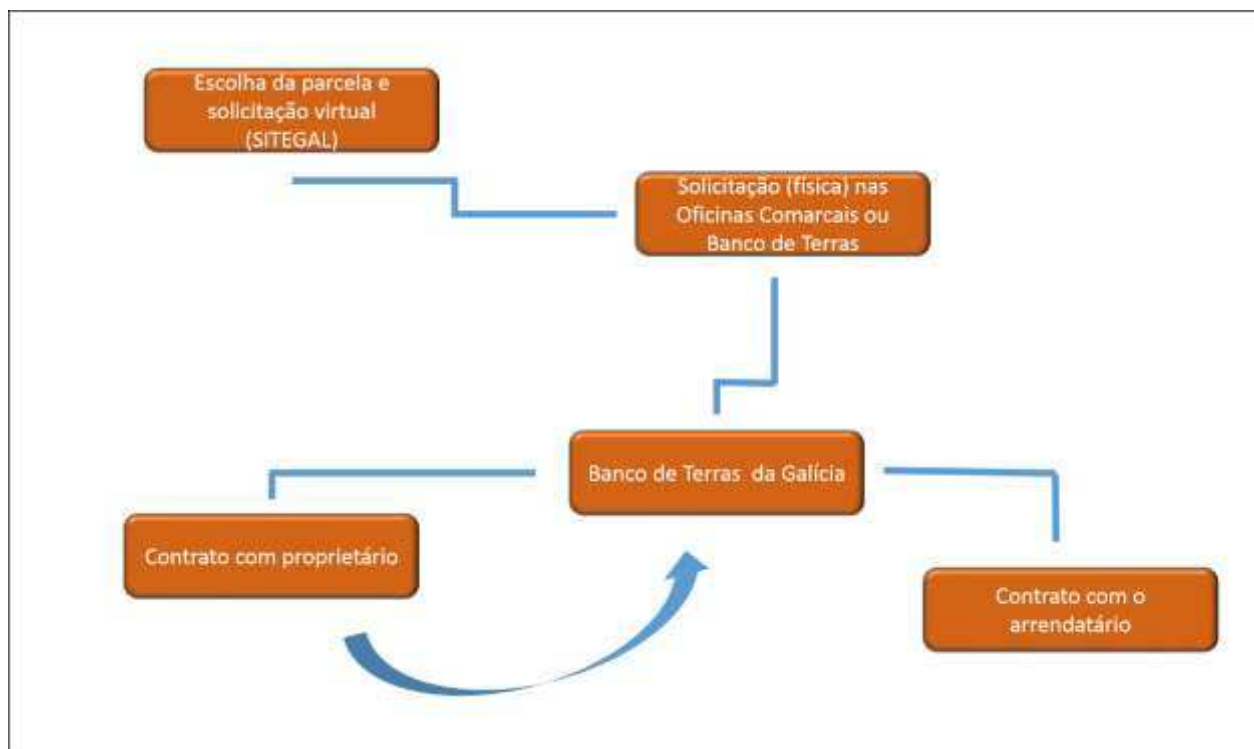


Figura 10. Organograma do processo de arrendamento do Banco de Terras da Galícia.

Fonte: Elaborado pelo autor da pesquisa, 2014.

As fiscalizações dos imóveis arrendados são realizadas pela equipe técnica do BTG e tem a finalidade de garantir que a propriedade esteja sendo utilizada de acordo com o contrato de arrendamento. No final de cada arrendamento é feita uma fiscalização para verificar o estado da propriedade e garantir que ela esteja em boas condições para finalizar toda tramitação. Nessa fiscalização, também, é estipulado se o arrendatário irá precisar de uma prorrogação de tempo além do registrado no contrato de arrendamento, para finalizar alguma atividade em desenvolvimento, como, por exemplo, a colheita de algum tipo de cultivo (GALÍCIA, 2013a).

Os arrendatários que possuem sucesso nos arrendamentos, ganham pontos para concorrer em novos arrendamentos e assim passam a possuir certa vantagem frente a novos agricultores que vierem a ter interesse em realizar arrendamentos pela primeira vez. Essa estratégia facilita que os agricultores tenham mais chances de conseguir arrendar a mesma parcela mais de uma vez e assim dar continuidade às atividades rurais.

Diante do exposto nesta parte do trabalho, pode-se observar que nessa estratégia são materializados os principais objetivos do BTG, quais sejam: fixar os agricultores no campo de forma a garantir o desempenho de atividades agrícolas e a manutenção da

superfície agrária útil; conservação e proteção do meio ambiente, vindo movimentar a economia e gerar bens para agricultores, proprietários e sociedade.

4.4 Financiamento e Desafios do BTG

O Banco de Terras da Galícia possui dependência orgânica e funcional, exclusivamente, de sua unidade gestora, a AGADER, que por sua vez faz parte da *Consellería do Medio Rural e do Mar da Xunta* da Galícia. Diferentemente de experiências com Banco de Terras do leste europeu, as subvenções para o desempenho das ações do Banco são originadas do governo galego. Apesar da dependência direta com o governo, o Banco possui bons vínculos de cooperação com outras instituições, principalmente, em projetos específicos, a exemplo da participação na Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) por meio da rede *LandNet*, rede europeia de políticas de estruturas da terra. Outra forma de captação de recursos do Banco de Terras da Galícia se dá por meio do próprio arrendamento, na medida em que os aluguéis de parcelas que pertencem à *Xunta* da Galícia são direcionados ao fundo do próprio Banco (GALÍCIA, 2013a).

Como possui, praticamente, o governo da comunidade como fonte de recurso, o BTG apresenta limitações financeiras por não fazer parte do Programa de Desenvolvimento Rural galego em vigor (PDR 2007-2013). No PDR, documento que contém todas as estratégias e medidas de financiamento para o meio rural galego, nota-se uma atenção especial no que corresponde à melhoria das estruturas do meio rural e não se percebe, diretamente, o interesse nas questões relacionadas à mobilidade de terras, principalmente, as que fazem parte das competências do BTG. Dessa forma, um dos grandes desafios do Banco de Terras, enquanto política de gestão do território, é garantir a participação do Banco no PDR galego e intensificar as ações do Banco para aglutinar os usos do território.

As estratégias de gestão do território, configuradas na mobilidade de terras, são medidas com resultados em longo prazo. Apesar de o Banco de Terras da Galícia ser uma política relativamente nova, no final do ano de 2007, observaram-se bons resultados das ações deste Banco. Até o ano de 2011, foram registradas mais de 7 mil parcelas disponíveis para arrendamento, as quais representam um território de 3.049,36 hectares, um valor relativamente alto se considerarmos que a média das parcelas na Galícia é de 0,2 hectares. Esse número agrega uma importância maior ao notar que

dessa superfície, mais de 40% encontram-se em uso por meio dos arrendamentos (PORTA et. al, 2012).

Com isso, nota-se que apesar das limitações financeiras, o funcionamento do BTG tem apresentado bons resultados quando se leva em conta a evolução das ações nos últimos anos. Isto é, ainda que existam barreiras que comprometem o alcance dos objetivos do BTG, no que corresponde à fixação dos agricultores no campo e à garantia do desenvolvimento das atividades agrícolas, assim como a movimentação da economia, e a conservação do meio ambiente, gradualmente a estratégia de arrendamento tem desempenhado sua função na gestão de terras da Galícia.

Ao se pensar na questão do desenvolvimento, a fragmentação e o não uso potencial da superfície agrícola útil galega compõem as privações coletivas e individuais, indicadas na literatura de Sen (2000). Com o modo de ação do Banco de Terras da Galícia e seu principal resultado, o acesso aos direitos de uso desse território, além de expandir a produtividade das áreas com aptidão agrícola, são incorporadas ao meio rural galego perspectivas democráticas, de participação e de liberdade, tanto de forma individual, com a permanência dos agricultores nas zonas rurais, como de forma coletivas, com a redução de conflitos e a melhoria da economia.

5. BANCO DA TERRA (PNCF) E O BANCO DE TERRAS DA GALÍCIA: UMA APROXIMAÇÃO DAS POLÍTICAS DE GESTÃO DE TERRAS

A presente seção se destina a abordar os principais aspectos das duas políticas de gestão do território: as semelhanças e particularidades de ambas. Cada uma das estratégias, apesar de se referenciar a realidades antagônicas, como a concentração de terras e a fragmentação do território, atua como instrumento de gestão pautado em um mesmo sentido, que é melhorar as condições de vida e de trabalho no meio rural por meio da organização territorial, seja essa organização dos direitos de propriedade ou dos direitos de uso.

Oliveira (2002) considera a organização territorial como uma ação que orienta políticas direcionadas para a garantia do equilíbrio das condições de vida de um determinado território, ou seja, o autor interpreta ordenamento territorial como o ato público estabelecido para obtenção de melhores condições de vida. Em suma, Oliveira (2002) se refere ao ordenamento territorial como uma atividade pública de organizar os espaços. Ao se dialogar com as perspectivas de Pereira (2006) e Chambers (2004), as ações fundiárias existentes nas duas estratégias podem ser entendidas como processos globais de ação administrativa com a finalidade de obter equilíbrio, seguridade social e ambiental. Isto é, nas ações e finalidades são levadas em consideração uma variedade de aspectos, além da organização do território ou a melhoria das economias, que juntas proporcionam melhores condições às práticas agropecuárias.

O Banco da Terra (PNCF), enquanto política pública objetiva garantir o acesso à terra por meio do financiamento. Essa estratégia altera a estrutura de propriedade e colabora com a desconcentração de terras. Os financiamentos, sendo eles individuais ou coletivos, inclusive para a implementação de assentamentos rurais, consistem em uma ação fundiária interessante, pois alteram a titularidade de pequenas e grandes propriedades. De forma pacífica, a política converte grandes fazendas em propriedades agrícolas com o caráter familiar, além de regularizar a situação de posseiros, meeiros e parceiros que já possuam vínculos com as terras adquiridas. A política de crédito fundiário trabalha com a realidade dos indivíduos beneficiados e oferece a eles a possibilidade de permanência no campo e a manutenção dos respectivos modos de vida.

Assim como o Banco da Terra (PNCF), o Banco de Terras da Galícia também estabelece a ação fundiária a partir da realidade dos indivíduos. Por meio do

arrendamento de terras, as estruturas de uso são alteradas, o que possibilita um uso potencial da superfície agrícola. A gestão do território galego, por meio do Banco de Terras, envolve a participação dos dois indivíduos protagonistas dessa ação, o arrendatário e o proprietário das parcelas arrendadas. Na ação do Banco são respeitadas as vontades e as predisposições desses dois agentes. Essas facilidades e o caráter participativo são possíveis devido à descentralização das duas políticas.

As duas ações, também se envolvem de forma direta com as questões de informação referente aos territórios, pois, para que qualquer propriedade seja inserida em ambas as estratégias, faz-se necessário regularizar a situação de titularidade, ou seja, saber quem é o proprietário detentor do imóvel. No Brasil, os processos de regularização fundiária são antecipados por conta da política de crédito fundiário, sendo legitimadas e regularizadas propriedades rurais com o interesse de compra ou venda. Já na Galícia, parcelas abandonadas e sem a identificação dos proprietários, podem participar de processos de investigação, por meio do Banco de Terras da Galícia, e terem a situação cadastral regularizada.

Diferentemente da questão da informação do território, as duas estratégias se envolvem de forma distintas com os mercados de terra. A política de crédito fundiário brasileira é institucionalizada a partir da lógica neoliberal e como modelo alternativo às propostas de reforma agrária clássicas, pautadas na desapropriação por cunho social. Ela garante o acesso à terra com a monetarização dos agricultores e o estabelecimento de boas condições para o funcionamento dos mercados. Na Galícia, a participação do Banco de Terras frente aos mercados de terras consiste em estímulos de forma indireta, na medida em que o Banco é o intermediário nas negociações entre proprietários e agricultores, fato esse que amplia as negociações em potencial, ou seja, o Banco de Terras da Galícia atua como uma “escola” de mercado de terras que aponta as possibilidades. É válido ressaltar que a atuação do Banco de Terras da Galícia não garante que essa potencialidade seja alcançada, assim como em qualquer escola, o fato de ensinar, não garante que os alunos aprendam as lições.

Nos dois contextos, a agricultura da segunda metade do século XX sofreu uma série de transformações devido à modernização do campo. No Brasil esse modelo beneficiou os grandes estabelecimentos e, nesse sentido, a política de crédito fundiário, possui em sua ação, uma oportunidade para o bom desempenho das explorações agropecuárias de pequenas dimensões, ou seja, para agricultura familiar. Em sua estratégia também são incorporadas subvenções, inclusive a fundos perdidos, para

melhoria das estruturas dos estabelecimentos beneficiados, o que garante melhores condições para o desempenho das atividades. Já na Galícia, o principal impacto dessas transformações foi o esvaziamento do meio rural e nesse sentido a atuação do Banco de Terras da Galícia se destina ao aumento da superfície agrária, com a finalidade de melhorar as condições das explorações agropecuárias galegas, vindo garantir assim a permanência dos agricultores no meio rural.

As duas estratégias enquanto demandas da sociedade, também atuam como ferramentas moderadoras de conflitos, que regularizam e identificam os direitos de propriedade. O PNCF enquanto política que possibilita o acesso à terra, reduz os conflitos entre agricultores sem-terra e latifundiários. Esse tipo de conflito no Brasil dominou o cenário da década de 1990, a mesma década de implementação da política. Isso permitiu entender a origem do PNCF que foi de amenizar os conflitos gerados pela demanda de Reforma Agrária Brasileira e, por essa razão, caracterizada como uma política complementar à reforma agrária.

Na Galícia, o Banco de Terras também possui a função de amenizar os conflitos. No entanto, os embates dessa região são pautados pela fragmentação que, por sua vez gera o absentismo ou abandono de terras. As terras abandonadas se tornam propícias a incêndios, e como elas são, além de muito pequenas, localizadas próximas umas das outras, facilmente o incêndio não controlado de uma propriedade abandonada, pode interromper ou até mesmo por em risco a produção de uma propriedade vizinha que se encontra em plena atividade. As chances desse tipo de conflito (conflito entre vizinhos) são reduzidas com o desenvolvimento dos arrendamentos que configuram um maior uso das áreas produtivas, menor número de áreas abandonadas e, assim menor número de incidentes desta natureza.

Outro aspecto importante é que a redução das áreas abandonadas no meio rural galego, gerada pela política de arrendamento, também possui um viés ambiental, tanto no que diz respeito à redução de incêndios quanto à boa conservação das propriedades rurais arrendadas. Nota-se que a questão Ambiental e a conservação dos recursos naturais também são presentes na política brasileira. Em um sentido direto, o PNCF também possui a função de agente estimulador da conservação ambiental, uma vez que em sua estratégia de ação existem bonificações, na forma de descontos nas parcelas do financiamento, para aqueles agricultores que além de respeitarem toda legislação ambiental, apresentem projetos que gerem benefícios ao meio ambiente. As preocupações ambientais presentes nas duas políticas, também acompanham as

tendências nas concepções de desenvolvimento, no sentido de ampliar as dimensões dele, vindo inserir a questão ambiental no conjunto de variáveis condicionantes do desenvolvimento.

Outro fator relevante são as transformações sociais alcançadas com o desempenho das políticas fundiárias. Observou-se que elas alcançam patamares que vão além da questão da liberdade e das questões ambientais. A exemplo desse aspecto, pode-se mencionar a nova sociabilidade gerada aos beneficiários, que no caso do PNCF, é resultado da ação do financiamento e da aquisição de terras, isto é, com a política de financiamento, os trabalhadores rurais compartilham de uma nova realidade e se tornam proprietários rurais categorizados como agricultores familiares. Na Galícia, os processos de transformação da sociedade gerados pelo Banco de Terras da Galícia são perceptíveis naquilo que corresponde às questões culturais e ao apego à terra. Os galegos possuem declaradamente, um forte apego à terra e esse apego é considerado como um dos fatores para a baixa movimentação do território, ou seja, os proprietários de parcelas não as utilizam, não as vendem e não as arrendam. Com as estratégias de garantia do direito de propriedade, conservação das propriedades arrendadas e da redução dos custos operacionais vinculados aos contratos, assim como a garantia do próprio pagamento dos arrendamentos, o Banco de Terras da Galícia vem agregando uma nova sociabilidade na realidade dos galegos. São apresentados aos galegos possibilidades de novas relações sociais, que por sua vez podem diminuir o apego ao território e aumentar a movimentação de terras e de áreas de uso no meio rural.

As duas políticas possuem grandes desafios e se encontram em processos de evolução. O Banco da Terra (PNCF), por exemplo, tem como um de seus desafios dinamizar atuação, no sentido de estimular o financiamento de propriedades rurais em todas as regiões do Brasil de forma igualitária, a partir das condições territoriais e as diversidades regionais encontradas em nosso país. Os relatórios oficiais mostram que o maior número de contratos é realizado na região Sul país. Isso acontece devido, entre outros fatores, à sociabilidade dos agricultores do Sul, que apresentam um histórico de envolvimento com Bancos e Instituições de financiamento, o que representa maior facilidade de elaboração de projetos e, assim, maior adesão ao programa. Dentre os desafios de Banco de Terras da Galícia, ressalta-se a necessidade de aumentar as dimensões da política no que corresponde à atuação, no sentido de ampliar o quadro de funcionários e técnicos e aprimorar a gestão do próprio Banco enquanto instituição, assim como, a necessidade de se inserir no PDR e conseqüentemente possuir um maior

aporte de recursos e expandir sua ação à melhoria das estruturas dos territórios arrendados. O Quadro 08 apresenta um resumo dos principais aspectos observados nas

	Banco da Terra (PNCF)	Banco de Terras da Galícia	Perspectivas do Desenvolvimento
Objetivos	Garantir o acesso à terra aos trabalhadores rurais	Aumentar a superfície agrária e reduzir o abandono de terras	Rompimento de privações que condicionam, entre outras, o subdesenvolvimento. Incorporação de uma maior participação e certo grau de protagonismo aos beneficiários que são características representativas de uma gestão democrática
Estratégia	Financiamento de propriedades	Arrendamento de parcelas	
Modo de Ação	Mudanças nos direitos de propriedade	Mudanças nos direitos de uso	
Aspectos Legislativos	Gestão descentralizada	Gestão descentralizada	
Fonte de Recursos	Governo Federal	Comunidade Autônoma	
Sistema de Informação	Contribui com a identificação dos direitos de propriedade	Contribui com a identificação dos direitos de propriedade, melhora e amplia a base de informação territorial	
Exploração Agropecuária	Aumento do número de explorações e melhores condições para o desempenho das atividades	Aumento do tamanho das explorações agropecuárias	Articula processos globais que levam em consideração os aspectos econômicos, sociais, políticos e ambientais
Mercado de Terras	Estimula de forma direta o mercado de terras	Estimula de forma indireta o mercado de terra	
Aspectos Ambientais	Estimula o envolvimento dos agricultores com as questões do meio ambiente	Estimula e promove ações de conservação dos recursos naturais e do meio ambiente	
Sociabilidade	Incorpora nova sociabilidade na medida em que transforma trabalhadores rurais em agricultores proprietários e promove a redução de conflitos	Incorpora novos valores sociais no que diz respeito ao apego pela terra e promove a redução de conflitos	

políticas de gestão do território.

Quadro 08. Resumo dos principais aspectos estudados nas políticas de gestão de terras, Banco da Terra (PNCF) e Banco de Terras da Galícia.

Fonte: Elaborado pelo autor da pesquisa, 2014.

Em suma, podemos entender as duas estratégias como políticas públicas redistributivas e ao mesmo tempo regulatórias. Distributivas na medida em que elas conferem o acesso aos direitos de uso e de propriedade, e regulatória por mitigar problemáticas das estruturas fundiárias de cada realidade. Cada aspecto dessas

estratégias contribui com o rompimento de privações e amplia as capacidades de melhor desempenho das atividades produtivas e oportunidades para manutenção de estilos de vida do campo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação se propôs a identificar a atuação de políticas que envolvem o elemento fundiário frente às perspectivas de desenvolvimento. A forma como as propriedades rurais estão organizadas é reflexo dos processos históricos, econômicos, culturais e sociais de cada país ou região. Os diversos tipos de organização das propriedades rurais, denominadas de estruturas fundiárias, agregam um conjunto de características que influenciam de forma positiva ou negativa a questão do desenvolvimento em cada área ou território.

Tendo em vista os aspectos negativos das estruturas fundiárias do Brasil e da Galícia e a tentativa de compreender os instrumentos que buscam mitigar esses aspectos, foi constatado neste trabalho, que as estratégias de gestão das políticas de crédito fundiário e de arrendamento de terras, nos dois contextos, acompanham as transformações na forma de pensar as ideias a respeito do desenvolvimento.

No Brasil, a concentração de terras foi um dos fatores responsáveis pelos processos de exclusão social do campo e do aumento da pobreza rural. Em um sentido oposto, na Galícia, a fragmentação do território atua como um dos entraves ao bom desempenho das atividades produtivas desta região. Com base nas teorias de Sen (2000) e Pereira (2006), podemos observar como as estratégias implementadas nas problemáticas, brasileira e galega, seguem perspectivas similares, de transformação de condições de vida pautadas no rompimento das privações dos agricultores, ou seja, a materialização de políticas que buscam a condição do desenvolvimento por meio do financiamento do direito de propriedade, no caso brasileiro, e da concessão do direito de uso de terras no caso galego.

A análise das políticas do Banco da Terra (PNCF) e do Banco de Terras Galícia realizada no decorrer desse estudo nos proporcionou uma série de percepções. No que diz respeito ao caráter legislativo de cada estratégia, os mecanismos de gestão do território, assim como as próprias estruturas fundiárias são dinâmicas. Isto é, elas evoluem e se alteram de acordo com as conjunturas políticas, econômicas, produtivas e sociais. Tanto o Banco da Terra (PNCF) quanto o Banco de Terras da Galícia apresentam em suas concepções atuais, uma série de transformações institucionais que são traduzidas no bom desempenho de cada política. A política de crédito fundiária brasileira nasceu de forma efetiva em 1998, e ao longo dos anos procura se adaptar à realidade dos beneficiários. As linhas de crédito e os altos juros dos processos de

financiamento de propriedades rurais realizados no início do programa Banco da Terra, não se encaixavam com as reais condições dos agricultores, fato que gerou um alto número de inadimplência. Dessa forma, com a finalidade de facilitar o pagamento dos financiamentos e o próprio bom desempenho da política, ao decorrer das várias versões do PNCF, foram criadas linhas de créditos específicas com baixas taxas de juros que condizem com as reais condições de seus beneficiários.

Já as mudanças na legislação do Banco de Terras da Galícia proporcionaram à política de arrendamento de propriedades rurais, uma maior capacidade de atuação na medida em que a versão original, instituída em 2007, limitava o universo de propriedades que poderiam ser disponibilizadas para agricultores interessados em desempenhar algum tipo de atividade produtiva por meio do arrendamento. Na versão atual, implementada em 2011, as perspectivas da gestão de terras foram ampliadas e ofertam um horizonte maior de possibilidades no que diz respeito aos tipos de propriedades que podem ser incorporadas ao Banco de Terras e ao número de arrendamentos realizados.

Percebe-se também, no que corresponde à legislação, uma relação de influência das agências de desenvolvimento, de forma específica do Banco Mundial, que financiou os primeiros anos da política de crédito fundiário e na Europa serviu de modelo com sua política de *Land Bank*. Ao longo da evolução das políticas nota-se um distanciamento das agências mundiais de desenvolvimento. Essa característica mostra uma relação direta entre as perspectivas atuais de desenvolvimento e a implementação de políticas públicas, ou seja, vem sendo cada vez menos utilizada, para implementação de políticas públicas, a reprodução de modelos, e sendo levadas em consideração as experiências e a participação das sociedades na quais essas políticas são implementadas; características essas que se enquadram nas perspectivas de liberdade trabalhadas por Sen (2000).

Outra percepção que o estudo possibilitou se refere ao comportamento das políticas frente aos mercados de terras. Foi observado que o Banco da Terra (PNCF) atua como agente estimulador do mercado de terras brasileiro. A monetarização dos agricultores estabelece no país uma realidade favorável à compra e venda de imóveis rurais. Essa estratégia se torna interessante por agregar um fator importante para o bom funcionamento dos mercados, que é o caráter voluntário da negociação. Como são os próprios beneficiários que escolhem a propriedade que possuem interesse de compra, com o acompanhamento das Unidades Técnicas Estaduais e dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável, o compromisso e a possibilidade de sucesso no

desempenho das atividades produtivas são maiores. Por exemplo, se fizermos uma comparação com a política de colonização de terras dirigida, nota-se que esta apresenta casos de insucesso devido, entre outros fatores, à falta desse vínculo com a nova terra adquirida. Como os próprios agricultores beneficiados participam ativamente da política de crédito fundiário, tornam-se menores as chances de insucesso por conta da falta de vínculo com a terra e a região onde se localizam as novas propriedades adquiridas.

No que corresponde ao Banco de Terras da Galícia, é interessante perceber que o mesmo caráter voluntário faz parte da estratégia e configura-se como estimulador do número de arrendamentos. A possibilidade de o próprio agricultor escolher a terra na qual tem interesse de arrendar é de grande relevância, à medida em que aumenta o número de arrendamentos e reflete o próprio objetivo da política, que é ampliar as áreas produtivas e estimular a movimentação de terras. Vale ressaltar ainda que, a não intervenção do estado, no que corresponde à escolha dos imóveis rurais financiados ou arrendados, elenca uma das concepções do desenvolvimento trabalhadas nesse estudo.

Outra percepção referente às duas políticas, observada a partir da pesquisa, é o caráter descentralizado, que atua como ponto chave para o bom desempenho das duas estratégias, no que corresponde à redução dos custos operacionais e maior alcance de atuação, assim como a maior transparência e a maior participação da sociedade.

Para encerrar essa discussão se torna válido ressaltar a sincronia das concepções de desenvolvimento e as influências desta sincronia na materialização das políticas de gestão do território. Por meio da análise dos aspectos supracitados, é perceptível a sinergia entre as perspectivas conceituais e as ações práticas das duas políticas, tanto no que diz respeito à evolução dos aparatos institucionais, legislativos e estratégicos quanto aos objetivos finais. De uma forma geral, estes objetivos finais visam o rompimento de privações e a melhoria das condições de vida dos povos do campo por meio do acesso à terra, no caso brasileiro, e do aumento do uso de terras no que corresponde à realidade galega.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEGRE, E. A. **PAC y Desarrollo Rural: Una Relacion de Amor-Odio** Departamento de Economía y Ciencias Sociales. Universidad Politécnica de Valencia. Globalizacion y Mundo Rural. n.803, 2002.

ANDRADE, M. C. de. **Latifúndio e Reforma Agrária no Brasil**, São Paulo: Duas Cidades, 1980.

BOTEY FULLAT, M. **La concentración parcelaria en Castilla y León: caracterización de la Parcelación a través del análisis multivariante**. Tesis. (Doctoral), E.T.S.I. Agronomist (UPM), 2009.

BOURDIEU, Pierre. **Razões Práticas: sobre a teoria da ação**. 6ª ed. Tradução Mariza Corrêa. Campinas: Papyrus, 1996.

BERGAMASCO, S. M. P. P. & NORDER, L. A. C. **O que são assentamentos rurais?** São Paulo: Brasiliense, 1996.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei n. 4504, de 30 de novembro de 1964. Dispões sobre o Estatuto de Terras e dá outras providências. Brasília: 1964.

_____. **Decreto nº 4892**, de 25 de novembro de 2003. Regulamenta a Lei Complementar nº93, de 4 de fevereiro de 1998, que criou o Fundo de Terras e da Reforma Agrária, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República. 2003.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Mudanças legais que melhoram e apressam as ações da reforma agrária**. Brasília: MDA, 2001.

_____. Lei nº. 4.504, de 30 de novembro de 1964. **Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências**. Brasília-DF: Diário Oficial da União de 31 nov. 1964.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **II Plano Nacional de Reforma Agrária: Paz, Produção e Qualidade de Vida no Meio Rural**. Brasília: MDA, 2003.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Estudos de reordenamento agrário: Capacidade de pagamentos dos beneficiários do Banco da Terra na região sul do Brasil. n° 1** Brasília: MDA, 2006.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Estudos de reordenamento agrário: Perfil dos beneficiários do Programa Nacional de Crédito Fundiário: Consolidação da agricultura familiar (PNCF-CAF). n° 9** Brasília: MDA, 2011.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Apresentação do Programa Nacional de Crédito Fundiário**. Brasília: MDA, 2013.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. Bolsa Família, CadÚnico, 2014.
Disponível em: < <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/cadastrounico> > Acesso em 15 fev. de 2014.

BRITO, M. A. DE. **Impactos do Programa Nacional de Crédito Fundiário sobre a renda, o patrimônio e a qualidade de vida no sertão nordestino**. 2013. Tese. Viçosa. (Doutorado em Economia Aplicada). Universidade Federal de Viçosa, Viçosa.

BUAINAIN, A.M. **Novos instrumentos de intervenção fundiária Seminário reforma agrária e desenvolvimento sustentável no nordeste**. NEAD, Fortaleza, 1998.

CABEZA, A. M. **Ordenación del território en America Latina. Scripta Nova. Revista eletrônica de geografia y ciencias sociales**. Universidad de Barcelona, vol. VI, n° 125, 2002.

CARNOY, M. **Estado e teoria política**. Tradução Instituto de Letras da PUC-Campinas. 16ª ed. Campinas: Papirus, 2006.

CARVALHO FILHO, J. J. de. **Política Fundiária: Oportunidades Perdidas, Revolução Cultural e Lampedusa**. São Paulo em Perspectiva, V.11, 1997.

CHAMBERS, Robert. **Ideas for development: reflecting forwards**. Institute of Development Studies. Brighton, Sussex BN1 9RE. England, 2004.

COIMBRA, E. **Land Management Grounded In Social Soil Galician land banking in context**. *Sociologia, Problemas e Práticas*, n.º 66, 2011.

COMISSÃO EUROPEIA. **A política agrícola comum - A história continua**. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2012.

CORBELLE, E. C. & RIVEIRA, I. S. **Caracterización dos cambios na superficie agrícola mediante técnicas de regresión: comarca de Terra Chá, 1956-2004**. CORBELLE RICO, E. & CRECENTE MASEDA, R. **Evolución histórica de la Superficie Agrícola Utilizada en Galicia (1962-2006)**: Integración de fuentes estadísticas y cartográficas. *Economía Agraria y Recursos Naturales*, v. 9, p. 183-192, 2009.

CORAZZA, G. **O MST e um Projeto Popular para o Brasil**. Santo Ângelo, 2003.

D'ARAUJO, M. C. **Capital social**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2003.

DGC - Departamento Galego de Cadastro. **Estadísticas catastrales: bienes de naturaleza rústica**, 2008.

DIEESE & NEAD & MDA. **Estatísticas do meio rural 2010-2011**. 4. ed. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos; Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural; Ministério do Desenvolvimento Agrário. São Paulo, 2011.

DINIZ, A. S. **Reforma agrária brasileira uma breve discussão**. *Revista Homem, Espaço e Tempo*. Universidade Estadual Vale do Acaraú, Centro Ciências Humanas, ISSN1982-3800, p. 25-39, out. 2010.

FELICIANO, C. A. **O Movimento Camponês Rebelde: A Reforma Agrária no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2006.

FERNANDES, B. M. **Reforma Agrária no Governo Lula: A Esperança**. São Paulo – UNESP, 2003.

FRADE, C. **A Componente ambiental no ordenamento do território**. Lisboa: Conselho Económico e Social. 1999.

FURTADO, C. **Pequena introdução sobre o desenvolvimento**. São Paulo: Nacional, 1989.

_____. **Reflexões sobre a crise brasileira**. In: ARBIX, G & ZIBOVICIUS, M.& ABROMOVAY, R. (Orgs.). **Razões e Ficções do Desenvolvimento**. São Paulo: UNESP, 2001.

GALICIA. AGADER - **Agência Galega de Desenvolvimento Rural**. Programa LEADER. Santiago de Compostela. 2013. Disponível em: <<http://agader.xunta.es/EixoLeader.do>>> Acesso em 15 dez. 2013a.

_____. **Conselleria do Medio Rural e do Mar. Programa de Desenvolvimento Rural de Galicia (PDR) 2007-2013**. 2013. Disponível em: <http://www.medioruralemear.xunta.es/areas/desenvolvemento_rural/pdr_2007_2013/> Acesso em 21 jan. 2014a.

_____. DOG - **Diário Oficial Galego**. Ley 3/2007, de 09 de abril de 2007. Ley de Mobilidade de Terras. 2007.

_____. DOG - **Diário Oficial Galego**. Ley 6/2011, de 13 de outubro de 2001. Ley de Mobilidade de Terras. 2011.

_____. **Lei n.10/1985**, de 10 de agosto de 1985. Dispõe sobre concentrações de terra da Galícia. Emendas, BOPG nº. 172, do 8.11.1983. Boletim Oficial do Parlamento de Galiciano. 452, do 19.7.1985. Diário Oficial da Galícia. 160, do 22.8.1985. Boletim Oficial do Estado. 275, do 16.11.1985.

_____. A dinâmica do uso da terra em Galicia: pasado, presente e futuro da superfície agrária útil. *Revista Cooperación Galega. Caderno de Divulgación Técnica*, nº. 115, Out, 2013b.

_____. SITEGAL - **Banco de Terras da Galicia**. 2013. Disponível em: <<http://sitegal.xunta.es/sitegal/FirstPage.do;jsessionid=8C360CAACA536B9842B19D8F89CC0BBB>> Acesso em 12 agos. 2013c.

_____. SIXPAC - **Sistema de Informação Geográfica Vinculado à Gestão da Política Agrária Comum**. Disponível em: <<http://emediorural.xunta.es/visorsixpac/r>>. Acesso em: 15 fev. 2014b.

GARCIA, D. V. **Demanda e oferta de terras nas explorações gandeiras: quen dá mais? Estudo de caso nos concellos de Castroverde e Baleira (Lugo)**. 2013. Dissertação. (Mestrado em Gestão sustentável da terra e do território). Universidade de Santiago de Compostela, Lugo. 2013.

GEORGE, E.W.H.& REID, D.G. **Rural tourism development: localism and cultural change**. UK: Channel View Publications, 2009.

GIRARDI, E. P. **Atlas da questão agrária brasileira**. Presidente Prudente, 2008. Disponível em: <<http://www4.fct.unesp.br/nera/atlas/>>. Acesso em: 18 de out. de 2013.

GRAZIANO DA SILVA, J. **O Que é Questão Agrária**. São Paulo: Brasiliense, 1998.

GUNDER FRANK, A. **Sociologia do Desenvolvimento e subdesenvolvimento da sociologia**. In: Durand, J.C. G. & Machado,. (org). **Sociologia do Desenvolvimento II**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.

HAGEN, E. **O processo de mudança**. in: Durand, J. C. G. (org). **Sociologia do Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

HARTMANN, P. **Reforma agrária no Ceará – uma análise dentro de perspectivas econômicas**. In: FILHO, J. A. **Federalismo Fiscal e Transformações Recentes no Ceará**. Fortaleza: Edições INESP, 2000.

HENRIQUES, M. A. **Globalização e integração diferenciadora dos espaços rurais**. In: REIS, José & Baganha, Maria Ioannis (orgs). **A economia em curso: contextos e mobilidades**. Porto: Afrontamento, 2002.

HOFFMANN, R. **Distribuição de renda: medida de desigualdade e pobreza**. Editora da Universidade de São Paulo. 1998.

IBADER: Instituto de Biodiversidade Agrária e Desenvolvimento Rural. Recursos Rurais. *IBADER*- Universidade de Santiago de Compostela, nº 6, p. 23-33, set. 2010.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 10 jan. 2014.

INCRA. Instituto Nacional de Colonização Reforma Agrária. **Sistema de desapropriação por interesse social**. Instrução Normativa nº 8. Distrito Federal, 1993.
INE. Instituto Nacional de Estatística. Espanha, 2014. Disponível em: <<http://www.ine.es/CA/SeleccionFuente.do?WIZARD=109>> Acesso em 25 fev, 2014.

KANAAN, H. S. **O Banco da Terra e os beneficiários do programa em Lebon Regis**. In: *III Simpósio Lutas Sociais na América Latina*, 2008, Londrina. Trabalhadore (a)s em movimento: constituição de um novo proletariado. Londrina: UEL, 2008.

LEGASPI, V. E. & BIOSCA, A. J. & ÓNEGA, L. F. A dinâmica do uso da terra em Galicia: pasado, presente e futuro da superficie agraria útil. *Revista Cooperación Galega. Caderno de Divulgación Técnica*, vol 115, 2013.

LIMA, F. de. **Programa Cédula da Terra: uma releitura dos principais resultados**. 2008. Dissertação. (Mestrado em Desenvolvimento Econômico – área de concentração: Economia do Meio Ambiente). Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

LIMA, V. P. S. **Estatística Aplicada à Economia Rural**. Notas de aulas. 2011.

LOBO, C. M. **Planeamento Regional e Urbano**. Universidade Aberta, Lisboa. 1999.

MACHADO, L. P. **Alcance e limites das teorias da modernização.** In: DURAND, J.C. G. & MACHADO, L. P. (org). **Sociologia do Desenvolvimento II.** Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.

MAIA, C.L. **Terra e Capital Financeiro: as novas configurações do capital no século XXI.** Núcleo Interdisciplinar de Estudos e Pesquisas sobre Marx e o Marxismo. Universidade Federal Fluminense, Niterói, RJ, 2013.

MARTINS, J de S. A Reforma Agrária no Segundo Mandato de Fernando Henrique Cardoso. *Tempo Social.* São Paulo. USP, 2003.

_____. **Reforma Agrária – O Impossível Diálogo Sobre a História Possível.** Tempo Social, Rev. Sociol. USP, 1999.

_____. **O Cativo da Terra.** São Paulo: HUCITEC, 1986.

MEDEIROS, L. S. de. **Reforma Agrária no Brasil: História e Atualidade da Luta pela Terra.** São Paulo: Perseu Abramo, 2003.

MELLO, P. R. C. B. **O Banco Mundial e o desenvolvimento no Brasil: uma análise da mudança institucional a partir do Consenso de Washington.** UNIVERSA. 2010.

M. NETO A. J. A Questão Agrária no Brasil: Aspecto Sócio-Jurídico. *Projeto História:* São Paulo, nº 33, dez. 2006.

MILONE, P. C. **População e Desenvolvimento.** São Paulo: Loyola, 1991.

NASH, Manning- **Primitive and Peasant Economic Systems,** Chandler Publishing Co., California, 1966. Disponível em: <www.fflch.usp.br/dg/gesp> Acesso em 02 ago 2013.

NAVARRO, Zander. **O projeto-piloto “Cédula da Terra” – comentário sobre as condições sociais e político-institucionais de seu desenvolvimento recente.** NEAD, 1998.

OLIVEIRA, A. U. de. **A agricultura camponesa no Brasil**. São Paulo: Contexto, 1991.

_____. **Modo Capitalista de Produção, Agricultura e Reforma Agrária**. São Paulo: FFLCH, 2007.

OLIVEIRA, F. P. **Direito do Ordenamento do Território**., Cadernos CEDOUA. Coimbra: Almedina, 2002.

ÓNEGA, F. J. L. **Gestión de Tierras em Galícia: Nuevos Enfoques y Herramientas para La Movilidad de Tierras y La Reorganización de Las Estructuras Agrarias**. Recursos Naturais, Sistemas de Informação Geográfica e Processos Sociais. Suprema, 2010.

ÓNEGA, F.J. & PUPPIM, J.A & CRECENTE, R. **Planning Innovations in Land Management and Governance in Fragmented Rural Areas: Two Examples from Galicia (Spain)**. European Planning Studies, vol. 18, nº 5, May 2010.

PEREIRA, P. A. P. **Concepções e propostas de políticas sociais em curso: Tendências, perspectivas e consequências**. Brasília: NEPPS/CEAM/UnB, 1994.

PEREIRA, J. M. M. **A política agrária do Banco Mundial em questão**. Estud. Av., vol. 20, nº 5, pp. 355-383. 2006.

PEREIRA, J. M. M.; SAUER, S. **A "reforma agrária assistida pelo mercado" do Banco Mundial no Brasil: dimensões políticas, implantação e resultados**. Soc. estado, Brasília , v. 26, n. 3, Dec. 2011.

PEREIRA, J. M. M. **A política de reforma agrária de mercado do Banco Mundial: fundamentos, objetivos, contradições e perspectivas**. São Paulo: Hucitec, 2010.

PERROUX, F., **O desenvolvimento**., In: DURAND, J.C.G. (org). **Sociologia do Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

PORTA, J. & et al. **Sistema de Información del Banco de Tierras de Galicia; Iberian Journal of Information Systems and Technologies**. *Revista Ibérica de Sistemas y Tecnologías de Información*. ISSN 1646-9895; vol 9 (6), 2012.

RAHMAN, S. Y & RAHMAN, M. Impact of land fragmentation and resource ownership on productivity and efficiency: The case of rice producers in Bangladesh. *Land Use Policy*, 26 (1), 2009.

RODRIGUEZ, O. **Teoria do subdesenvolvimento da CEPAL**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1981.

ROVER, O. J. & HENRIQUES, M. A. A gestão democrática em debate: O programa e a sua relação com a sociedade civil local. *Revista Crítica de Ciências Sociais*. Coimbra, Portugal, n. 75, p 117-137, out. 2006.

SAMPEDRO, L. M. J. **Para Compreender a Euro Região Galiza – Norte de Portugal**. Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra, 2012.

SANTOS, F. F. **Políticas fundiárias e desenvolvimento local: O papel do Banco da Terra na reconstrução do rural**. Universidade Federal do Paraná/ UFPR. Curitiba. 2005.

SARAVIA, E. **Introdução à teoria da política pública**. In: SARAVIA, Enrique & FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). **Políticas públicas**. Brasília: Enap, 2006.

SCHNEIDER, S. O Desenvolvimento Agrícola e as Transformações da Estrutura Agrária nos Países Desenvolvidos: a pluriatividade. *Revista Reforma Agraria*. Abra. Campinas, v. 24, n. 03, p.106-132, 1994.

SEN, A. K. **Desenvolvimento como Liberdade**. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, A. J. da. **A política fundiária do Regime militar: Legitimação privilegiada e grilagem especializada (Do instituto de Sesmaria ao Estatuto da Terra)**. São Paulo: FFLCH-USP, 1997.

SINGER, P. **Desenvolvimento Solidário: significados e estratégias**. São Paulo: Mieno, 2006.

SOUZA, C. **Estado do campo da pesquisa em políticas públicas no Brasil**. In: HOCHMAN, Gilberto et al. (Orgs.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

SOUZA-ESQUERDO, Vanilde Ferreira de & BERGAMASCO, S. M. P. P. **Reforma Agrária e Assentamentos Rurais: perspectivas e desafios**. Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural. Ministério do Desenvolvimento Agrário. São Paulo, 2011.

STAVENHAGEM, R. **Sete teses equivocadas sobre a América Latina**. In: DURAND, J.C. G. & MACHADO, L. P. (org). **Sociologia do Desenvolvimento II**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.

STÉDILE, J. P. **A questão agrária no Brasil: o debate tradicional: 1500-1960**. São Paulo: Expressão Popular, 2005.

TELES, M. A. **Turismo, Ordenamento Territorial e Desenvolvimento na Região Metropolitana de Curitiba**. Universidade Federal do Paraná/UFP, Curitiba. 2011.

TORRES. E. H. Los Derechos De Tanteo Y Retracto En La Ley Del Patrimonio Histórico Español Y En La Ley Canaria. *Anales De Lafacultad Dederecho*. nº 26; diciembre, 2009.

VAN DIJK, T. **Dealing with Central European land fragmentation**; Eburon, Delft, 2003.

WORLD BANK. **Notas sobre o país**. Disponível em: [http: <www.worldbank.org>](http://www.worldbank.org)
Acesso em: 19 jan. de 2014.