

PROGRAMA NACIONAL DE CRÉDITO FUNDIÁRIO: CONTRASTES AO ACESSO POR AGRICULTORES DE SANTA CATARINA

Anderson Luiz Romão¹

Ana Cecília Guedes²

Fábio Luiz Búrigo³

Resumo

O acesso a terra é um dos principais problemas relacionados à questão agrária no Brasil, suscitando em diversas reações dos segmentos sociais oprimidos, que lutam por formas de acesso a terra. No entanto, muitos trabalhadores rurais preferem não aderir a estratégia de enfrentamento, buscando outros mecanismos. Em Santa Catarina, o Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) é a principal política pública de acesso a terra. A pesquisa analisou o funcionamento do PNCF no estado, com ênfase no Território Meio Oeste Contestado (MOC). Os procedimentos metodológicos são de natureza qualitativa e quantitativa. Os resultados demonstraram que o PNCF atende, preferencialmente, agricultores não proprietários. No MOC, a contínua valorização das terras dificulta a operacionalização do programa. Notou-se que ocorre uma distinção informal dos entrevistados em dois grupos, aqui denominados de caboclo/brasileiros e colonos. O capital social tipo comunitário está presente nesses dois grupos, em função dos laços sociais fortes, representados por projetos comuns de vida. Porém, quando se analisa o segundo tipo de capital social (autonomia), os caboclos/brasileiros possuem baixa participação em redes sociais extracomunitárias, enfraquecendo suas conexões com outros atores e instituições. Essa falta de visibilidade e de representatividade sociopolítica dos caboclos/brasileiros nos espaços de representação social dificulta a sua acessibilidade ao PNCF. Conclui-se que para trazer à luz a população sem acesso ao Programa é necessária a sua transformação institucional e operacional, reeducando os agentes públicos que operacionalizam a política e responsabilizando o Estado no papel de indutor do capital social inerente à essas populações.

Palavras-chave: Crédito fundiário. Capital social. Políticas públicas. Caboclos. Colonos.

1 Mestre em Agroecossistemas pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). E-mail: alromao@gmail.com

2 Doutora em Agroecossistemas pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). E-mail: aninhaguedes86@hotmail.com

3 Doutor em Sociologia Política pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Docente Permanente do Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). E-mail: fabio.burigo@ufsc.br

Introdução

Este estudo discorre sobre os dilemas e as contradições na acessibilidade ao Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) em Santa Catarina. Apesar de o estado catarinense se destacar no país em relação ao número de famílias atendidas pelo PNCF, em algumas regiões o acesso de determinados grupos de agricultores ainda é extremamente limitado. O trabalho investiga se o baixo estoque de capital social presente no seio destas populações exerce influência decisiva neste quadro. Para Putnam (2000), um dos maiores pesquisadores do tema, capital social se refere às relações sociais que estão institucionalizadas na forma de normas ou de redes sociais. Relações institucionalizadas porque representam acúmulos de práticas sociais culturalmente incorporadas na história das relações de grupos, comunidades ou classes sociais (PUTNAM, 2000). Apesar de sua assertividade, essa noção de capital social é, por vezes, considerada restrita e determinista sob o ponto de vista histórico e cultural, visto que não considera a possibilidade de criação ou formação de capital social em populações em que ele inexistente, ou é incipiente.

Ao adotar uma visão multidimensional e dinâmica de capital social, Woolcock (1998) propõe outra abordagem a respeito das causas que justificam a formação (ou não) do capital social, e sobre a influência que o estoque desse capital social gera em termos de acesso às políticas públicas.

Nesse sentido, esse trabalho analisa as dificuldades de acesso ao PNCF, tendo como referência empírica o Território Meio Oeste Contestado (MOC), situado no Oeste de Santa Catarina. Durante a pesquisa, foram realizadas um total de 36 entrevistas com representantes da população rural do Território (famílias que se enquadram no Programa), agentes públicos da Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina (Epagri), servidores municipais e lideranças que representam a população na gestão do Programa (sindicatos de trabalhadores rurais). Essa coleta ocorreu em municípios selecionados conforme o número de beneficiários atendidos pelo Programa nos últimos anos, medido pelo volume de contratos realizados. A escolha priorizou, de um lado, os municípios com maior número de agricultores contemplados e, de outro, os que tiveram menor acesso ao PNCF.

A luz do exposto acima, este artigo está estruturado em três seções, além desta introdução. Na primeira seção, discute-se brevemente a evolução do conceito de capital social a partir da obra seminal de Putnam, abordando seus limites e as complementariedades geradas pelos estudiosos das políticas de desenvolvimento. A segunda seção discorre sobre a política pública de crédito fundiário e como se deu a sua inserção no território estudado. Em seguida, apresentam-se os resultados da pesquisa de campo, explicitando

a percepção dos entrevistados quanto ao estabelecimento agrícola, ao funcionamento das políticas públicas e a importância do crédito fundiário. A última sessão sintetiza as considerações finais, elencando sugestões para a melhoria do PNCF e sugerindo novos estudos sobre o tema.

Potencialidades e limitações da noção de capital social

Putnam considera as tradições cívicas de um dado território como resultante do “estoque” de capital social acumulado historicamente pelas suas populações. Esse capital social se difunde, principalmente, por meio do atributo cultural da confiança social, emanada de duas fontes conexas: normas e cadeias de relações sociais. Os mecanismos sociais que propiciam o estabelecimento das normas e das relações sociais estão embasados em atributos culturais, como a confiança e a reciprocidade, e são denominados como “sistemas de participação cívica” (PUTNAM, 1995, p. 103-4).

Nas sociedades democráticas, esses sistemas de participação cívica se traduzem em mecanismos de participação dos cidadãos na escolha e na fiscalização dos seus respectivos governos. E principalmente na constituição de diversos tipos de associações civis. Criadas pela população, essas organizações são parte fundamental dos sistemas de participação cívica, para a construção do capital social e, conseqüentemente, do civismo. De acordo com o autor, as associações civis que contribuem para a eficácia e a estabilidade do governo democrático causam efeitos positivos tanto ao indivíduo quanto à sociedade. No plano interno (individual), as associações incutem em seus membros hábitos de cooperação, de solidariedade, de senso de responsabilidade comum para com empreendimentos coletivos, bem como de valorização do espírito público. No âmbito externo, a articulação e a agregação de interesses são intensificadas pela existência de uma densa rede de associações secundárias (PUTNAM, 1995).

Grande parte das controvérsias em torno da concepção de capital social de Putnam decorre do seu atrelamento à “subordinação à trajetória” e à “dependência de rota”, dois elementos centrais nas reflexões de North (1990).

Além disso, segundo Putnam (1995, p. 188-189),

[...] teóricos da história econômica apelidaram essa característica dos sistemas sociais de “subordinação à trajetória”: o lugar a que se pode chegar depende do lugar de onde se veio, e simplesmente é impossível chegar a certos lugares a partir de onde se está. A subordinação à trajetória pode produzir diferenças duradouras entre o desempenho de duas sociedades, mesmo quando nelas existem instituições formais, recursos, preços relativos e preferências individuais semelhantes. Isso tem profundas implicações para o desenvolvimento econômico (e político).

North (1990) também assinala que os modelos institucionais tendem a se autor reforçar, mesmo quando são socialmente ineficientes. Primeiramente, quase sempre é mais fácil para um agente individual adaptar-se às regras do jogo vigente do que modificá-las. Na verdade, tais regras costumam induzir à formação de organizações e grupos interessados em suas imperfeições. Em segundo lugar, depois que o desenvolvimento toma determinado rumo, a cultura organizacional, os costumes e os modelos mentais do mundo social reforçam essa trajetória. A cooperação ou a omissão e a exploração tornam-se entranhadas (PUTNAM, 1995).

De acordo com esta noção, as distinções entre os tipos de relações sociais existentes em diferentes sociedades são determinadas pelo processo histórico e cultural que é desenvolvido individualmente por essas sociedades. Nessa concepção de “subordinação à trajetória”, uma sociedade cívica (ou mais cívica) é determinada historicamente pelas relações sociais que formam “equilíbrios sociais estáveis” com base em cooperação, reciprocidade, confiança e outros atributos culturais favoráveis ao seu desenvolvimento.

Por outro lado, uma sociedade não cívica (ou menos cívica) é determinada também por relações sociais construídas na forma de “equilíbrios sociais estáveis”. Contudo, nesse caso os atributos culturais que a fortalecem são exploração, dependência, clientelismo e outros que agem no sentido de impedir ou dificultar o seu desenvolvimento. Ou seja, a diferença entre regiões cívicas e não cívicas não é determinada pela presença ou não de vínculos sociais, mas sim pela natureza ou pelo tipo de vínculos sociais que preponderam nessas sociedades.

Apesar de ter se tornado um poderoso recurso analítico, em anos mais recentes essa visão de Putnam a respeito das institucionalidades, que orientam a construção e a utilização do capital social, vem sendo contrabalançada por novas abordagens e calcadas em matizes teóricas muito distintas. Woolcock (1998, p. 155-156) ressalta que os teóricos da escolha racional consideram o capital social como um recurso informativo, que resulta da interação entre agentes racionais, que buscam maior coordenação como forma de alcançar benefícios mútuos. Por sua vez, os Durkheimianos, sempre às turras com os utilitaristas, reivindicam que o capital social, sob a forma de normativos ou de “elementos não contratuais de contrato” é, de fato, o que torna possível a disposição para a ação, racional ou de outro tipo, e o que acaba moldando os indivíduos não apenas para estes alcançarem os objetivos que buscam, mas também, como, se e quando visam a alcançá-los. Para os teóricos das redes, capital social é simplesmente a expressão dos laços sociais não racionais. E essa diversidade de visões sugere que o capital social pode assumir várias formas ou dimensões.

Uma nova abordagem sobre capital social: os seus tipos e as suas dimensões

À luz dessas reflexões, compreende-se que o capital social pode ser “originário” de relações sociais recíprocas, que ocorrem entre indivíduos, grupos ou organizações sociais e das relações sociais que esses entes estabelecem com o Estado. Essa concepção deriva da visão de que há mais de um tipo de capital social e que estes “tipos” de capital social são correlatos aos “tipos” de relações sociais a que se está referindo.

Abramovay (2001) denomina as relações sociais entre indivíduos de uma mesma posição social (“*bonding* social capital” ou “laços fortes”) como “capital social tipo cola” e as relações sociais entre grupos sociais (“*bridging* social capital” ou “laços fracos”)⁴ como “capital social tipo ponte”. Durston (1999), por sua vez, as denomina, respectivamente, como capital social “comunitário” e “extracomunitário”. O terceiro tipo, que designa principalmente as relações sociais entre Estado e sociedade, pode ser designado como “capital social institucional”.

Para Woolcock, o capital social está intimamente relacionado com o conceito de autonomia e essa vinculação deve ser avaliada em diferentes níveis ou escalas. Na escala micro, o capital social revela a intensidade com a qual membros de uma comunidade precisam demandar ou acessar variados grupos de fora da própria comunidade; na escala macro, ele implica avaliar o grau com o qual os operadores políticos mais experimentados estão não apenas conectados com líderes-chave, mas estão, eles próprios, comprometidos por um *ethos* profissional que os leve a negociar e perseguir metas coletivas (WOOLCOCK, 1998).

Por essa ótica, é possível observar que, ao passo que os tipos de capital social correspondem às relações sociais entre diferentes posições sociais, as dimensões do capital social relacionam-se às diferentes funções que se estabelecem no interior dos grupos sociais. Por essa noção, existem tipos e dimensões diferenciadas de capital social justamente porque os elementos de “infraestrutura”, que neste caso são os tipos de relações sociais, são articulados aos de “conteúdo”, explicitados pelas dimensões de capital social.

Ao incorporar tipos e dimensões ao capital social pesquisadores como Woolcock buscam adensar esse conceito de modo a e transformá-lo em um instrumento mais refinado de análise e de elaboração de estudos sobre os processos de desenvolvimento. Apontada pelo autor, a dimensão “enraizamento”, por exemplo, reflete a função de “integração” das relações sociais, ou, em outras palavras, de identidade, de unidade e de existência de um projeto comum. Por sua vez, a dimensão “autonomia” reflete a função autonomia, isto é, independência ou não influência de interesses, busca do bem comum e cumprimento correto da função pública.

Portanto, para Woolcock (1998), capital social deve ser entendido como um processo dinâmico, com significação teórica e empírica. Além

4 A reelaboração teórica proposta por Granovetter (1984 *apud* ABU-EL-HAJ, 1999) descreve que todas as formas de intercâmbio (sejam econômicas ou não) estão “*embedded*” (enraizadas, inseridas, incrustadas ou embebidas) nas relações sociais. A trajetória em comum vivida pelas populações caboclas traz um enraizamento nas relações sociais que promovem relações de confiança e “*integração*” dos indivíduos ou grupos sociais baseadas em identidades e projetos de vida comuns.

de ser um recurso que auxilia os grupos sociais a superarem os dilemas essencialmente estáticos da ação coletiva, engloba um espectro de dimensões societárias capaz de oferecer certos atributos-chave. Esses atributos podem ser mobilizados quando requeridos, resolvendo dilemas organizacionais dinâmicos, interferindo no próprio processo da ação coletiva. Tal situação influencia os diversos tipos de relações sociais, podendo gerar sucesso ou benefícios futuros aos grupos envolvidos (WOOLCOCK, 1998, p. 168). O Quadro 1 demonstra o modelo-síntese dos tipos e das dimensões do capital social nos níveis micro e macro, proposto por Woolcock:

Quadro 1 – Tipos e dimensões do capital social

Dimensões	Tipos	Autonomia
	“ <i>Embeddedness</i> ” Enraizamento	
Nível MACRO	SINERGIA entre as instituições, ações cooperativas e diálogo entre Instituições (aí incluído o Estado) e a sociedade	CREDIBILIDADE E EFICÁCIA INSTITUCIONAL - integridade, independência, busca do bem público pela burocracia estatal
Nível MICRO	INTEGRAÇÃO - laços fortes intracomunitários, identidade e projetos comuns	CONEXÃO - laços fracos, participação dos indivíduos em redes sociais extracomunitárias. Também inclui o compromisso cívico dos indivíduos

Fonte: Adaptado de Woolcock(1998, p. 165).

Para Woolcock (1998), o adensamento da concepção de capital social coaduna com a diversidade de níveis, dimensões e tipos que resultam de diferentes realidades socioeconômicas, associadas a combinações favoráveis ou desfavoráveis de ações coletivas (NASCIMENTO, 2000). Considera-se que o modelo-síntese, acima proposto, seja apropriado para auxiliar nas análises que compõem este estudo. Em primeiro lugar, ele ajuda a identificar as relações sociais formadoras de capital social, tanto de maneira isolada como em suas interações. De maneira complementar, ele permite uma avaliação dinâmica do capital social presente em cada realidade específica. Em uma perspectiva normativa, em determinadas realidades e situações, pode ser mais importante incentivar um dos tipos ou dimensões do capital social do que outros. Do mesmo modo, é possível avaliar qual tipo e qual dimensão do capital social foram ou deveriam ter sido priorizados na ação social ou na estruturação de uma política pública.

O tópico a seguir irá discorrer como o capital social influenciou na implementação das políticas de crédito fundiário no país.

Resgate histórico das políticas de crédito fundiário no Brasil

Em meados dos anos 1990, o Estado brasileiro passou a adotar uma nova estratégia em termos de política agrária. Durante muitos anos as ações governamentais nessa área restringiam-se às políticas de colonização, especialmente na região da Amazônia, e a algumas desapropriações de terras para fins de reforma agrária. Influenciado pela política de “reforma agrária de mercado” instituída pelo Banco Mundial desde a década de 1970, o governo brasileiro começa a atuar de maneira mais efetiva no mercado fundiário.

Essa inovação na política fundiária nasceu em 1996, a partir de um projeto piloto desenvolvido no Ceará. Denominado de Projeto Cédula da Terra (PCT), a iniciativa teve como objetivo beneficiar agricultores sem-terra e famílias que possuíssem terras insuficientes para a sua reprodução social. A lógica de implantação do PCT, cuja abrangência alcançava cinco estados (Ceará, Bahia, Maranhão, Pernambuco e Minas Gerais), baseava-se na negociação direta dos beneficiários com os proprietários interessados em vender suas terras. Esses beneficiários deveriam se organizar em associações, que, por sua vez, tinham por competência indicar as terras que seriam adquiridas, negociar o preço e elaborar propostas de financiamento com a orientação de unidades técnicas estaduais (UTE), vinculadas às secretarias estaduais de agricultura.

Em 1999, o modelo operacional do PCT foi expandido para todo o território nacional, por meio do Programa Banco da Terra (PBT). Apesar de ter uma vida curta, pois funcionou somente até 2003, o PBT teve resultados expressivos, ao liberar aproximadamente R\$ 730 milhões para aquisição de terras em todas as regiões do país e beneficiar quase 35 mil famílias. A partir de 2003, o PBT foi substituído por um novo programa idealizado pela Secretaria de Reordenamento Agrário (SRA), do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) denominado de Programa Nacional do Crédito Fundiário (PNCF). Este, além de apoiar a compra da terra pelo (a) agricultor (a), passou a colaborar na implantação de infraestrutura básica e produtiva. Para tanto, o PNCF recebe verbas do Fundo de Terras e Reforma Agrária do Governo Federal e do subprograma de Combate à Pobreza Rural.

O PNCF ganhou estabilidade institucional e continua na atualidade. Ele segue a mesma lógica operacional do PCT, com categorias de financiamento diferenciadas, que atendem famílias do campo em situação de pobreza, jovens e mesmo agricultores mais consolidados. Presente em quase todas as unidades da federação, o Programa conta com a colaboração de governos estaduais – por meio de unidades técnicas estaduais (UTE) –, de conselhos municipais e estaduais e de movimentos sindicais rurais e outras entidades da sociedade civil. Em casos excepcionais, essa execução pode ser feita de forma direta, pelo Governo Federal. Conforme a Tabela 1, o limite de crédito é de R\$ 80 mil por beneficiário; as taxas anuais

5 Em 2018 o Conselho Monetário Nacional aprovou a resolução que regulamenta novas condições de financiamento para acesso ao PNCF, tendo como principais alterações a regionalização e a maior qualificação dos projetos, novas linhas de crédito, ampliação dos perfis de renda e patrimônio, do prazo de financiamento, bem como do teto de R\$ 80 mil para R\$ 140 mil.

de juros variam conforme a linha de crédito e o estado. Além disso, o Programa prevê o prazo de pagamento de até vinte anos, com carência de três anos⁵.

Tabela 1 – Linhas de crédito do PNCF

Linhas de Crédito	Taxa de Juros (%/ano)	Renda Anual (R\$) do beneficiário	Patrimônio (R\$)	Experiência na agricultura	Forma de acesso	Recursos Infraestrutura básica e produtiva
Combate à Pobreza Rural-CPR (CAD – Único)	0,5	Até 9 mil	Até 15 mil	5 anos	Coletivo	Não reembolsável
					Individual	Reembolsável
Nossa Primeira Terra-NPT	1,0	Até 15 mil	Até 30 mil	5 anos	Individual	Reembolsável
Consolidação da Agricultura Familiar-CAF	2,0	Até 15 mil	Até 30 mil	5 anos	Individual	Reembolsável
Limite de crédito				R\$ 80 mil por beneficiário		
Prazo de financiamento				até 20 anos com 3 anos de carência		

Fonte: Brasil (2015).

Entre 2013 e 2017, o PNCF aplicou um total aproximado de 140 milhões de reais, sendo o CPR responsável por 68% das verbas, seguido pelo CAF com 23% e o NPT com 9%. Em Santa Catarina, o CAF destinou 50% dos recursos e o NPT 47%, por não ser prioritário, o CPR foi responsável por apenas 3% das verbas, aplicadas em seis contratos. Diante de uma política pública que pressupõe uma participação ativa das representações sociais em suas estratégias operacionais, o capital social torna-se um poderoso instrumento de elucidação das relações existentes no processo de acessibilidade. Seriam as conclusões de Putnam (1995), referente à subordinação de trajetória, um possível retrato do que acontece com o PNCF no Território Meio Oeste Contestado? O baixo estoque de capital social se mostrou um fator limitante para a acessibilidade das populações rurais ao PNCF? É possível “aumentar o estoque” de capital social durante o processo de estruturação e gestão desta política pública, tendo os sindicatos rurais e as entidades civis organizadas como protagonistas principais? No intuito de buscar respostas a estes questionamentos, a parte empírica da pesquisa foi exercida por meio de um estudo de caso no território Meio Oeste Contestado (MOC).

Pode-se constatar, pela Tabela 2, que o PNCF aparece como principal ferramenta de acesso à terra em Santa Catarina nos últimos anos.

Tabela 2 – Número de famílias assentadas pelo Incra (2003-2010) e pelo PNCF (2003 - 2011)*

Número de famílias beneficiadas				
UF	Incra	PNCF	Total	PNCF/Total %
PA	180.897	*	180.897	*
AC	20.219	*	20.219	*
AM	40.600	*	40.600	*
RO	10.753	191	10.944	1,7
AP	9.810	*	9.810	*
RR	11.996	*	11.996	*
TO	17.199	2.894	20.093	14,4
CE	7.761	2.952	10.713	27,6
PE	28.056	2.641	30.697	8,6
BA	24.461	5.477	29.938	18,3
MA	73.681	8.567	82.248	10,4
PB	6.281	3.556	9.837	36,1
RN	10.378	5.405	15.783	34,2
AL	9.149	2.158	11.307	19,1
SE	5.009	186	5.195	3,6
PI	21.713	16.027	37.740	42,5
MG	9.907	1.871	11.778	15,9
RJ	2.353	344	2.697	12,8
SP	10.241	324	10.565	3,1
ES	2.423	2.048	4.471	45,8
PR	8.814	2.548	11.362	22,4
SC	2.262	5.696	7.958	71,6
RS	5.319	14.711	20.030	73,4
GO	10.530	997	11.527	8,6
MT	48.129	4.391	52.520	8,4
MS	24.373	2.126	26.499	8,0
Brasil	602.314	85.110	687.424	12,0

* Estados que não aderiram ao PNCF.

Fonte: Adaptado de Gomes (2013).

Relacionando os números de famílias beneficiadas pelo PNCF e pela reforma agrária tradicional efetuada pelo Incra, observa-se que a política de crédito fundiário foi representativa apenas em alguns estados, com destaque para o Rio Grande do Sul e Santa Catarina, onde ele atendeu 73,4% e 71,6% das famílias beneficiadas, respectivamente. Estes números

são expressivos também quando comparados ao conjunto dos estados, pois no Brasil o PNCF apresentou apenas 12% do número de famílias assentadas no período.

O Território Meio Oeste Contestado e o PNCF

Historicamente, o Meio Oeste de Santa Catarina, região onde se insere o Território Meio Oeste Contestado, é marcado por conflitos políticos e sociais, de origem agrária. O nome “Contestado” é resultado da disputa de terras entre os estados do Paraná e Santa Catarina, ocorrida no início do século XX, após o seu desmembramento da então Província de São Paulo.

Segundo Machado (2004, p. 41), “[...] os vazios demográficos deixados como resultado do conflito, principalmente em virtude da violência em sua fase final, foram preenchidos por pequenos agricultores de origem europeia”. Muitos desses agricultores eram migrantes que vieram trabalhar na construção da estrada de Ferro implantada na região e aí permaneceram após o seu término.

Ao se analisar o desempenho do PNCF neste território, verifica-se que há uma disparidade entre os municípios no acesso ao Programa. No período de 2004 a 2014, apenas sete municípios (Entre Rios, Erval Velho, Herval d’Oeste, Ibicaré, Joaçaba, Ouro e Xaxim) concentraram 55% dos beneficiários, enquanto os municípios de Água Doce, Bom Jesus, Vargem e Vargem Bonita obtiveram somente 3% dos contratos. Um dos fatores explicativos para esta disparidade pode estar relacionado ao estoque de capital social destas populações e à sua representatividade nos espaços políticos que determinam a alocação dos recursos destinados ao PNCF.

Outro dado importante é o contínuo decréscimo do número de contratos firmados no MOC. Depois de 2005, ano ápice do Programa, o qual foram contemplados 93 beneficiários, houve uma queda vertiginosa de atendimentos, chegando a apenas três contratos em 2014. Uma das possíveis causas para esse decréscimo é a forte valorização das terras agrícolas observada neste mesmo período, fruto principalmente da elevação dos preços das *commodities* (soja e milho). Um levantamento realizado pela Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina (Epagri) demonstra que, entre 2015 a 2016, houve um acréscimo em torno de 25% no preço das terras no MOC.

As análises empíricas e sua relação com o capital social

Inicialmente, são apresentadas características de 27 famílias arguidas pela pesquisa, considerando sua origem étnica, idade, escolaridade, composição familiar, renda e participação em organizações socioeconômicas

da região. Para completar as informações e reforçar a análise, a pesquisa recorre às nove entrevistas efetuadas com os técnicos e agentes públicos e, também, aos dados obtidos na análise documental e a outros estudos realizados na região.

As entrevistas com os agricultores foram efetuadas com o principal responsável pelo estabelecimento agrícola. Neste contexto, 85,2% dos entrevistados são do sexo masculino e 14,8% do sexo feminino. Ressalta-se, que geralmente, todos os membros do grupo familiar contribuem para a manutenção e a reprodução da família, mas é o homem que ainda permanece como a figura central no controle, total ou parcial, do uso dos recursos gerados no estabelecimento. Observou-se que tal situação se aplica mesmo com relação aos recursos obtidos de forma compartilhada, ou seja, com a participação direta de outros membros do grupo familiar. Portanto, compreende-se que existem relações desiguais de poder no interior das famílias e que estas devem ser consideradas na elaboração de ações voltadas à agricultura familiar, sobretudo, daquelas orientadas à criação de alternativas para permanência de jovens e mulheres no meio rural⁶.

Quanto à etnia dos agricultores, Bloemer (2000) constatou que no Território coexistem dois modos distintos de vida, sendo o primeiro representado pelos caboclos e o segundo pelos colonos. Historicamente, os caboclos ocuparam as áreas rurais antes dos colonos, mas o fizeram na condição de posseiros. Já os colonos imigrantes instalaram-se na condição de proprietários das terras. Fruto dessa situação, os caboclos foram colocados em desvantagem, pois passaram a ser tratados como intrusos nas terras que há muito ocupavam, visto que a legalidade da propriedade jurídica da terra deu legitimidade à fixação dos colonos. No decorrer do trabalho percebeu-se que essa clivagem social exerce influência direta tanto na ação dos agentes que operacionalizam o PNCF, como no protagonismo das famílias junto às organizações sociais de representação e no acesso a terra e a outras políticas públicas. Esta marginalização dos agricultores de origem cabocla inibe até mesmo sua auto identificação, fazendo com que parte deles prefira se apresentar como “brasileiros”.

A pesquisa conseguiu abranger estes dois públicos (caboclos e colonos), sendo entrevistados 33,3% de brasileiros/caboclos e 66,7% de alemães, italianos e poloneses (colonos). A renda familiar foi um dos itens avaliados na pesquisa, em função de ser este um quesito para o enquadramento no PNCF. Até a conclusão do trabalho de campo, o limite para enquadramento ao Programa era de 30 mil reais de faturamento bruto por ano, valor este muito aquém da renda declarada pela maioria dos entrevistados. Dentre os respondentes, 69,2% possuem a renda bruta acima de 5 mil reais mensais, perfazendo um valor duas vezes maior que o teto do Programa. Uma das razões para esta disparidade é a atividade exercida

6 Conforme o Censo Agropecuário (2006), em todo o estado de Santa Catarina, são apenas 13 mil mulheres à frente de estabelecimentos de agricultura familiar.

pelas famílias visitadas, as quais, na sua maioria, desenvolvem a pecuária leiteira, tendo em vista o tamanho reduzido e o relevo declivoso dos seus estabelecimentos. Com o leite, até os pequenos rebanhos são capazes de promover uma renda satisfatória às famílias. Outro fato que auxilia na permanência no campo e na manutenção das famílias é a pluriatividade exercida por seus membros fora do estabelecimento. Nos casos pesquisados, 40,7% dos grupos familiares possuem membros que exercem atividade remunerada fora do estabelecimento. Essa renda, segundo os entrevistados, auxilia principalmente na permanência dos jovens no campo.

Na visão de 86% dos entrevistados, o teto estipulado pelo PNCF de 30 mil de renda anual para o interessado candidatar ao Programa é um dos principais entraves para o sucesso da política na região. Em função da valorização das terras ocorrida na última década, na opinião dos agentes públicos o não acesso a essa política de crédito deve-se ao teto de 80 mil reais disponibilizados para a compra do terreno.

Ainda que a maioria do público tenha uma renda superior ao máximo estipulado para o enquadramento no PNCF, existe um contingente populacional que ainda não foi beneficiado pelo Programa. Dos oito grupos familiares que declararam renda mensal menor que 5 mil reais, sabe-se que seis faturam menos de 30 mil reais por ano. Todas essas famílias se declararam caboclos/brasileiros. Apesar de esse público possuir os requisitos de enquadramento, os agentes públicos responsáveis pela operacionalização do PNCF no Território consideram as operações arriscadas tais agricultores um grupo de risco, visto a sua baixa capacidade de pagamento.

Essa percepção dos agentes públicos quanto ao perfil dos agricultores caboclos/brasileiros é recorrente dentro dos municípios pesquisados – os agricultores colonos corroboram essa visão. Muitos desses agentes afirmam que a política ideal para o referido público é a reforma agrária por desapropriação de terras. Do mesmo modo que nos grupos sociais dos colonos, a trajetória de vida comum vivenciada pelas populações caboclas gera um enraizamento social, promovendo adensamento das relações de confiança e de “integração” dos indivíduos ou grupos sociais. Tais processos fortalecem e são fortalecidos pelas identidades presentes e pelos projetos de vida comuns. Pode-se afirmar, então, que entre os caboclos/brasileiros, assim como entre os colonos, existe um capital social enraizado, como descrito por Woolcock, ou um capital social comunitário como retratado por Durston, ou o tipo “cola” como defendido por Abramovay. Porém, para que as famílias envolvidas possam colher outros frutos, a partir dessas relações, é necessário que elas tenham igualmente um segundo tipo de capital social (autonomia). Os laços desse tipo são fundamentais para os grupos construir relações extracomunitárias, tornando socialmente visíveis suas demandas. Um

exemplo deste segundo tipo de capital social é a participação das famílias em formas associativas de representação.

A pesquisa buscou saber o grau de envolvimento da família no contexto social em que ela vive, especialmente sobre a inserção de seus membros junto às organizações socioeconômicas existentes na região. Quanto a participação dos membros das famílias em organizações, a pesquisa revelou que 92,6% dos entrevistados participam de cooperativas. Esse elevado percentual deve-se à presença da atividade leiteira, exercida pela maioria das famílias, e de estratégias de comercialização efetuadas por meio das cooperativas. A participação nos sindicatos e nas associações também é representativa, correspondendo a 66,7% e 59,3%, respectivamente, dos entrevistados. Ressalta-se a importância, da participação nos sindicatos, pois a regulamentação do programa tem nesta instituição a “porta de entrada” para o enquadramento institucional das famílias a esta política fundiária. Porém, quando se efetua um recorte dos dados, observa-se que nenhuma das famílias de caboclos/brasileiros participa de sindicatos ou organizações comunitárias, e apenas 22% integram alguma associação. A participação de 78% dessas famílias em cooperativas deve-se principalmente ao modelo de comercialização agropecuária presente na região.

Tal cenário aponta uma clara diferenciação em termos de representatividade extracomunitária entre os agrupamentos de famílias de caboclos/brasileiros e de colonos, demonstrando que o segundo tipo de capital social (autonomia) ainda é incipiente nas primeiras e consolidada nas segundas.

O estabelecimento agrícola: o acesso a terra

A terra é um elemento essencial para viabilizar a produção agropecuária; por isso, as formas de distribuição e de apropriação social da terra são determinantes para se compreender e avaliar a questão agrária no Brasil. Pela legislação e tradição cultural do país, a condição de ser ou não proprietário da terra influencia fortemente nos resultados obtidos por quem nela produz. A renda da terra, já amplamente analisada por estudiosos da questão agrária, explica bem as consequências geradas por esse processo de posse privada da terra e do direito/concessão de produzir por meio dela (OLIVEIRA, 2006, p. 43).

Uma das arguições da pesquisa foi sobre como os entrevistados tiveram acesso à terra que ocupam. Dentre as variáveis possíveis, a compra foi a mais citada pelos respondentes (63%), seguida do Crédito Fundiário/Banco da Terra com 44,4%. A herança foi o terceiro mais citado, com 33,3%, seguido, pela terra oriunda da família, por 25,9% dos agricultores. O arrendamento/parceria proporcionou o acesso à terra para 11,1% dos entrevistados. Pelo desdobramento das respostas dadas a esse item, foi

possível identificar igualmente uma diferenciação do acesso à terra entre os caboclos/brasileiros e os colonos. Os primeiros tiveram como principais variáveis de acessos o Crédito fundiário/Banco da Terra (75%), todos pelo programa Banco da Terra, e a compra/recurso próprio (60%). A prática de arrendamento/parceria também se apresenta como estratégia de acesso ao estabelecimento para essas famílias (20 e 25%). Já os colonos têm maior variação na forma de acesso à propriedade, tendo a terra da família como importante forma de acesso, com 40% de citações.

Outra prática bastante utilizada pelas famílias pesquisadas é o arrendamento de terras⁷. Das 27 respondentes 20 se utilizam do arrendamento para viabilizar suas atividades. Entre os agricultores que arrendam terras, 70% o fazem em áreas menores de 10 ha; 15% arrendam áreas entre 10 a 19 ha; e 2 famílias arrendam áreas maiores de 50 ha, que correspondem a 10% do universo estudado. Além do arrendamento, as famílias se utilizaram dos recursos do Programa Mais Alimentos como estratégia para aumentar o grau de mecanização de suas atividades⁸. Os financiamentos com juros subsidiados permitiram ampliar a compra de máquinas e equipamentos, que reforçaram a capacidade produtiva dos estabelecimentos e viabilizaram o uso de terras arrendadas, em geral destinadas à produção de milho e de soja. Outra estratégia de uso da terra, utilizada principalmente entre parentes e vizinhos, é a parceria⁹. Adotada por 59% dos entrevistados, inclusive nas famílias caboclas/brasileiras, a parceria permite oferecer força de trabalho em troca do direito a produzir na terra.

As políticas públicas

Quando se analisa a relação dos agricultores e agentes públicos com as políticas desenvolvidas pelo Estado, percebe-se que a principal causa do não acesso às políticas destinadas a agricultura familiar ocorre pela ausência da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP). Os contratos de arrendamento são estratégias empregadas por filhos de agricultores e pelos trabalhadores rurais para ter acesso a DAP. Nos últimos cinco anos, 77,8% das famílias conseguiram a DAP, o que viabilizou a obtenção de crédito oficial para o estabelecimento. A finalidade desse crédito se concentra no investimento em infraestrutura, no custeio e na aquisição de animais, conforme os registros de 66,7%, 59,3% e 40,7% dos respondentes, respectivamente. Apenas duas famílias acessaram o PNFC para a aquisição de terras.

Para que se pudesse perceber a participação dos agentes públicos no processo de acessibilidade destes créditos e das políticas públicas em geral, a investigação questionou os agricultores sobre as formas pelas quais eles obtiveram informações sobre essas políticas. A Epagri foi citada por 74,1% dos respondentes com a principal fonte, seguida por sindicato (51,9%), rádio ou internet (29,6%) e as secretarias municipais de agricultura (22,2%).

7 O arrendamento agrário segue o conceito de locação, sendo uma modalidade de *locatio rei*, haja vista que se conceitua na cessão onerosa do uso e gozo de imóvel rural, na integralidade ou não, com a finalidade de exploração agrícola, pecuária, agroindustrial, extrativa ou mista, mediante retribuição ou aluguel (BRASIL, 2015).

8 O Mais Alimentos Produção Primária é uma linha de crédito do Pronaf que financia investimentos em infraestrutura produtiva da propriedade familiar. Os contratos do Pronaf Mais Alimentos Produção Primária são vinculados ao Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar (BRASIL, 2015).

9 A parceria rural é a modalidade contratual pela qual o parceiro-proprietário cede ao parceiro-produtor o uso da terra, partilhando com este os riscos do caso fortuito e da força maior e os frutos do produto da colheita ou da venda dos animais.

Para Evans (1996), as sociedades do Terceiro Mundo¹⁰ são muito propensas a levar em conta os interesses dos privilegiados nas relações entre o Estado e os grupos sociais excluídos. Pelo fato de não existirem burocracias fortes, autônomas e poderosas, o clientelismo é a consequência natural do forte vínculo entre o público e o privado.

Ainda na tentativa de entender a relação entre a sociedade e o Estado e de que forma o estoque de capital social das populações locais influencia no grau de acessibilidade às políticas públicas, pesquisou-se o conhecimento das famílias quanto às políticas voltadas para a produção agropecuária. Nesse sentido, entre os 27 entrevistados, 11% declararam não ter conhecimento do que é o Pronaf. Essas três famílias são de caboclos/brasileiros, e mesmo sendo agricultores familiares e enfrentando grande vulnerabilidade social, também declararam não possuírem DAP.

Quanto ao conhecimento sobre as políticas públicas sociais, a aposentadoria rural foi a mais expressiva, citada por 63% dos entrevistados. Lembrada por 48,1% das famílias, a habitação rural está igualmente difundida no MOC, especialmente nos municípios de Bom Jesus e Ipuacu. As atividades promovidas pelo Serviço Social do Comércio (SESC) e pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar) – traduzidas principalmente em cursos técnicos voltados à produção agropecuária e à manipulação de alimentos – aparecem com 44,4% das citações, enquanto o Bolsa Família foi lembrado por 37% das famílias.

Também nesses casos se percebe uma evidente diferença no conhecimento, na assistência e no acesso às políticas públicas entre as famílias caboclas/brasileiras e os colonos de origem europeia. As famílias caboclas/brasileiras possuem mais conhecimento sobre as políticas sociais em relação às de cunho produtivo; mas, mesmo assim, esse conhecimento é significativamente menor quando comparado ao existente nas famílias de origem europeia, o que evidencia um claro descompasso na acessibilidade à essas políticas.

Pode-se atribuir esse cenário ao histórico da região, que levou os caboclos a serem marginalizados pelo Estado, fato que colabora para a presença de um baixo estoque de capital social, aos moldes de Putnam (1995, 2000). Por outro lado, seguindo o raciocínio normativo de Evans (1996), pode-se também associar o fenômeno à presença do capital social de enraizamento, no nível micro.

A visão de sinergia, proposta por Evans (1996) e apresentada por Woolcock (1998) no Quadro 1, atrai a atenção teórica sobre marcos institucionais capazes de promover um jogo de ganha-ganha entre o Estado e a sociedade. Em termos práticos, essa proposta convida a ativar o potencial do capital social que está latente na sociedade civil, assim como a construir o tipo de capital social autônomo, entendido em termos de confiança e

10 A criação da expressão “Terceiro Mundo” é geralmente creditada ao demógrafo francês Albert Sauvy, em artigo publicado em 1952 na revista parisiense *l'Observateur*. Um primeiro sentido atribuído ao termo tomou forma ao longo das quase cinco décadas do antagonismo oeste-leste, capitaneados pelas duas superpotências protagonistas da Guerra Fria. Em razão do alinhamento geopolítico produzido pelos múltiplos modos de interferência global de Estados Unidos e União Soviética, o Primeiro e o Segundo Mundo passaram a ser termos comumente empregados nesse contexto histórico específico. Seja por via de exclusão, seja pela finalidade de discriminação, os demais Estados não pertencentes de modo mais próximo ou formal aos dois grandes blocos passaram a integrar um grupo heterogêneo, com o qual os atributos “menos desenvolvidos”, “em desenvolvimento” ou “subdesenvolvidos” passaram a ser associados. Em termos geográficos, o Terceiro Mundo é aquele localizado ao sul, distante dos centros políticos decisórios e economicamente produtivos; é, em termos mais claros, a periferia (MAGALHÃES; AFONSO, 2014, p. 8).

normas que promovem a cooperação, na interface entre o público-estatal e o privado. Essa possibilidade de se construir um círculo virtuoso entre o capital social dado, nos laços comunitários, e o capital social construído, como produto da sinergia entre o Estado e a sociedade, supõe rechaçar o preconceito de que “o Estado é o inimigo”.

No estudo realizado no MOC, verifica-se que, apesar das dificuldades que muitas vezes lhes são impostas, a grande maioria das famílias agricultoras, inclusive a mais pobres, manifestam a vontade de permanecer vivendo no meio rural. Desse modo, se o acesso às políticas públicas depende da capacidade de interlocução e de pressão dos grupos sociais, pode-se considerar válido o esforço de tornar as políticas públicas uma ferramenta de indução do capital social em populações mais vulneráveis.

O acesso ao crédito fundiário

Esta seção apresenta as percepções de agricultores e de agentes públicos consultados durante a pesquisa no que concerne ao acesso às políticas de crédito fundiário. O Banco da Terra e o PNCF foram citados por 37% dos entrevistados e uma família que foi contemplada por outro Programa (Fundo de terras). O desconhecimento dessas políticas foi registrado por 22,2% dos entrevistados. Por meio do cruzamento de dados descobriu-se, posteriormente, que seis entrevistados que afirmaram não conhecer as políticas eram de origem caboclas/brasileiras.

Outra estratégia da pesquisa foi compor uma amostragem diversificada, de modo a englobar famílias que tiveram acesso ao crédito fundiário e outras que não tiveram acesso, mesmo tendo perfil para serem contempladas. Dentro desse propósito, conseguiu-se entrevistar 14 famílias (52%) que nunca participaram do crédito fundiário e 13 (48%) que foram beneficiadas. Das contempladas, oito foram atendidas pelo Banco da terra, cinco pelo PNCF e uma pelo Fundo de terras.

A maioria dos beneficiados declarou que não teve ou não terá dificuldade para saldar o financiamento. Como mencionado, todos manifestaram a intenção de permanecer no campo e na atividade agrícola, mesmo existindo uma maioria que ressalta o sofrimento e a luta para viver da terra. Quando perguntados se “melhoraram de vida” após o financiamento, utilizaram uma expressão de exclamação, evidenciando um sentimento de contentamento com essa opção. As mesmas expressões “trabalhar no que é meu” e “morar no que é meu”, com algumas variações, foram repetidas durante toda a pesquisa de campo e em todos os grupos pesquisados. Tal manifestação evidencia uma relação direta com a terra e com um projeto de vida, o que facilita a compreensão dos motivos da adesão ao crédito fundiário.

Por outro lado, entre os principais motivos alegados pelo grupo de **não beneficiários** para o não acesso ao crédito fundiário, estão: o desconhecimento do programa, a dificuldade de obtenção da documentação necessária, a burocracia, a morosidade do processo e a dificuldade de encontrar terras no valor do teto do Programa.

Para os entrevistados, a propriedade da terra confere uma sensação de pertencimento ao lugar e a possibilidade de criar raízes e promover relações sociais. O histórico de conflitos e de exclusão dos caboclos do acesso a terra, que levaram essa população a uma luta armada na defesa de seu território, também confere a esse povo um capital social de enraizamento muito forte.

Todos os entrevistados desse grupo de não beneficiários apontaram que o trabalho na agricultura se torna mais difícil devido à sua condição de arrendatário ou parceiro. As duras jornadas do campo, o pagamento da renda da terra e o alto custo dos insumos são as principais reclamações apresentadas. As possibilidades de adquirir a terra, embora evidenciados nesse grupo, na realidade, continuam sendo um sonho distante. Na região, os caboclos brasileiros convivem com o estigma de ser uma população que recorreu ao acesso à terra pela reforma agrária tradicional, e que, portanto, participa de assentamentos e ocupações. Porém, essa conduta de participar das lutas pela terra não é regra geral, existindo muitas famílias pobres que não se submeteram às mobilizações pela reforma agrária. A pesquisa identificou que tais famílias estão relegadas a um verdadeiro limbo social. Em geral, os agentes públicos caracterizam esse grupo social como potenciais beneficiários da política de reforma agrária tradicional, baseadas na estruturação de assentamentos, e desconsideram o direito e aptidão que essas famílias possuem para acessar o PNCF.

Considerações finais

A pesquisa mostrou que as políticas públicas sofrem interferências da visão de mundo e o do grau de enraizamento que os grupos de potenciais beneficiários estabelecem em seu meio social. NO caso do MOC, observou-se uma clara distinção sociopolítica entre dois grupos estudados, o caboclo/ brasileiro e o colono, em relação ao acesso ao PNCF. A razão para essa distinção pode estar relacionada ao tipo de capital social presente. Como propõe Woolcock (1998), percebe-se que, na dimensão micro do capital social, patamar em que se encontram as famílias rurais do MOC, o capital social do tipo comunitário, ou de enraizamento, é presente nos dois grupos, em função da integração entre os indivíduos, e da presença de laços fortes e de projetos comuns. Porém, quando se analisa o segundo tipo de capital social dessas populações (autonomia), em que a participação dos indivíduos em redes sociais extracomunitárias fortalece as relações e possibilitam a conexão com outros atores e instituições, nota-se uma clivagem entre os

dois grupos. Este tipo de capital social é incipiente no grupo de caboclos/brasileiros, gerando baixa ou falta de representatividade social, mantendo-os na condição de sujeitos invisibilizados em termos de acessibilidade às políticas públicas, em especial ao PNCF. Por mais contraditório que pareça, a descentralização e a participação da sociedade civil na operacionalização do Programa, por meio dos sindicatos e os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável, são fatores que dificultaram aos caboclos/brasileiros o acesso a esta política pública, na linha da subordinação à trajetória, proposta por Putnam.

As relações entre as organizações sociais e os agentes públicos, pertencentes à dimensão de nível macro do capital social, ainda demonstram pouca sinergia e baixa ou quase nenhuma interação, o que confere um diminuto enraizamento das relações e baixo estoque do primeiro tipo de capital social. Isto torna o papel dos órgãos na promoção e indução de capital social praticamente nulo. A consequência desta trágica realidade é a formação de um ciclo “vicioso” que, além de reforçar a baixa eficácia da política fundiária na região, não contribui para atacar as causas da pobreza rural.

A mudança desse quadro exige um novo arranjo institucional e a construção de um respaldo sociopolítico dentro de consensos mínimos, mobilizando a capacidade técnica e operacional e os recursos materiais e financeiros dispersos nem sempre utilizados de forma eficaz.

Acredita-se ser um desafio trazer à luz um grupo populacional que atualmente se enquadra no PNCF, mas acaba sendo excluído do Programa por mecanismos informais e que orientam as formas práticas de organizar o acesso. Porém, a mudança de paradigma de uma relação clientelista com o Estado para uma relação de ganha-ganha passa por uma reeducação dos agentes públicos que operacionalizam as políticas públicas, tendo como pressuposto a responsabilização do Estado no papel de indutor do capital social inerente a essas populações.

Referências

ABRAMOVAY, R. O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. **Economia Aplicada**, São Paulo, v. 4, n. 2, p. 379-397, abr./jun. 2000.

ABU-EL-HAJ, J. **A mobilização de capital social no Brasil**. O caso da Reforma sanitária no Ceará. São Paulo: Anablume: 1999.

BLOEMER, N. M. S. **Brava gente brasileira: migrantes italianos e caboclos nos Campos de Lajes**. Florianópolis: Cidade Futura, 2000.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Recuperação e Regularização dos Projetos financiados pelo Fundo de Terras (Programas Banco da Terra e Cédula da Terra): Princípios e diretrizes**. Brasília: SRA/MDA, 2004. Disponível em <http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/sra-crefun/sobre-o-programa> Acesso em: 21 nov. 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Programa Nacional de Crédito Fundiário: Consolidação da Agricultura Familiar. (Manual de Operações)**. Brasília: SRA/MDA, 2015.

DURSTON, J. **Construyendo Capital Social Comunitario: Una Experiencia de Empoderamiento Rural en Guatemala**. Santiago del Chile: CEPAL: 1999.

GRANOVETTER, M. Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness. **American Journal of Sociology**, v. 91, p. 481-510, 1984.

MACHADO, P. P. **Lideranças do Contestado: a formação e a atuação das chefias caboclas (1912-1916)**. Campinas: Unicamp, 2004.

MAGALHÃES, J. L. Q. de.; AFONSO, H. W. Para contar as outras estórias: direito internacional e resistência contra-hegemônica no terceiro mundo. **Revista do Curso de direito do UNIFOR**, Formiga, v. 5, n. 1, p. 1-27, jan./jun. 2014.

NASCIMENTO, H. M. **Capital Social e Desenvolvimento Sustentável no Sertão Baiano: A Experiência de Organização dos Pequenos Agricultores do Município de Valente**. Orientador: Ademar Ribeiro Romeiro. 2000. 124 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Economico, Espaço e Meio Ambiente) – Instituto de Economia, Universidade de campinas, Campinas, 2000.

NORTH, D. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge: University Press, 1990.

OLIVEIRA, A. U. de. A “**não reforma agrária**” do MDA/INCRA no governo Lula. (Reunião paralela realizada pela Via Campesina durante a Conferência Internacional sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural – CIRADR-FAO), Porto Alegre, 7-10 mar. 2006. Disponível em: <https://neararj.files.wordpress.com/2010/06/a-e2809cnao-reforma-agrariae2809d-do-mda-incra-no-governo-lula.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2016.

PUTNAM, R. **Bowling Alone: America's Declining Social Capital**. **Journal of Democracy**, v. 6, n. 1, p. 65-78, jan. 1995.

PUTNAM, R. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: Editora FGV: 2000.

SANTA CATARINA. Secretaria de Estado da Agricultura e Política Agrícola – Gerências de Assuntos Fundiários. **Instruções gerais sobre a proposta individual de crédito fundiário**. Florianópolis: Geafu/SAR, [s. d.]. Mimeo.

WOOLCOCK, M. Social capital and economic development: toward a theoretical synthesis and policy framework. **Theory and Society**, v. 27, n. 2, p. 151-208, 1998.

Recebido: 26/06/2019.

Aceito: 31/07/2019.

NATIONAL LAND CREDIT PROGRAM: CONTRASTS TO ACCESS BY FARMERS OF SANTA CATARINA

Abstract

Access to land is one of the main problems related to the agrarian issue in Brazil. In Santa Catarina, the National Land Credit Program (PNCF) is one of the main public policies for access to land. The analysis was performed at the stateless PNCF, with emphasis on the Midwest Contested Territory (MOC). The methodological procedures are qualitative and quantitative in nature. The results shown are PNCF meets, preferably, are not proprietary. At MOC, a land reclamation operation makes it difficult to operationalize the program. Not for that is one of the informal between two groups, here denominated of caboclo/portuguese and colonists. Social type social capital is present in two groups, in function of the strong weights, represented by common life projects. However, when analyzing the second type of social capital (autonomy), wages/participate in extra-community social networks weaken their connections with other actors and institutions. This lack of visibility and sociopolitical representativeness of caboclos/Brazilians in social representation spaces makes their accessibility to the PNCF difficult. It concludes to shed light on unprecedented access to politics and operation by re-educating the objectives of state policy and accountability in the role of inducing social capital inherent in these populations.

Keywords: Land credit. Social capital. Public policies. Caboclos. Settlers.

PROGRAMA NACIONAL DE CRÉDITO FUNDIARIO: CONTRASTES AL ACCESO POR AGRICULTORES DE SANTA CATARINA

Resumen

El acceso a la tierra es uno de los principales problemas relacionados con el tema agrario en Brasil. En Santa Catarina, el Programa Nacional de Crédito a la Tierra (PNCF) es una de las principales políticas públicas de acceso a la tierra. El análisis se realizó en el PNCF apátrida, con énfasis en el territorio disputado del medio oeste (MOC). Los procedimientos metodológicos son de naturaleza cualitativa y cuantitativa. Los resultados mostrados son PNCF cumple, preferiblemente, no son propietarios. En MOC, una operación de recuperación de tierras dificulta la operacionalización del programa. No por eso es uno de los informales entre dos grupos, aquí denominados de caboclo/portugués y colonos. El capital social de tipo social está presente en dos grupos, en función de los fuertes pesos, representados por proyectos de vida común. Sin embargo, al analizar el segundo tipo de capital social (autonomía), los salarios/participación en redes sociales extracomunitarias debilitan sus conexiones con otros actores e instituciones. Esta falta de visibilidad y representatividad sociopolítica de los caboclos/brasileños en los espacios de representación social dificulta su accesibilidad al PNCF. Concluye para arrojar luz sobre el acceso sin precedentes a la política y la operación al reeducar los objetivos de la política estatal y la rendición de cuentas en el papel de inducir el capital social inherente a estas poblaciones.

Palabras clave: Crédito de tierra. Capital social. Políticas públicas. Caboclos. Colonos.