

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS

Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais

Camila Thaís Diniz Vasconcelos

**AS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NA FORMULAÇÃO E
IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE CRÉDITO FUNDIÁRIO
NO ESTADO DE MINAS GERAIS**

Belo Horizonte

2016

Camila Thaís Diniz Vasconcelos

**AS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NA FORMULAÇÃO E
IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE CRÉDITO FUNDIÁRIO
NO ESTADO DE MINAS GERAIS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Alberto Vasconcelos Rocha

Belo Horizonte

2016

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

V331r	Vasconcelos, Camila Thaís Diniz
	As relações intergovernamentais na formulação e implementação do Programa Nacional de Crédito Fundiário no estado de Minas Gerais / Camila Thaís Diniz Vasconcelos. Belo Horizonte, 2016.
	155 f. : il.
	Orientador: Carlos Alberto Vasconcelos Rocha
	Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais.
	1. Federalismo. 2. Descentralização na administração pública. 3. Política pública. 4. Sociedade civil. I. Rocha, Carlos Alberto Vasconcelos. II. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. III. Título.
	SIB PUC MINAS
	CDU: 323.17

Revisão Ortográfica e Normalização Padrão PUC Minas de responsabilidade do autor.

Camila Thaís Diniz Vasconcelos

**AS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NA FORMULAÇÃO E
IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE CRÉDITO FUNDIÁRIO
NO ESTADO DE MINAS GERAIS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Alberto Vasconcelos Rocha

Prof. Dr. Carlos Alberto Vasconcelos Rocha PUC Minas (Orientador)

Profª. Dra. Jane Noronha Caravalhais UEMG (Banca Examinadora)

Profª. Dra. Cristina Almeida Cunha Filgueiras PUC Minas (Banca Examinadora)

Belo Horizonte, 18 de abril de 2016.

*Para os meus amados filhos,
Bernardo e Arthur,
razão da minha vida.*

AGRADECIMENTOS

A Deus, pelo dom da vida.

Aos meus amados pais, José Aurízio e Edilva, pelo amor incondicional.

Às minhas irmãs, Rúbia e Paloma, e à querida Maria, pelo apoio e incentivo.

Aos meus queridos afilhinhos, Gabriel e Fernanda, pelo carinho e alegria.

Ao meu orientador, Carlos Alberto de Vasconcelos Rocha, pelos ensinamentos e pelo exemplo de vida. Não tenho palavras para agradecer a sua sensibilidade e paciência durante toda a minha trajetória, compreendendo os meus momentos difíceis e ajudando na minha maturidade para conseguir conciliar os estudos com a maternidade. Obrigada por acreditar na minha capacidade.

Aos professores do Departamento de Pós-graduação em Ciências Sociais, especialmente aqueles com quem tive convivência: Candice, Maria Carolina, Rita, Regina, Lea, Cristina Filgueiras, Carlos Aurélio, André e Juliana e aos membros do Colegiado. Não poderia deixar de agradecer aos queridos funcionários da Secretaria, Ângela, Guilherme e Fabrício. Obrigada a essa equipe maravilhosa pelo carinho, profissionalismo e compreensão!

À Capes, pelo incentivo financeiro, acompanhamento das atividades e patrocínio de tantas experiências exitosas.

Ao amigo e mestre James Ladeia, que acreditou no meu potencial, incentivando o meu ingresso neste desafio. Ao querido Dr. Carlos, pela alegria contagIANte e exemplo de superação. Às amizades conquistadas durante o curso, em especial Geise, Pablo, Clarissa e Cláudia Brígido.

Aos queridos amigos do Ministério de Desenvolvimento Agrário, do Departamento de Crédito Fundiário, da Secretaria de Reordenamento Agrário, da Delegacia Federal de Desenvolvimento Agrário de Minas Gerais, da FETAEMG, da FETRAF/MG, da UTE/MG, do IICA e todos aqueles que me concederam maravilhosas entrevistas.

Em especial agradeço ao Sr. Adhemar Lopes de Almeida, Secretário de Reordenamento Agrário do Ministério de Desenvolvimento Agrário, pelo brilhantismo com que trabalha em prol do desenvolvimento eficaz do Programa Nacional de Crédito Fundiário – PNCF como política pública de acesso à terra. Com certeza, é um exemplo de gestor público.

Aos beneficiários do PNCF e a todos os agricultores familiares que lutam pelo desenvolvimento rural sustentável em prol de uma vida digna no campo.

Ao meu marido Fabinho, que compreendeu a importância deste projeto para a nossa família, mesmo que tenha lhe roubado muitas e muitas horas de convívio.

Finalmente, dedico este trabalho aos nossos amados filhos: Bernardo, com sua ternura e preocupação com minhas noites de estudo... e o nosso pequenino Arthur, concebido em meio a este processo e que nasceu já “politizado”, pensativo com a mãozinha no rosto... Vocês são a razão da minha vida!

RESUMO

A presente dissertação apresenta como tema as relações intergovernamentais que envolvem os entes federados na formulação e implementação de políticas públicas. Busca como objeto de estudo uma política pública complementar à reforma agrária denominada Programa Nacional de Crédito Fundiário, que se consolidou no Brasil por meio do Decreto n. 6.672, de 2 de dezembro de 2008. Utilizamos como recorte territorial o estado de Minas Gerais para analisar o ciclo de elaboração dessa política e os atores envolvidos no cenário mineiro, haja vista a importância da agricultura familiar para o estado. O objetivo central é compreender a perspectiva da produção de políticas públicas em um contexto federativo, analisando os reflexos da descentralização e as relações federativas no Brasil, bem como os arranjos institucionais, cooperativo e competitivo, que coexistem nas relações intergovernamentais e a importância da participação da sociedade civil nesse contexto. Analisamos especificamente a política descentralizada do PNCF e a relação vertical que ocorre entre o governo federal e o governo estadual mineiro, detalhando a relevância dos atores sociais envolvidos na formulação e implementação dessa política. Nesse contexto, examinamos as instituições que representam os interesses dos trabalhadores rurais no PNCF: em nível nacional a CONTAG (Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura) e a Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar do Brasil (FETRAF-BRASIL), e, em nível estadual, a Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Minas Gerais (FETAEMG) e a Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar de Minas Gerais (FETRAF-MG). Ressaltamos também a importância dos órgãos colegiados na elaboração dessa política, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF), o Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS) e os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS), como instâncias decisórias, funcionando também como mecanismos de controle da política. Para alcançar os objetivos de pesquisa adotou-se como metodologia o método qualitativo, e como ferramentas metodológicas utilizamos a análise de documento e entrevistas semiestruturadas com gestores estaduais, federais, lideranças sindicais e agentes políticos. Concluiu-se que, para a eficácia de uma política pública federal de execução descentralizada para os estados, é necessário que o estado tenha interesse em assumir a política, que a relação vertical que se estabelece entre a União e os estados seja um arranjo cooperativo e que faça parte da dinâmica política estadual. Especificamente em relação ao PNCF, o modelo de elaboração da política adotado foi o

bottom-up, ou seja, a política é elaborada levando em consideração os anseios da sociedade civil. Por fim, observamos os desafios existentes para que uma política de inclusão social possa se consolidar em um estado democrático, através da ingerência dos movimentos e da participação da sociedade civil organizada tanto na formulação quanto na implementação da política e ainda exercendo o controle social.

Palavras-chave: Relações Intergovernamentais. Descentralização. Política Pública. Programa Nacional de Crédito Fundiário. Sociedade civil.

RESUMEN

Esta disertación presenta como tema las relaciones intergubernamentales que envuelven a los estados de la federación en la formulación e implementación de políticas públicas. Tiene como objeto de estudio una política pública complementar, la reforma agraria denominada “Programa Nacional de Crédito Fundiário”, que fue consolidada en Brasil por medio del Decreto n. 6.672, del 2 de diciembre de 2008. Utilizamos como recorte territorial el estado de Minas Gerais para analizar el ciclo de elaboración de esta política y los actores envueltos en el escenario, considerando que la agricultura familiar es de suma importancia para este estado. El objetivo central de este trabajo es comprender la perspectiva de la producción de políticas públicas en el contexto federativo, analizando los reflejos de la descentralización y las relaciones federativas en Brasil. Así como también comprender los sistemas institucionales, cooperativos y competitivos, que coexisten en las relaciones intergubernamentales y la importancia de la participación de la sociedad civil en este contexto. Analizamos específicamente la política descentralizada del PNCF y la relación vertical que ocurre entre el gobierno federal y el gobierno estadual de Minas Gerais, detallando la relevancia de los actores civiles envueltos en la formulación e implementación de esta política. En este contexto examinamos las instituciones que representan los intereses de los trabajadores rurales en el PNCF: a nivel nacional la CONTAG (Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura) y la FETRAF-BRASIL (Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar do Brasil), y a nivel estadual, la FETAEMG (Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Minas Gerais) y la FETRAF-MG (Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar de Minas Gerais). Así como también resaltamos la importancia de los órganos incorporados en la elaboración de esta política, tales como el CONDRAF (Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável), el CEDRS (Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável) y los CMDRS (Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável). Órganos que representan instancias decisorias y funcionan como mecanismos de control de la política. Para alcanzar los objetivos de la investigación se escogió como metodología el método cualitativo y como herramientas metodológicas el análisis de documentos y entrevistas semi-estructuradas, aplicadas a los gestores estadales, federales, líderes sindicales y agentes políticos. Se concluye que para la eficacia de una política pública federal, de ejecución descentralizada por los estados federativos, es necesario que el estado de la federación tenga interés en asumir la política y

que la relación vertical que se establece entre la “União” (Estado) y los estados de la federación sea un sistema cooperativo y que haga parte de la dinámica política estadual. Específicamente en relación al PNCF, el modelo de elaboración de política escogido fue el *bottom-up*, que significa que la política es elaborada considerando los deseos de la sociedad civil. Finalmente observamos que los desafíos que existen para que una política de inclusión social pueda consolidarse en un estado democrático, pueden ser superados a través de la participación de los movimientos sociales y de la sociedad civil organizada en la formulación, implementación de la política y también ejerciendo control social.

Palabras-clave: Relaciones Intergubernamentales. Descentralización. Política Pública. Programa Nacional de Crédito Fundiário. Sociedad civil.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - Modelos de relações intergovernamentais (nacional, estaduais e locais)	52
FIGURA 2 - Fluxograma de contratação do PNCF em Minas Gerais	123

LISTA DE TABELA

TABELA 1 - Relação do número de famílias atendidas com recursos do Fundo de Terras no Brasil.....	75
---	----

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - Condições de financiamento do PNCF	83
QUADRO 2 - Relatório de instituições cadastradas no sistema que atuam no estado de Minas Gerais.....	112
QUADRO 3 - Famílias contratadas em Minas Gerais em agosto/2015.....	121

LISTA DE GRÁFICO

GRÁFICO 1 - Participação das instituições no PNCF – Contratações 2015	111
GRÁFICO 2 - Participação das instituições no PNCF de acordo com o Sistema de Qualificação da Demanda (SQD) em agosto de 2015	122

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AL	Alagoas
AMB	Articulação de Mulheres Brasileiras
AMEFA	Associação Mineira das Escolas Famílias Agrícolas
ANA	Articulação Nacional de Agroecologia
ATER	Assistência Técnica e Extensão Rural
BA	Bahia
BB	Banco do Brasil
BIRD	Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BR	Brasil
CAD-ÚNICO	Cadastro Único para Programas Sociais
CAF	Consolidação da Agricultura Familiar
CE	Ceará
CEDRAF/MG	Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável de Minas Gerais
CEDRS	Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável
CEF	Caixa Econômica Federal
CEPA	Conselho Estadual de Política Agrícola
CGOF	Coordenação Geral de Orçamento e Finanças
CMDR	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural
CMDRS	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável
CMN	Conselho Monetário Nacional
CNS	Conselho Nacional das Populações Extrativistas
COFIEX	Comissão de Financiamentos Externos
CONDRAF	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
COPAM	Conselho de Política Ambiental
COPROFAM	Confederação de Organizações de Produtores Familiares
CPR	Combate à Pobreza Rural
CTA	Centro de Tecnologias Alternativas
CTB	Central dos Trabalhadores do Brasil

CTPAAM	Câmara Técnica de Políticas Agrárias e Ambientais
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DCF	Departamento de Crédito Fundiário
DF	Distrito Federal
DFDA	Delegacia Federal de Desenvolvimento Agrário
EFA	Escola Família Agrícola
EMATER	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
ES	Espírito Santo
FAF	Federação da Agricultura Familiar
FETAEMG	Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura do Estado de Minas Gerais
FETAG	Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura
FETRAF	Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar
FETRAF-MG	Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar de Minas Gerais
FUMAC	Fundo Municipal de Apoio Comunitário
FUMACP	Fundo Municipal de Apoio Comunitário Piloto
GO	Goiás
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDENE	Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste
IEF	Instituto Estadual de Florestas
IICA	Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
ITER/MG	Instituto de Terras do Estado de Minas Gerais
MA	Maranhão
MAMA	Movimento Articulado de Mulheres da Amazônia
MCR	Manual de Crédito Rural
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MG	Minas Gerais
MIQCB	Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco de Babaçu,
MMM	Marcha Mundial das Mulheres
MMTR/NE	Movimento de Mulheres Trabalhadoras Rurais do Nordeste
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MSTTR	Movimento Sindical de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais

MT	Mato Grosso
N	Número
NPT	Nossa Primeira Terra
ONG	Organização não-governamental
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PADRSS	Projeto Alternativo de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário
PB	Paraíba
PE	Pernambuco
PI	Piauí
PIB	Produto Interno Bruto
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNCF	Programa Nacional de Crédito Fundiário
PNHR	Programa Nacional de Habitação Rural
POA	Plano Operativo Anual
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PSDB	Partido da Social-Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PUC	Pontifícia Universidade Católica
RIGs	Relações Intergovernamentais
RJ	Rio de Janeiro
RN	Rio Grande do Norte
RO	Rondônia
RS	Rio Grande do Sul
SAF	Secretaria de Agricultura Familiar
SAT	Subprojeto de Aquisição de Terra
SE	Sergipe
SEAPA	Secretaria de Agricultura, Pecuária e Abastecimento
SEARA	Secretaria Extraordinária para Assuntos de Reforma Agrária
SEDA	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário
SENAR	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
SIB	Subprojeto de Investimento Básico
SIC	Subprojeto de Investimento Comunitário
SIG-CF	Sistema de Informações Gerenciais do Crédito Fundiário
SINTRAF	Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar

SP	São Paulo
SQD	Sistema de Qualificação da Demanda
SRA	Secretaria do Reordenamento Agrário
SREDE	Sistema de Rede de Apoio
STR	Sindicato dos Trabalhadores Rurais
STTR	Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais
UBM	União Brasileira de Mulheres
UNICAFES	União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária
UTE	Unidade Técnica Estadual
UTE/MG	Unidade Técnica Estadual de Minas Gerais

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	39
1 AS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: ABORDAGEM TEÓRICA.	47
1.1 Conceito de federalismo, de relações intergovernamentais e as redes federativas.....	47
1.2 Descentralização e relações federativas	55
1.3 O ciclo de produção de políticas públicas em sistemas federais.....	59
2 DESCENTRALIZAÇÃO E RELAÇÕES FEDERATIVAS NO CASO BRASILEIRO	63
2.1 Descentralização e relações federativas no Brasil: cooperação e competição.....	63
2.2 A importância da sociedade civil na federação brasileira: antes e após 1980	68
3 O PROGRAMA NACIONAL DE CRÉDITO FUNDIÁRIO: CARACTERÍSTICAS GERAIS	71
3.1 As políticas públicas de acesso à terra no Brasil até o surgimento do PNCF	71
3.2 Panorama nacional dos resultados alcançados através do PNCF.....	75
3.3 Características, linhas de financiamento e critérios de elegibilidade do PNCF	78
3.4 O arranjo institucional descentralizado do PNCF	87
3.5 Os órgãos colegiados no processo decisório do PNCF.....	91
3.6 Fonte orçamentária para o financiamento e para a implementação do PNCF em nível nacional e os instrumentos de repasse para os estados	93
3.7 A participação dos trabalhadores rurais na produção do PNCF	94
3.7.1 <i>Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG)</i>	100
3.7.2 <i>Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar (FETRAF-BRASIL)</i>	101
3.7.3 <i>Os convênios realizados entre o governo central e os movimentos sociais</i>	102
4 ANALISANDO AS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NA IMPLEMENTAÇÃO DO PNCF EM MINAS GERAIS	105
4.1 O PNCF e o arranjo institucional para a sua implementação no estado de Minas Gerais.....	105
4.2 Os atores envolvidos da sociedade civil	109
4.2.1 <i>A Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Minas Gerais – FETAEMG</i>	114
4.2.2 <i>Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar de Minas Gerais – FETRAF-MG/CUT</i>	117
4.3 Fonte orçamentária e instrumentos de repasse: origem dos recursos para o financiamento e para a implementação do programa no estado	120
4.4 O processo de contratação das propostas.....	121
4.5 Os desafios encontrados para a consolidação do PNCF em Minas Gerais	125
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	131
REFERÊNCIAS	137

APÊNDICE A: Perfil dos entrevistados 147

ANEXO A - Propostas contratadas, com recursos do Fundo de Terras, através dos Programas Cédula da Terra, Banco da Terra e Crédito Fundiário – Regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste 149

ANEXO B - Propostas contratadas, com recursos do Fundo de Terras, através dos Programas Cédula da Terra, Banco da Terra e Crédito Fundiário – Regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste 153

INTRODUÇÃO

O presente trabalho propõe um estudo sobre o Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), tendo como objeto central as relações intergovernamentais e da sociedade civil que permeiam os entes federados na formulação e na implementação dessa política pública federal mas com execução estadual, tendo como recorte o estado de Minas Gerais.

O problema de pesquisa consiste em examinar como ocorrem os processos de formulação e de implementação de uma política pública engendrada de forma centralizada pelo governo federal com a execução descentralizada para os estados.

Para tanto, apresentam-se as influências diretas e indiretas do federalismo, das relações intergovernamentais e da descentralização na formulação e implementação das políticas públicas e, através de uma abordagem teórica, verificam-se as suas implicações no Programa Nacional de Crédito Fundiário.

O PNCF faz parte do Plano Nacional de Reforma Agrária, executado de forma descentralizada nos estados, tendo como órgão executor as Unidades Técnicas Estaduais, com sua gestão intermediada pela Secretaria de Reordenamento Agrário do Ministério de Desenvolvimento Agrário, conforme preceituam a Lei Complementar n. 93, de 4 de fevereiro de 1998 (BRASIL, 1998) e o Regulamento Operativo do Fundo de Terras e da Reforma Agrária.

Esse programa busca como resultado direto a criação de ocupações produtivas permanentes para as famílias, o aumento da renda e a melhoria das condições de vida da população rural, oferecendo aos agricultores a oportunidade de adquirirem uma propriedade rural onde possam produzir, garantindo, assim, o seu sustento e o de suas famílias. Visa a contribuir, ainda que indiretamente, para a redução das desigualdades sociais, de gênero, de geração e de etnia.

O interesse em elaborar um trabalho de pesquisa na área das Ciências Sociais surgiu em virtude da trajetória profissional vinculada às políticas públicas. Há aproximadamente oito anos trabalho com o PNCF, tendo atuado como consultora jurídica, através de contrato de prestação de serviços celebrado com o Instituto de Terras do Estado de Minas Gerais (ITER/MG), com recursos oriundos do Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD). O trabalho visava a dar consultoria à Unidade Técnica Estadual de Minas Gerais (UTE/MG) na implementação do projeto, no contexto da estratégia de desenvolvimento sustentável. Logo depois, como consultora do Instituto Interamericano de

Cooperação para a Agricultura (IICA), atuei monitorando a execução do programa no estado de Minas Gerais e as suas alterações e reformulações em nível federal.

O tema geral analisado é o da produção de políticas públicas em um contexto federativo, e como ocorrem a distribuição e o equacionamento do poder, inclusive no que tange à capacidade de coordenação do poder central.

Também foram analisados os reflexos da descentralização e a indução do governo central na formulação e controle das políticas públicas, demonstrando a importância da sociedade civil para a formulação e implementação, em nível nacional, dessa política pública de acesso à terra e a sua influência nessa implementação, em nível estadual, ressaltando a relação vertical que ocorre nessa dinâmica das relações intergovernamentais.

No presente trabalho analisaremos apenas as relações da União com os estados, especificamente com Minas Gerais, não sendo nosso objeto de estudo o ente municipal, não obstante a sua importância.

Foi realizado um detalhamento da relevância dos atores sociais envolvidos na formulação e na implementação dessa política pública. Nesse viés, foram examinadas as instituições que representam interesses dos trabalhadores rurais dentro do PNCF:

- a) a ingerência da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) e da Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar de Minas Gerais no Brasil (FETRAF-BRASIL), em âmbito nacional;
- b) da Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Minas Gerais (FETAEMG); e
- c) da Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar de Minas Gerais (FETRAF-MG), em âmbito estadual e seus respectivos Sindicatos dos Trabalhadores Rurais, como movimentos sociais primordiais para a efetividade do programa.

Analisaram-se também os órgãos colegiados considerados como espaços de consulta aos atores sociais envolvidos no PNCF e que deliberam, opinam, acompanham, controlam e avaliam as ações dos programas e políticas públicas voltadas para o desenvolvimento rural sustentável:

- a) o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF), em nível nacional; e

- b) o Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável de Minas Gerais (CEDRAF-MG), com sua respectiva Câmara Técnica de Políticas Agrárias e Ambientais (CTPAAM).

Souza (2008) argumenta que os conflitos entre níveis de governo não são vistos simplesmente como disputa, mas como uma das várias formas possíveis de articulação entre essas esferas e da convivência entre estruturas (esferas governamentais) e processos (formulação e implementação de políticas públicas). Dessa forma, trata-se de verificar como e em que contexto se constituem essas relações intergovernamentais, na descentralização e na gestão pública, para a formulação e a implementação do PNCF em Minas Gerais, bem como a relação com os entes federados e os demais parceiros envolvidos nessa política fundiária.

Para tanto, o objetivo geral do presente estudo consiste na análise das efetivas relações intergovernamentais para se formular e implementar essa política pública denominada Programa Nacional de Crédito Fundiário no estado de Minas Gerais, executada de forma descentralizada. Também merece atenção o papel desenvolvido pela sociedade civil e demais parceiros que atuam nessa política fundiária.

Já os objetivos específicos consistem na análise teórica para se compreender a descentralização, o federalismo, as relações intergovernamentais e as suas interferências na produção de políticas públicas, especificamente no tocante aos processos de formulação e de implementação dessas políticas.

Além disso, verificam-se as etapas de formulação e de implementação do PNCF em Minas Gerais; as relações verticais entre os entes de governança, com uma forma descentralizada de atuação; e a influência da sociedade civil envolvida.

A pesquisa orientou-se por hipóteses. A primeira hipótese sustenta-se na ideia de que, quando o governo estadual não tem as mesmas prioridades de uma política nacional, a descentralização federativa fica prejudicada. Um virtual boicote do governo estadual impede a cooperação federativa e a execução da política. Portanto, quando o governo estadual demonstra desinteresse em assumir a política, as funções de implementação ficam prejudicadas nesse nível.

A segunda hipótese refere-se à descentralização, porque, ao transferir funções de implementação para outra esfera governamental, os atores envolvidos na política ficam mais próximos dos atores políticos responsáveis pela gestão e execução. Pode-se considerar que essa é uma das virtudes da descentralização, pois aumenta a participação dos beneficiários

diretos e contribui para a regulação social dos fundos públicos e dos mecanismos de transparência e de controle social.

E, por fim, como terceira hipótese, no desenvolvimento do “ciclo” das políticas públicas, ocorrendo a formulação em nível federal, com “reformulações” em nível estadual, a implementação pode ficar prejudicada por estar sujeita aos interesses opostos de partidos políticos com programas de governo e dinâmicas prioritárias divergentes.

No que se refere ao procedimento metodológico utilizado no presente trabalho, consistiu em uma pesquisa qualitativa, examinando-se as etapas de produção de uma política pública e, especificamente, a sua formulação e implementação.

O método qualitativo é mais eficaz quando se trata de descrever, compreender e explicar processos de grupos, auxiliando na elucidação das relações sociais em seus aspectos simbólicos subjetivamente apreendidos pelos sujeitos participantes. Possibilita ainda que se trabalhe com conflitos e irregularidades intrínsecas às relações humanas, facilitando a análise por pretender uma abertura para o entendimento da realidade, aceitando-se a adoção dos manejos exigidos no decorrer do procedimento (MINAYO; SANCHES, 1993, p. 247).

O campo do presente trabalho consistiu no território onde os atores da investigação estabeleceram suas relações sociais, ou seja presença em reuniões do Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável, visitas às federações, tanto FETAEMG como FETRAF-MG, bem como reuniões na Diretoria de Crédito Fundiário, que esteve vinculada à Secretaria de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SEAPA) e que, após março/2015, por força da Lei Estadual mineira n. 21.693/15 (MINAS GERAIS, 2015) passou a fazer parte do organograma da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário (SEDA).

Realizou-se pesquisa bibliográfica, suplementada pela pesquisa documental, ambas objetivando conhecimento do tema. Foi feito um estudo detalhado das normas específicas do Programa Nacional de Crédito Fundiário, dos Manuais Operativos do PNCF e dos Regimentos Internos do CEDRAF-MG.

Na pesquisa documental buscou-se ainda uma análise da matriz de pactuação¹ do Plano Operativo Anual (POA), tanto estadual quanto federal; das atas das reuniões da CTPAAM e do CEDRAF-MG. Paralelamente, comparecemos *in loco* nas entidades de apoio, nas reuniões bimestrais realizadas com os agentes financeiros (Banco do Brasil, Banco do Nordeste e Caixa Econômica Federal). Foram verificados ainda os documentos (convênios e

¹ Documento que sintetiza e esquematiza os resultados do POA, que é o planejamento estratégico para a execução do PNCF, agregando e pactuando as ações dos partícipes e contribuindo para a articulação e inserção das demais políticas públicas voltadas para o desenvolvimento rural sustentável.

termos de parceria), firmados entre o governo federal e o estado de Minas Gerais para a implementação do PNCF, o que possibilitou uma análise através de várias fontes de pesquisa.

Para a concretização do presente trabalho, foram realizadas entrevistas² com os gestores do programa, tanto em nível federal como estadual, e também com os representantes dos trabalhadores rurais em Minas Gerais e agentes políticos: o secretário de Reordenamento Agrário do Ministério de Desenvolvimento Agrário, o diretor do Departamento de Crédito Fundiário, o ex-coordenador da Unidade Técnica Estadual de MG, o presidente da FETAEMG; o coordenador geral da FETRAF-MG e o deputado estadual que já foi delegado federal de Desenvolvimento Agrário de Minas Gerais.

A realização de entrevistas com os gestores, bem como com os representantes dos trabalhadores rurais em Minas Gerais, objetiva verificar como ocorre o processo de formulação e de implementação, vislumbrar o grau de importância da sociedade civil e dos movimentos sociais nessa política pública e extrair a efetividade dessa participação para o PNCF em Minas Gerais.

Entrevistas consistem na formulação de perguntas a sujeitos que de alguma forma possam contribuir para responder o problema da pesquisa. Constam de comunicação verbal e interacional capaz de fornecer elementos para a problematização do tema. É uma técnica privilegiada de pesquisa de campo no método qualitativo, tendo o pesquisador como o articulador com um único sujeito ou com um grupo, resultando na manifestação de um ponto de vista sobre algum elemento, engendrando discursos, representações, símbolos e sentidos (MINAYO, 2010, p. 261).

A obtenção de informações através de entrevistas tem como ponto de partida a realização de roteiro, isto é, perguntas orientadoras de uma conversa que tem por objetivo extrair do entrevistado opiniões e intenções. Para tanto, o interesse da pesquisa deve ficar claro para o entrevistado, explicando-se os motivos de sua realização (MINAYO, 2010, p. 263-254).

As entrevistas realizadas com os gestores estaduais, federais e movimentos sociais serviram como instrumento de pesquisa, através de modelo semiestruturado, que “combina perguntas abertas e fechadas, onde o informante tem a possibilidade de discorrer sobre o tema proposto” (BONI; QUARESMA, 2005, p.7).

Dessa forma, foram elaboradas perguntas, mas em um contexto no qual o informante pudesse se sentir à vontade para compartilhar suas percepções e experiências, muito

² A relação dos entrevistados encontra-se no APÊNDICE A.

semelhante ao de uma conversa informal, permitindo uma flexibilidade quanto à duração e uma análise mais profunda de determinados assuntos. A interação dessa modalidade favorece respostas espontâneas e maior abertura e proximidade entre entrevistador e entrevistado, o que cria a oportunidade de tocar em assuntos mais complexos (BONI; QUARESMA, 2005).

Para a investigação dos documentos e entrevistas, elegeu-se a técnica de análise de conteúdo como o meio apto aos fins objetivados de extração de significados. A decomposição em elementos frequentes ressalta a importância de certos temas, palavras e ideias, através da quantidade de vezes que o tema é repetido e abordado pelo sujeito, podendo-se inferir acerca de ideias, valores e intenções (CHIZZOTTI, 2010, p. 116-117).

As informações coletadas auxiliaram no debate e na conclusão da pesquisa, resultando na elaboração do relatório final, momento em que emerge a articulação da teoria, da empiria e da experiência do pesquisador, quando todos os esboços, arquivos, dados, leituras são artesanalmente trabalhados, conferindo sentido ao que antes era esparso e confuso (MILLS, 1980, p. 240).

Foram realizadas reuniões e visitas na Secretaria de Reordenamento Agrário (SRA) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), em Brasília/DF; e na SEDA, especificamente na Diretoria de Crédito Fundiário/Unidade Técnica Estadual; também houve a participação em reuniões com os movimentos sociais e com o governo, para verificar as inovações e as diretrizes do programa no estado de Minas Gerais. Houve um acompanhamento detalhado da elaboração preliminar até a realização do Plano Operativo Anual do estado, que só ocorreu em agosto/2015.

No que se refere ao acesso à terra, foi realizado um levantamento sobre o tema no contexto brasileiro, com olhar para o seu processo socio-histórico e as diferentes normativas instituídas sobre a questão, fazendo-se um levantamento das políticas públicas, com enfoque nos antecedentes até o advento do crédito fundiário.

A importância de se falar da formulação (decisão de políticas públicas) surge da necessidade de se fazer um diagnóstico das causas do problema e estabelecer metas e objetivos a serem alcançados; e falar da implementação (execução de políticas públicas), examinando-se os objetivos definidos na política, exige um mapeamento da situação existente, analisando-se o modelo *bottom-up* (de baixo para cima).

Foi necessário fazer um recorte temporal e territorial, partir do geral para o específico, fazendo uma ordenação teórica. O PNCF é executado pelo governo federal, sob a responsabilidade do MDA, de forma descentralizada, em parceria com governos estaduais, por meio da assinatura de instrumentos de parceria (convênios) e acordos de cooperação

técnica. Conta ainda com a participação dos movimentos sindicais de trabalhadores rurais e da agricultura familiar e demais entidades da sociedade civil organizada.

A pesquisa documental mostrou-se da maior importância para se analisar as influências da sociedade civil na formulação e na implementação dessa política pública. A pesquisa documental foi utilizada para reunir elementos relativos à trajetória do programa de crédito fundiário, o ambiente institucional e político em que foi constituído e formulado. Posteriormente, o recorte territorial foi delimitado à análise da implementação do PNCF no estado de Minas Gerais.

Em relação à análise das estratégias e dos dados da pesquisa empírica coletados, encontramos certa dificuldade na coleta de alguns dados (relatórios atualizados, a real situação das propostas e a atualização da análise da prestação de contas) em nível estadual, tendo em vista questões partidárias: o estado ainda estava se reestruturando após a mudança de governo, do Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB) para o Partido dos Trabalhadores (PT) em 2015, influenciando inclusive os entes governamentais envolvidos com a política pública e com as prioridades constantes no plano de governo.

A dissertação compreende quatro capítulos, que se inserem em duas partes principais, além da introdução e da conclusão.

A primeira parte, mais geral, é composta dos capítulos 1 e 2 e aborda a construção teórica sobre as relações intergovernamentais, o processo de descentralização das políticas públicas e a análise das relações federativas, enfatizando o caso brasileiro.

O capítulo 1 apresenta o debate sobre o federalismo, os seus modelos e as relações verticais e horizontais de governança, discriminando ainda as “etapas” ou “fases” da produção de uma política pública em sistemas federais. O capítulo 2 verifica como ocorrem a descentralização e as relações federativas no estado brasileiro, com as suas especificidades; e analisa a importância da participação da sociedade civil na federação brasileira antes e após 1980.

A segunda parte, composta pelos capítulos 3 e 4, examina o contexto histórico das políticas públicas de acesso à terra no Brasil, até chegar à política do crédito fundiário. A partir de pesquisa documental, bibliográfica e entrevistas, empreende-se a missão de analisar especificamente o Programa Nacional de Crédito Fundiário em nível nacional, suas diretrizes, e a sua formulação e implementação no estado de Minas Gerais.

O capítulo 3 realiza uma abordagem descritiva do Programa Nacional de Crédito Fundiário, enquanto o capítulo 4 analisa as relações intergovernamentais na implementação do programa em Minas Gerais.

A partir da análise descritiva do presente trabalho e da parte empírica, corroborada pelas esclarecedoras entrevistas realizadas no decorrer deste estudo, conseguimos analisar o contexto em que está inserida a política pública de acesso à terra denominada Programa Nacional de Crédito Fundiário e as suas peculiaridades no estado de Minas Gerais. Verificou-se a importância das relações intergovernamentais para o sistema federal brasileiro e para a efetividade da formulação e implementação das políticas públicas, analisando-se os pormenores da relação vertical que se forma entre o governo federal e o governo estadual em prol do desenvolvimento da sociedade e, especificamente em relação ao PNCF, em prol do desenvolvimento rural sustentável.

1 AS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: ABORDAGEM TEÓRICA

O objetivo deste capítulo é, primeiramente, abordar a construção teórica sobre as relações intergovernamentais (RIGs)³ e sobre como é discutido o processo de descentralização das políticas públicas. Visa a apresentar o debate sobre o federalismo, seus modelos e as relações verticais e horizontais de governança.⁴ E, por fim, discorrer sobre as etapas de elaboração de uma política pública.

O capítulo apresenta primeiramente a conceituação do federalismo, das relações intergovernamentais e os seus modelos, analisando a questão do federalismo cooperativo e do federalismo competitivo.

Em um segundo momento foi analisado o processo de produção das políticas públicas em sistemas federais, especificando-se as etapas de elaboração da política e enfatizando-se as etapas de formulação e de implementação. Nessa última, enfoca-se a incidência dos sistemas *top-down* e *bottom-up* nesse contexto.

1.1 Conceito de federalismo, de relações intergovernamentais e as redes federativas

O marco do problema no presente trabalho é a descentralização e, para tanto, é necessário discorrer sobre a celeuma existente entre as teorias do federalismo e as relações intergovernamentais, entendidas aqui como processos contínuos e passíveis de mutações e não como sistemas fechados.

Inicialmente, cabe ressaltar o que se entende pelo termo “federal”. Originado no latim – *foedus* – significa pacto, portanto muito importante para a presente análise, uma vez que compreende o arranjo federal como parceria empreendida por meio de um pacto. Implica articulações no que diz respeito à repartição de competências, havendo uma divisão do poder e a particularidade de que uma federação vai além de um pacto entre cidadãos, comporta um acordo entre territórios (ELAZAR, 1987).

O federalismo organiza o Estado em duas ou mais esferas de governo, diferenciando-se dos Estados Unitários. Segundo Abrucio (2001), enquanto no Estado Unitário o governo central é anterior e superior às instâncias locais, e as relações de poder obedecem a uma lógica

³ No presente trabalho, a sigla RIGs passa a designar as relações intergovernamentais.

⁴ Não obstante citarmos as relações verticais e horizontais de governança, no presente estudo analisaremos apenas a relação vertical do governo federal para com o governo estadual.

hierárquica e piramidal, nas federações prevalecem os princípios de autonomia dos governos subnacionais e de compartilhamento da legitimidade e do processo decisório entre os entes da federação. Logo, é possível haver mais de um agente governamental apto à definição e elaboração das políticas públicas, sendo necessárias uma ação conjunta e/ou a negociação entre os níveis de governo em questões que remetam à interdependência entre eles.

Quando a divisão da autoridade ocorre apenas em dois níveis, trata-se do federalismo dual, implicando o âmbito estadual e federal. Já o modelo brasileiro inclui os municípios nas relações intergovernamentais, produzindo três esferas de governo. Nesse sentido, a origem do poder em uma federação está sobretudo no contrato entre unidades territoriais, e a criação do pacto federativo comporta a coexistência de duas esferas de governo soberanas: governo nacional e governo subnacional.

Ainda segundo Abrucio (2001), a federação é uma forma de organização política territorial de poder, baseada em características gerais, tais como: um modelo contratual; uma soberania compartilhada; uma compatibilidade entre a autonomia e a interdependência; uma tentativa de equilíbrio entre as maiorias e os direitos das minorias; e as relações intergovernamentais.

Souza (2008) explicita as principais teorias do federalismo:

- a) federalismo como descentralização das instituições políticas e das atividades econômicas;
- b) federalismo e democracia;
- c) federações e federalismos;
- d) federalismo como pacto.

Na primeira teoria, que considera o federalismo como descentralização das instituições políticas e das atividades econômicas, o mesmo é tratado como um sistema em que a distribuição da atividade política e econômica é espacialmente descentralizada no interior de um território nacional. A principal crítica a essa teoria recai sobre a questão da eficiência, uma vez que a competitividade entre os governos pode gerar uma insatisfatória prestação dos serviços dos entes governamentais.

A teoria do federalismo associado à democracia se relaciona sobretudo à democracia constitucional, havendo garantias e mecanismos institucionais que assegurem as prerrogativas legislativas das unidades da federação. Essa teoria foi criticada em virtude do caráter mutável

das federações, que flexibiliza o papel dos entes federativos de acordo com os programas governamentais aplicados.

Souza (2008) distingue federações e federalismos: a lógica das federações seria o federalismo, que é a percepção ideológica do que deve acontecer após a federalização.

A federação é uma forma organizacional específica, que indica estruturas, instituições e técnicas que pretendem dar conta de uma realidade tangível. Já o federalismo é a ideologia política no sentido de ser um meio (e não um fim em si mesmo), através do qual interesses são conscientemente definidos e persistentemente perseguidos. [...] Nesse sentido, pode haver federalismo sem federação, mas o contrário não seria possível do ponto de vista da organização de um Estado (SOUZA, 2008, p. 34).

A última teoria, que trata o federalismo como pacto ou aliança, tem como principal expoente o cientista político Elazar, que sintetiza a teoria do federalismo como "regras próprias e regras compartilhadas" (ELAZAR apud SOUZA, 2008, p.31), prevalecendo a combinação do princípio da unidade com o princípio da autonomia interna. Souza (2008) faz uma crítica em relação a esse pacto, a saber:

Por fim, ao tratar a opção complexa do federalismo como um pacto e não como uma barganha em constante evolução, nesse sentido, essa linha teórica encobre o caráter altamente conflituoso e instável que marca esse sistema de divisão territorial de autoridade e de governo e apresenta o federalismo como uma situação de equilíbrio entre forças opostas – união *versus* autonomia, centralização *versus* descentralização e regra da maioria para preservar a unidade *versus* direitos das minorias para preservar a diversidade (SOUZA, 2008, p. 32).

Adotamos para esta dissertação a concepção do federalismo como pacto, que tem Elazar como um dos seus principais expoentes. Portanto, o federalismo é aqui compreendido como uma situação de equilíbrio entre forças opostas, como, por exemplo, a centralização e a descentralização. E, para que ocorram esse equilíbrio federativo e uma interdependência entre os pactuantes, é necessária a constituição de mecanismos de coordenação entre os níveis de governo, ou seja, uma coordenação das relações intergovernamentais (ELAZAR, 1987).

Nesse sentido, no que se refere às relações intergovernamentais, a federação brasileira é um arranjo complexo em que convivem tendências centralizadoras e descentralizadoras, impulsionadas por diferentes forças, com motivações diversas e que podem produzir resultados variados (ALMEIDA, 2005).

Baldi (1999), analisando o federalismo e a descentralização, salienta que a última é um mecanismo de restrição do poder do centro, porque se desenvolve através da distribuição do poder central. "Pode-se argumentar que a descentralização é um mecanismo de restrição do

centro porque se desenvolve durante toda a distribuição do poder central" (BALDI, 1999, p. 12, tradução nossa).⁵ Em relação ao mecanismo *center-constraining*, de restrição do poder central na definição do federalismo e nas relações intergovernamentais, vale o entendimento de Rocha (2011), que coincide com o da autora supracitada.

A ideia de *center-constraining* permite avaliar em que medida as instituições garantem a autonomia das partes, pela restrição do poder do centro. A definição estrita de federalismo se dilui, então, num esforço de comparação das funções de cada mecanismo institucional em termos de *center-constraining*, em cada sistema político específico. Se o federalismo envolve a afirmação da diversidade no contexto da unidade, essa proposta de avaliar os mecanismos institucionais, em termos de sua capacidade de *center-constraining*, tem um potencial analítico considerável (ROCHA, 2011, p. 329).

Para Baldi (1999), a federação se refere à dimensão formal do fenômeno que aparece no desenho das instituições, enquanto o federalismo se refere à diferenciação real de uma sociedade. A autora afirma que “o federalismo é um exercício de criatividade institucional e não é necessariamente reprodução de um desenho institucional.” (BALDI, 1999, p. 6).

Dessa forma, é de suma importância a análise desse desenho institucional e das relações intergovernamentais em Estados federais, uma vez que nessas federações ocorre a distribuição de competências entre os níveis de governo e que interferem diretamente na formulação e implementação das políticas públicas, como é o caso do Brasil. O estudo das relações intergovernamentais abrange dois grupos: as relações verticais – entre instâncias de diferentes níveis de governo, e horizontais – entre instâncias de mesmo nível, até mesmo entre Estados soberanos.

Wright (1997) argumenta que o conceito de relações intergovernamentais não se confunde com o conceito de federalismo. Sua origem está na relação com as políticas públicas e seus efeitos práticos, tendo em vista principalmente o aumento das atribuições do governo nacional em relação às políticas sociais.

O autor manifesta preferência pelo uso do conceito de relações intergovernamentais na análise de políticas públicas em vez de federalismo, para explicar a formulação e implementação de políticas públicas através da abordagem de questões relativas aos processos, conteúdos e resultados. Acresce-se a isso o fato de não limitar-se ao legalismo, que permeia o discurso e a prática do federalismo.

⁵ It could be argued that decentralization is a center-constraining mechanism because it develops through the distribution of central power.

Wright (1997) apresenta cinco razões para preferir utilizar o termo “relações intergovernamentais” no lugar de “federalismo”:

- a) engloba muito mais que relações do Estado nacional;
- b) as RIGs vão além do legalismo do federalismo, uma vez que transcendem o enfoque apenas jurídico e incluem em sua análise as ações e concepções dos atores de uma forma geral, analisando um contexto bem maior do que apenas as lideranças;
- c) o federalismo implica um conjunto hierárquico de relações de poder ou de autoridade, enquanto nas RIGs não há distinções hierárquicas de superioridade ou inferioridade entre os entes;
- d) nas RIGs há uma preeminência das políticas;
- e) as RIGs são mais abrangentes e não têm como objeto apenas a política.

O autor conclui afirmando que o termo “RIG” é utilizado para se analisar um panorama político antes obscurecido pelo termo “federalismo”. Com nossa tradução, afirma que: “O conceito de RIG é como um novo par de óculos ou óculos de proteção; torna visível a variedade de cores, o terreno e os padrões do panorama político que antes estavam obscurecidos”⁶ (WRIGHT, 1997, p. 104).

O autor salienta que, ao contrário do federalismo, as RIGs vão muito além das relações do Estado-nação, muito além do legalismo. Não pressupõem relações hierárquicas, mas incorporam uma vasta gama de interesses políticos interconectados, numa concepção mais neutral do que o politizado federalismo.

Dessa forma, Wright (1997) propõe três modelos de relações intergovernamentais para definir o grau de autoridade estabelecido entre entes governamentais, reconhecendo a possibilidade de diferentes formas de coordenação em uma federação: autoridade coordenada, autoridade inclusiva e autoridade superposta:

- a) autoridade coordenada: há limites determinados separando o governo nacional dos subnacionais, sendo os governos autônomos e independentes (federalismo dual).
- b) autoridade inclusiva: há relações hierárquicas entre os níveis de governo, ocorrendo subordinação dos governos subnacionais ao governo central; ou seja, os estados e

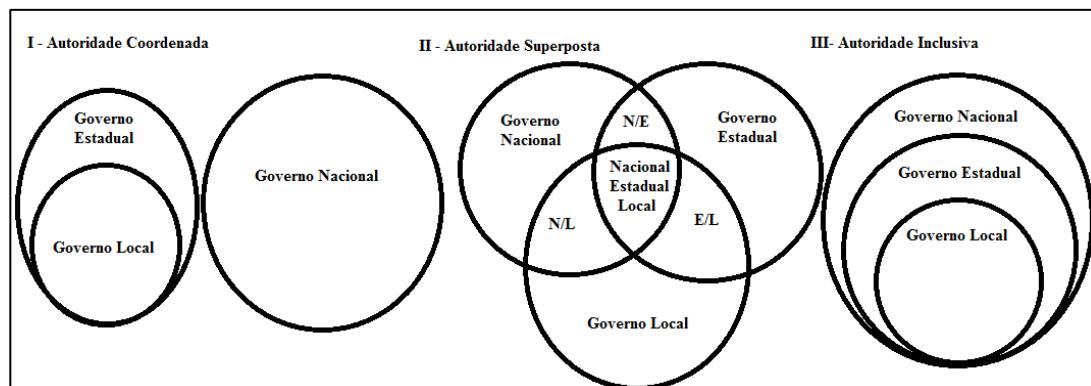
⁶El concepto de RIG es como un nuevo par de lentes o de gafas; hace visibles la variedad de colores, el terreno y las pautas del panorama político que antes estaban oscurecidos.

municípios agem na dependência do governo nacional, que centraliza as suas decisões, atuando com hierarquia sobre os demais entes.

- c) autoridade superposta: há interações negociais entre os entes governamentais, e nesse último modelo as relações governamentais são caracterizadas pela busca da concertação entre os entes. Pressupõe a interdependência dos centros de poder, implicando a necessidade de uma coordenação entre os entes. As principais características desse modelo são:
- ✓ as áreas de governo podem atuar simultaneamente em um mesmo assunto;
 - ✓ as áreas de atuação exclusiva são bem reduzidas;
 - ✓ a influência de cada ente é limitada e distribuída entre os atores, prevalecendo a negociação e barganha.

Para melhor elucidar as formas de coordenação em uma federação, Wright (1997) criou a Figura 1 abaixo, onde I é a autoridade coordenada, II é a autoridade superposta e III é a relação dos entes de governança na autoridade inclusiva ou dominante.

Figura 1 - Modelos de relações intergovernamentais (nacional, estaduais e locais)



Fonte: Adaptado pela autora com dados extraídos de (WRIGHT, 1997, p. 105)

A figura acima, ao dispor sobre a autoridade coordenada, deve ser adaptado, uma vez que, analisando-se as relações intergovernamentais no Brasil, o município (governo local) aparece como um ente autônomo, não subordinado ao estado. Por isso temos aqui o que é denominado “federalismo tripartido ou trino”, com a existência de três entes governamentais autônomos (município, estado e governo federal). Ou seja, na organização político-administrativa do Brasil a divisão do poder é tricotômica, já que, ao lado da União e dos

estados-membros, deparamo-nos também com os municípios, todos dotados de autonomia, conforme dispõe a Constituição Federal de 1988.⁷

Corroborando o entendimento de Abrucio e Franzese (2013) a respeito do tema, ainda que as três formas de exercício da autoridade estejam presentes nas relações intergovernamentais, às vezes coexistindo na mesma federação, como é o caso do Brasil, o fato de as federações contemporâneas apresentarem um aumento na sobreposição de políticas e governos traz à tona a importância e a necessidade de que as ações dos governos sejam coordenadas.

O modelo federativo pressupõe um controle mútuo entre os níveis de governo, em uma ideia originada da concepção madisoniana de democracia, os chamados *checks and balances*.

Os principais modelos de federalismo baseados nas relações intergovernamentais consistem no federalismo centralizado (competitivo) e no federalismo cooperativo.

No federalismo centralizado, como salienta Almeida (2005), estados e governos locais quase se transformam em agentes administrativos de um governo nacional com grande envolvimento nos assuntos subnacionais. No federalismo cooperativo há ações conjuntas entre os entes governamentais, e as unidades subnacionais mantêm significativa autonomia decisória e capacidade de autofinanciamento.

O modelo federativo centralizado, também conhecido como competitivo, enfatiza a separação entre os níveis de governo (federalismo interestadual), tendo como objetivo dividir as competências entre os entes governamentais, respeitando cada um a sua função. Consequentemente, distribuem-se as competências entre os membros do pacto federativo, evitando que uma parte faça o que é de direito da outra. Nesse modelo existe certa concorrência entre os entes, tida como uma forma de controle do processo de distribuição de poder. Já o modelo federativo cooperativo dá ênfase à imbricação, ao entrelaçamento entre os níveis de governo (federalismo intraestatal), e busca compartilhar as tarefas, ocorrendo uma mistura de competências entre os entes governamentais. Esse modelo centra-se na percepção de que os entes federados devem buscar compartilhar ações de políticas públicas (ALMEIDA, 2005).

Abrucio (2001), ao analisar essa classificação, assim expõe esses dois modelos ideais:

Há dois modelos de relacionamento intergovernamental, o competitivo e o cooperativo, os quais correspondem, respectivamente, ao federalismo interestadual

⁷ O assunto será mais bem discutido no Capítulo 2 deste trabalho, quando analisaremos a descentralização e as relações federativas no caso brasileiro.

(ênfase na separação entre os níveis de governo) e ao federalismo intraestadual (ênfase na imbricação entre os níveis de governo). (ABRUCIO, 2001, p. 38).

Nesse sentido, deve-se ter certa cautela quanto da análise desses modelos federativos, uma vez que a cooperação não anula a competição, e nas relações intergovernamentais podem e devem coexistir os dois modelos, sendo que a obtenção do equilíbrio dependerá da constituição das chamadas “redes federativas”.

Para Abrucio e Soares (2001), essas redes federativas seriam constituídas através da criação de instituições, políticas e práticas governamentais que teriam como objetivo reforçar as parcerias entre os entes envolvidos, desde que não se percam o pluralismo e a autonomia, traços característicos da estrutura federativa (ABRUCIO; SOARES, 2001, p. 48).

Abrucio (2001) trata da importância do equilíbrio entre a competição e a cooperação em prol da coordenação federativa:

A dinâmica das relações intergovernamentais no federalismo tem na competição e na cooperação uma das suas mais importantes manifestações. Uma boa combinação entre estes elementos é a chave para a boa coordenação federativa. Cooperação, no caso, não significa a imposição unilateral de ações conjuntas, que estão mais para a subordinação do que para as parcerias, e são típicas de governos centralizadores ou de situações em que há um desnível vertical/horizontal muito grande entre os entes federativos; tampouco a competição deve ser uma luta sem peias entre as partes. A cooperação é necessária não apenas porque reforça os laços constitutivos da federação. Ela tem se tornado cada vez mais fundamental por conta daquilo que Paul Pierson (1995) denomina *shared decision making*, isto é, a natureza intrinsecamente compartilhada das políticas públicas no federalismo. Isto decorre do seguinte paradoxo que marca os sistemas federais contemporâneos: embora ações governamentais sejam divididas entre unidades autônomas, tais políticas têm aumentado sua interconexão, seja em razão da nacionalização de determinados programas ou metas, seja em virtude da fragilidade financeira ou administrativa de determinados governos locais ou regiões. Antes de se constituir como um dilema entre centralizar ou descentralizar, a produção e delimitação de funções governamentais passa no federalismo por um intrincado jogo de decisões compartilhadas pelos níveis de governo (ABRUCIO, 2001, p. 98-99).

Rocha e Faria (2004) ressaltam que o processo de construção institucional envolve não a escolha de um ou outro extremo (centralização/descentralização, competição/cooperação), mas a sua combinação.

Abrucio e Soares (2001) compararam o modelo do federalismo competitivo (interestatal), de forte origem norte-americana, com aquele do federalismo cooperativo (intraestatal), marcadamente alemão e australiano, optando pelo modelo cooperativo de um "federalismo colaborativo". Para os autores, a obtenção do equilíbrio entre a cooperação e a competição depende, como vimos, da constituição de redes federativas (ABRUCIO; SOARES, 2001, p. 48).

Os autores listam as condições para a constituição das redes federativas:

- a) regras institucionais que favoreçam a cooperação, nos planos horizontal e vertical, sem enfraquecer a autonomia e a possibilidade de *checks and balances* intergovernamentais;
- b) reforço das capacidades de coordenação dos governos estaduais, regionais e federal junto aos poderes locais, evitando-se uma completa separação entre as ações dos níveis de governo;
- c) constituição de uma cultura política intergovernamental baseada nos princípios da tolerância e da negociação;
- d) montagem de políticas públicas que facilitem o compartilhamento de decisões e de responsabilidades, a fim de, ao mesmo tempo, legitimar as redes e torná-las efetivas;
- e) estímulo a processos associativos entre municipalidades, tanto informais como formais;
- f) fortalecimento da administração pública local, para que ela possa realizar as funções que lhe couberem após descentralizadas;
- g) democratização dos planos subnacional (para controle das ações governamentais locais) e nacional (para constituir e fiscalizar os fóruns em que as decisões centrais e/ou compartilhadas são tomadas);
- h) criação de canais de interligação do poder público com a sociedade civil e seus atores, de modo a permitir que estes participem e monitorem as redes federativas (ABRUCIO; SOARES, 2001, p. 48-49).

Os autores concluem ser necessário que os processos decisórios contem com a participação das esferas de governo e que estabeleçam redes federativas e não hierárquicas centralizadoras.

1.2 Descentralização e relações federativas

Os processos de descentralização ocorrem em virtude do enfraquecimento do governo central em diversos âmbitos, como salienta Abrucio (2001), tais como: internacionalização da economia; o interesse das empresas transnacionais na atuação dos governos subnacionais por investimentos; as crises fiscais do governo central, dentre outros fatores.

Descentralizar pode ser compreendido como dispersar, retirar poder da autoridade central. Sobre descentralização política, Souza (2008) refere-se à dispersão do poder decisório, à efetiva capacidade das instâncias políticas subnacionais e de seus eleitores de tomarem decisões sobre seus governos, suas políticas públicas e sobre a alocação de recursos tributários.

No estudo acerca de políticas públicas é fundamental analisar a descentralização, porque altera o centro de responsabilidades do governo nacional (federal) para os governos subnacionais (estados e municípios).

Almeida (2005) descreve três formas de descentralização e de mudança no papel do governo nacional, que ocorre por meio de:

- a) transferência de capacidades fiscais e de decisão sobre políticas para autoridades subnacionais;
- b) transferência para outras esferas de governo de responsabilidades pela implementação e gestão de políticas e programas definidos no nível federal;
- c) deslocamento de atribuições do governo nacional para os setores privado e não governamental.

A segunda modalidade de descentralização é compatível com as políticas sociais de transferência da implementação para outras esferas de governo, como é o caso do programa objeto de estudo no presente trabalho, qual seja, o PNCF.

Entendida como processo político, a descentralização consiste na obtenção de autonomia por parte dos governos subnacionais, implicando principalmente a democratização do poder local, com aumento da eficiência da ação governamental e uma atuação direta sobre a gestão pública. A descentralização implica distribuição de poder e autonomia das instâncias subnacionais e também pode ser entendida como uma estratégia de democratização.

Quanto maior a autonomia dos entes governamentais, maior será a responsabilidade política nesse processo de descentralização, merecendo destaque comentários de Farah (2001) sobre a necessidade de preservação de políticas de coordenação:

Finalmente, o grau de descentralização e a forma como esta se dá são também afetados por uma dinâmica política e social interna a cada localidade, em que têm lugar relevantes as pressões exercidas pela sociedade civil sobre o governo local e o próprio projeto político de cada gestão. Esta heterogeneidade chama a atenção para a necessidade de se preservarem políticas de coordenação em níveis mais abrangentes

de governo, que minimizem desigualdades e garantam a busca de projetos regionais e de um projeto nacional (FARAH, 2001, p. 17-18).

Ainda segundo Farah (2001), o deslocamento de iniciativas de políticas sociais para esferas subnacionais de governo não é um processo isento de problemas, uma vez que há graus de descentralização entre as diferentes políticas sociais como reflexo de um conjunto de fatores, dentre os quais se destacam o arcabouço institucional vindo do período anterior e o grau de indução da descentralização exercido pelos governos estaduais e pelo governo federal e que interfere na implementação da política.

Na maioria das vezes, na discussão sobre o que os governos fazem e como fazem, ao se analisar as relações que se estabelecem sobre os vários níveis de governo na implementação de políticas públicas, as relações intergovernamentais e a descentralização são mais bem analisadas do que o próprio federalismo.

Melo (1996) faz uma análise histórica da descentralização e das mudanças estruturais na gestão pública, comentando as influências de clássicos como Tocqueville sobre as reformas descentralizadoras implementadas pelos governos em uma trajetória liberal.

A partir da década de 1980, a descentralização constitui um princípio ordenador de reformas do setor público, com abrangência internacional, difundindo-se dos países capitalistas avançados para aqueles do mundo subdesenvolvido. A descentralização passou a expressar um virtual consenso, sendo defendida tanto por governos conservadores como por sociais-democratas.

Nos países egressos de experiências autoritárias (como é o caso da maioria dos países latino-americanos), a descentralização passou a ser considerada como dimensão essencial da democratização.

A descentralização enquanto princípio político tem uma longa trajetória no pensamento liberal. Desde Tocqueville, as virtudes do *self-government* local, entendido sobretudo em relação à intervenção do Estado central, têm sido reiteradamente fortalecidas por liberais.

No que se refere à esfera econômica, a descentralização, ao ser assimilada à ideia de mercado, também é advogada por economistas conservadores, de Hayek a Buchanan. A teoria organizacional contemporânea também aponta para a emergência de um paradigma pós-burocrático, que enfatiza estruturas horizontalizadas e cooperativas de *governance* em lugar de estruturas hierarquizadas (Barzelay, 1992). Na esteira do pensamento político, a ideia da descentralização também encontra guarida na tradição social-democrata. [...] A descentralização é também um princípio importante no quadro de renovação do pensamento político de esquerda, sobretudo da chamada nova esquerda pós-industrial, além de ser consistente com a ideia de fragmentação social que informa o chamado pós-modernismo na teoria política (MELO, 1996, p. 11-12).

A descentralização, caso entendida como transferência de poder decisório para outras entidades e poderes locais, terá duas dimensões, conforme Melo (1996): tendências democratizantes, participativas e de responsabilização e, por outro lado, implicará processos de modernização gerencial da gestão pública, onde apenas o critério de eficiência é considerado.

Corroborando os ensinamentos de Abrucio (2001), fundamentados em clássicos como Alexis de Tocqueville, pode-se entender a descentralização como um processo político:

Como processo político, a descentralização envolve a obtenção de autonomia por parte dos governos subnacionais. Os seus defensores advogam, basicamente, três tipos de qualidades associadas à descentralização: a democratização do poder local, o aumento da eficácia e da eficiência da ação governamental e o incentivo a inovações administrativas. Na maioria das vezes, a primeira ideia associada à descentralização é a democratização do Poder Público. Assim o é desde pelo menos o texto clássico de Alexis de Tocqueville, *A democracia na América*. De fato, a maior proximidade dos governos em relação aos cidadãos permite em tese otimizar a participação política e a *accountability* democrática do sistema (ABRUCIO, 2001, p.26).

Pode-se dizer que essas transformações institucionais promovem importantes mudanças nos projetos de desenvolvimento e nos mecanismos de governança envolvidos, especialmente nas políticas de acesso à terra, historicamente marcadas pelo centralismo e conflitos com as demandas sociais. Logo, os segmentos de políticas públicas dedicadas ao combate à pobreza extrema passam por um processo de recentralização de decisões, recursos e implementação na esfera federal.

Conforme Souza (2008), precisamos analisar a interdependência ocorrida entre os governos desde o início do século XX, aliada à necessidade de descentralização que ocorreu no final desse século, impactando as relações intergovernamentais.

Análises sobre esses temas – federalismo, relações intergovernamentais e descentralização/centralização – são dificultadas por problemas de definição, e suas fronteiras são, em geral, tênuas. Mas o federalismo distingue-se dos dois conceitos pelas seguintes razões. Primeiro, o federalismo extrapola as relações entre as instâncias governamentais pela incorporação de princípios normativos e mandamentos constitucionais sobre essas relações. Além do mais, embora o federalismo seja um sistema de governo, a ele não se restringe, incorporando não só os demais poderes, como também os sistemas partidário e eleitoral, a economia política etc. Já os processos intergovernamentais combinam tão somente Executivos de vários níveis e são menos sujeitos a produzirem efeitos legais e jurídicos (AGRANOFF, 2007). Segundo, apesar de o federalismo estar muitas vezes acompanhado da descentralização e influenciar a forma como as relações intergovernamentais manifestam-se, ele não se confunde com os dois outros conceitos porque Estados unitários podem optar por políticas descentralizadas e possuem sofisticados e complexos sistemas de relações intergovernamentais (SOUZA, 2008, p. 36-37).

Ao realizar este trabalho, analisamos a divisão de poderes no pacto federativo para a implementação do programa em questão. Como é a atuação dos entes governamentais e como ocorre a implementação de uma política centralizada em sua formulação e descentralizada em sua execução. Corroborando o entendimento de Filgueiras e Caetano (2008) sobre a gestão social, ainda que o governo federal seja protagonista no que se refere aos aspectos centrais de um programa nacional, é essencial que o governo estadual tenha condições para gerir o programa na sua esfera.

Como salientam Rocha e Faria (2004), o processo de reestruturação das instituições estatais ou, mais especificamente, de definição de relações federativas virtuosas exige experimentação e criatividade dos atores políticos, mesmo porque o sistema federal é um sistema de conflitos.

Nesse sentido, os arranjos federativos se tornam um forte instrumento para amenizar os atritos entre os entes governamentais. Merece transcrição comentário de Gagnon acerca do caráter instrumental do federalismo:

O sucesso dos sistemas federais não deve ser medido em termos da eliminação de conflitos sociais, mas sim pela capacidade de regular e gerenciar tais conflitos. É completamente equivocado esperar que o federalismo resolva os conflitos sociais. Na realidade, pode apenas amenizar tensões e ser sensível à diversidade. Os conflitos devem ser vistos como componentes inerentes a todas as sociedades federais. (GAGNON apud KUGELMAS; SOLA, 2000, p. 66).

Diante do citado acima, observamos a importância da descentralização em sistemas federais e na relação entre os entes. Muitas vezes ocorre certo empoderamento que exige atitudes mais severas em prol da garantia de independência e autonomia entre os entes de governança, como, por exemplo, o movimento de recentralização das decisões.

1.3 O ciclo de produção de políticas públicas em sistemas federais

Para compreender o processo de produção de políticas públicas em sistemas federais, é necessário verificar como está a capacidade de coordenação do centro de poder, uma vez que a distribuição de poder na descentralização requer uma análise detalhada.

As etapas de produção de uma política pública estão intimamente relacionadas com o modo como se dão as relações entre os entes; e entre os entes com a sociedade civil.

Existe um “ciclo” referente ao processo de produção de políticas públicas e de sua desinternacionalização. Esse “ciclo” contém as seguintes etapas, partindo do problema:

agenda; formulação/decisão; implementação/execução; avaliação e reforma, em um movimento circular sequencial.

A produção de uma política pública é uma solução para determinado problema existente. Comentando as etapas, esclarecemos:

- a) Agenda: pode ser social/societária (problemas definidos pela sociedade) ou governamental (o Estado decide quais problemas serão atendidos). Nos estados federados há uma pluralidade de agendas governamentais. Trata-se de definir quem vai fazer o quê: a União, os estados ou os municípios? Ou seja, na agenda se discute quem tem a capacidade de pautar os problemas da sociedade e as ideias que possam surgir para tentar solucioná-los;
- b) Formulação/decisão de políticas públicas: a formulação é uma relação de causa e efeito. Formular é um processo, é estabelecer as relações causais, uma vez que cada política pública tem a sua urgência. É necessário fazer um diagnóstico para saber o que causa o problema e definir metas e objetivos; ter consciência da relação de custo e oportunidade na formulação das políticas públicas. Porque formular envolve tempo, e a questão do *time* nesse caso é fundamental para tentar solucionar ou amenizar o problema. Nesta etapa da formulação já se pensam os indicadores quantificáveis para avaliar a política pública;
- c) Implementação/execução de políticas públicas: os implementadores também tomam a decisão: é a discricionariedade do agente implementador, a autonomia podendo ser positiva ou negativa. Cabe aqui esclarecer a relação existente entre o político, o burocrata e o cidadão. Em tese, o burocrata será sempre o agente (o mero executor) e o cidadão será sempre o principal (aquele que pede a política). Na implementação é muito utilizado o modelo *top-down* (de cima para baixo), em que os objetivos estão no topo, mas também podem ocorrer situações em que se utiliza o modelo *bottom-up* (de baixo para cima), num mapeamento realizado de trás para a frente, a depender de qual política pública se quer implementar. O modelo *top-down* é visto no processo legislativo, já o modelo *bottom-up* é visto na relação do beneficiário, fazendo-se um mapeamento da situação existente;

A análise do processo de implementação deve explorar a política, a natureza dessa política, o contexto organizacional em que está sendo implementada e o impacto que ela espera atingir no meio externo;

- d) Avaliação: a avaliação das políticas públicas pode ser realizada de forma externa, interna (doméstica) ou também de forma mista, sendo essa última a mais valorizada, uma vez que se parte do pressuposto de que não haverá interferências na avaliação, a ser realizada da forma mais técnica possível. (FARIA, 2012).

Como descrevem Ham e Hill (1993), muitas vezes a política é formulada e não chega a ser implementada, motivo pelo qual se utiliza o modelo *bottom-up* para uma maior eficácia na implementação da política.

A insistência em enfatizar a importância do processo de implementação como distinto do processo de formulação de política, merecendo por isso um tratamento específico, mostrou a necessidade de distinguir claramente os dois processos. Há uma tendência de se tratar políticas como sendo entidades clara e inequivocadamente definidas, cuja implementação pode ser estudada separadamente. Isto tem levantado problemas metodológicos e problemas acerca do grau em que as preocupações práticas dos estudos de implementação podem envolver, explícita ou implicitamente, uma identificação com o ponto de vista de alguns atores a respeito do que deveria acontecer. Um ataque ao caráter *top-down* dos estudos de implementação influenciados pelo trabalho de Pressman e Wildavsky levou ao desenvolvimento de uma abordagem alternativa, *bottom-up* (HAM; HILL, 1993, p. 135).

Em sua formulação, as políticas públicas são geralmente ambíguas, vagas e complexas e é na etapa da implementação que elas serão adaptadas para tentar solucionar o problema existente. A formulação é mais ampla, porque no processo político não há como entrar nos pormenores da política, o que será realizado na fase de implementação. Há, portanto, uma diferenciação entre formulação e implementação, a política muitas vezes pode ser apenas simbólica, ou seja, formulada sem nenhuma intenção de se assegurar a sua implementação, o que diferencia muito uma fase da outra.

Nesse sentido, a construção de novos arranjos institucionais só se completa com o estabelecimento de novas formas de articulação entre o Estado e a sociedade civil. Observa-se uma tendência à inclusão de novos atores na formulação e implementação de políticas públicas, conforme discorre Farah (2001).

Como já salientado por Faria (2012), muitas vezes a política não se traduz em prática. Há necessidade de se maximizar o impacto dos gastos públicos; de se realizar um monitoramento do comportamento dos agentes mobilizados para a execução da política, e na maioria das vezes, há necessidade de uma maior *expertise* dos implementadores e maior mobilização de recursos.

Nos próximos capítulos analisaremos a formulação e implementação da política pública do PNCF, e a influência exercida pelos movimentos sociais nas decisões governamentais e que contribuíram para acelerar uma mudança de paradigma da reforma agrária tradicional e restrita (fundada apenas na distribuição de terras e em medidas sociais compensatórias), fazendo surgir políticas públicas que integram a reforma agrária com o desenvolvimento rural sustentável, combinado com várias outras políticas em prol do trabalhador no campo.

Por isso ressaltamos as diferenças dessas etapas de elaboração da política para nos próximos capítulos analisar uma política específica e seus agentes.

2 DESCENTRALIZAÇÃO E RELAÇÕES FEDERATIVAS NO CASO BRASILEIRO

Este capítulo refere-se à descentralização no Brasil e aos impactos nas relações federativas. O capítulo foi estruturado com dois eixos principais: em um primeiro momento analisamos os arranjos cooperativos e competitivos existentes no Estado brasileiro e suas implicações na estrutura organizacional, fazendo uma análise da Constituição de 1988 e do momento em que ocorreu uma recentralização.

Em seguida discute-se a importância da sociedade civil na federação brasileira, antes e após 1980, e as suas influências na descentralização das decisões do nível nacional para o nível estadual.

2.1 Descentralização e relações federativas no Brasil: cooperação e competição

Ao se analisar a descentralização no caso brasileiro, deve-se levar em consideração o arranjo cooperativo existente e as formas distintas que assumem as relações intergovernamentais nas diferentes áreas das políticas públicas.

Nesse sentido, quando deparamos com o federalismo, não podemos deixar de analisar a coordenação das políticas públicas nesse modelo, e, como comentam Abrucio e Franzese (2007, p. 13), traduzindo as lições de Pierson (1995), em sistemas federativos, as autoridades que atuam em nível central vão coexistir com autoridades nas unidades-constituintes, territorialmente distintas, uma vez que os servidores de ambos os níveis de governo são parte do mesmo sistema e têm uma autonomia parcial, e as iniciativas de políticas sociais são interdependentes, mas um pouco coordenadas. Logo, essas autoridades competem entre si, possuem projetos independentes que trabalham em sentidos opostos, mas também podem cooperar para atingir finalidades que não conseguiram atingir de forma independente.

É importante analisar a influência do federalismo sobre as decisões dos gestores governamentais e nesse sentido a análise da coordenação entre os níveis de governo é fundamental para compreender a análise dos programas governamentais, pois o sistema federativo não se restringe ao controle mútuo entre os entes, mas também depende de processos intergovernamentais de decisão conjunta e de uma coordenação intergovernamental para controlar os princípios da autonomia e interdependência presentes na federação.

Ao se analisar o histórico do federalismo brasileiro, destaca-se o entendimento de Abrucio e Franzese (2007):

A criação do modelo federativo no Brasil ocorreu de maneira oposta à experiência norte-americana. Não resultou de um pacto entre unidades autônomas, mas de um processo de descentralização de poder do centro para os estados, uma vez que em suas primeiras décadas – quase 70 anos – o país fora regido por um Império bastante centralizado. Este contraste fica nítido na frase de Rui Barbosa: “Tivemos União antes de ter estados, tivemos o todo antes das partes” (ABRUCIO; FRANZESE, 2007).

A estrutura institucional brasileira conta com uma Constituição Federal escrita, Senado Federal com representação nacional dos estados e um Tribunal Superior guardião da Constituição Federal.

A Constituição Federal de 1988 inovou no federalismo, fazendo com que a federação brasileira fosse composta de três entes governamentais: União, estados e municípios.

Para Almeida (2005), a Constituição de 1988 adotou o federalismo cooperativo, ocorrendo a descentralização de recursos fiscais que beneficiou estados e municípios.

No caso da federação brasileira remodelada pela Constituição de 1988, o modelo cooperativo adotado combinou a manutenção de áreas próprias de decisão autônoma das instâncias subnacionais; descentralização no sentido forte de transferência de autonomia decisória e de recursos para os governos subnacionais e a transferência para outras esferas de governo de responsabilidades pela implementação e gestão de políticas e programas definidos em nível federal (ALMEIDA, 2005, p. 32).

A Constituição de 1988 estabeleceu competências comuns para a União, estados e municípios nas áreas de saúde, assistência social, educação, cultura, habitação, saneamento, meio ambiente, proteção do patrimônio histórico, combate à pobreza e integração social dos setores menos favorecidos e educação para o trânsito (BRASIL, 1988), apontando, dessa forma, para a modalidade de federalismo cooperativo, caracterizado pela existência de funções compartilhadas entre as esferas de governo.

Uma das características do modelo federativo brasileiro é o grande número de competências conjuntas dos três níveis de governo, sem uma definição clara das mesmas.

Segundo Franzese e Abrucio (2009), o modelo federativo estabelecido pela Constituição Federal de 1988 foi muito influenciado pela redemocratização, haja vista que o período anterior teve a predominância do autoritarismo, implicando a centralização do poder. Em 1988, com a promulgação da Constituição, verificou-se a possibilidade de uma descentralização, buscando-se a democratização.

Nesse sentido, “a Constituição de 88 inova ao institucionalizar uma agenda de políticas sociais com diretrizes de universalização e igualdade de acesso, típicas de um

modelo de Estado de Bem-Estar Social, bem como a descentralização explícita de políticas” (FRANZESE; ABRUCIO, 2009, p. 11).

Essa democratização implicaria a transferência de decisões para esferas subnacionais de governo, “que seriam estruturas mais permeáveis às demandas e à fiscalização da sociedade civil” (FRANZESE; ABRUCIO, 2009, p. 11).

No Brasil a descentralização se fez, em parte, em resposta à demanda dos governos locais no processo de democratização e, em parte, atendendo aos anseios da União de repassar funções para os demais níveis de governo, buscando diminuir a pressão de determinadas políticas sobre os gastos governamentais.

Desse modo, a descentralização foi um instrumento eficiente para a política institucional da democracia brasileira.

A possibilidade de atuação simultânea dos diferentes níveis de governo em áreas comuns aproxima do modelo cooperativo. Entretanto, apesar da previsão de uma futura lei complementar fixando normas para a cooperação entre União, estados e municípios, não foi promulgada nenhuma legislação geral, estabelecendo uma divisão funcional entre as esferas de governo que determine a quem cabe a formulação e a quem cabe a execução das políticas sociais (FRANZESE; ABRUCIO, 2009, p. 6).

Corroborando o entendimento de Rocha e Faria (2004) no que se refere ao processo de descentralização e seus impactos nas relações federativas, especificamente no caso brasileiro, uma das questões mais relevantes é a possibilidade/necessidade de se passar de um padrão competitivo para um padrão cooperativo de relações intergovernamentais.

O fato é que, a partir dos anos 80, a descentralização político-administrativa galvaniza o apoio de diversos atores e ganha um lugar central no leque de objetivos que orientam a redefinição das instituições políticas brasileiras. [...] Depreende-se a possibilidade de se compreender a descentralização tanto como parte de uma estratégia de racionalização técnico-administrativa quanto como uma estratégia de democratização. No primeiro caso, temos uma relação entre descentralização e eficiência; no segundo, a descentralização aparece associada a valores políticos como universalização, equidade e capacidade de controle do Estado pela sociedade (FARIA; ROCHA, 2004, p. 75-77).

Rocha (2013, p. 60) afirma que a tentativa de se produzir políticas públicas eficientes em um contexto federativo, como é o caso brasileiro, requer uma grande capacidade de coordenação do centro de poder, através do “equacionamento do problema da distribuição de poder”.

No Brasil, a descentralização produziu efeitos positivos e negativos. Uma maior racionalização e democratização das políticas públicas trouxeram efeitos positivos, mas, ao

mesmo tempo, esse processo de descentralização fortaleceu elites regionais e ocasionou uma falta de cooperação e coordenação intergovernamental, trazendo efeitos negativos.

Logo se observou a necessidade de uma melhor articulação das relações horizontais e verticais.

“A tensão entre impulsos centralizadores e descentralizadores é constitutiva e sempre presente nas relações intergovernamentais na federação brasileira e produz diferentes resultados de acordo com a questão de política pública em pauta” (ALMEIDA, 2005, p. 39).

Não obstante a Constituição de 1988 ser considerada o marco da descentralização federativa e ter adotado o federalismo cooperativo, com funções compartilhadas pelas diferentes esferas de governo, a partir do início da década de 1990 houve uma remodelação desse federalismo, com ênfase no governo federal, ocorrendo um processo de recentralização e retomada do controle pelo governo central sobre determinadas políticas públicas. Assim, implementaram-se mecanismos de coordenação de políticas sociais, para que os governos subnacionais assumissem encargos e cumprissem metas.

Como exemplo podemos citar os programas de transferência de renda:

Desde os anos 1990, uma nova geração de políticas sociais – programas focalizados de transferência direta de renda – ganharam importância. Depois de 1998, o governo Cardoso criou seis diferentes programas focalizados de transferência de renda, todos centralizados no governo federal, ainda que sob responsabilidade de diferentes ministérios. A criação desses programas significou uma ruptura com o modelo prévio de federalismo cooperativo, predominante na área social, e uma volta clara a formas centralizadas de prestação de benefícios sociais. A justificativa da centralização, de acordo com autoridades federais, era a busca de formas eficientes de enfrentar a pobreza extrema, evitando a instrumentalização clientelista dos programas pelas elites sociais (ALMEIDA, 2005, p. 38).

O Brasil tem a peculiaridade de possuir três entes federados, com a menção explícita na Constituição do município como ente, tendo inclusive várias competências conjuntas. A descentralização significou na maioria das vezes a municipalização, com transferência de recursos e empoderando os entes subnacionais de tal forma que se questiona atualmente a necessidade de um retorno de atribuições ao governo central, implementando-se mecanismos de coordenação e controle, para que os governos subnacionais assumam os encargos e compromissos da política pública.

Dias (2007) contextualiza a recentralização no momento de crise do Estado nacional, à época do governo de Fernando Henrique Cardoso:

Observa-se entre o período pré-constituinte e a ascensão de Fernando Henrique Cardoso ao poder (1985-1995) uma conjuntura de crise do Estado nacional, com

aumento do poder dos governadores e a instituição de uma ordem constitucional favorável aos estados. Apresentou-se no período a emergência de uma ordem federativa dita "estadualista", com o estabelecimento de padrões não cooperativos, predatórios, de relacionamentos dos estados com a União e deles entre si. Após a edição do Plano Real e por todo o período FHC, viu-se, contrariamente, o fortalecimento do governo federal, motivado pela crise das finanças públicas estaduais geradas por altos níveis de endividamento que se tornaram insustentáveis em vista da política econômica do Plano real. A crise financeira dos estados os obrigou a renegociar suas dívidas com a União, em troca de ajuda para resolver seus problemas mais imediatos, como o pagamento dos servidores ou de suas dívidas junto ao mercado. Fruto dessa negociação das dívidas estaduais viu-se a fragilização do pacto federativo, com o decréscimo da autonomia dos estados, que se viram reduzidos, de fato, à condição de meras instâncias administrativas, despidas de poder político e capacidade de intervenção financeira (DIAS, 2007).

O autor ainda ressalta que:

As medidas recentralizadoras executadas após 1995 não foram suficientes para romper com a lógica predatória do federalismo brasileiro, eis que permanece em um canto o governo federal e suas burocracias, lutando para manter o controle político e financeiro sobre o setor público e seus serviços, transferindo apenas responsabilidades para estados e municípios, e noutro canto, governadores e prefeitos procurando extrair da União mais recursos tributários, desvinculados de qualquer responsabilidade de gastos em áreas sociais predeterminadas (DIAS, 2007).

A Constituição vigente também incorporou a exigência de formulação de políticas mais descentralizadas, de interesse público e democráticas, uma vez que produzir políticas públicas é uma forma de aplicação do poder, de definir os rumos da ação, porque não existe poder sem vontade.

No caso brasileiro, o fato de que a implementação de políticas nacionais de universalização de acesso se deu em um momento de crise fiscal do Estado, fez com que a estratégia federal incluísse não apenas a mera transferência de recursos em nome da execução de sua agenda, mas também transferisse a gestão de parte das políticas sociais, fazendo com que estados e municípios passassem a realizar investimentos e assumissem efetivamente a responsabilidade sobre as redes de prestação de serviços (FRANZESE; ABRUCIO, 2009, p. 15).

As políticas públicas brasileiras sofrem um grande impacto das relações federativas, valendo citar os aspectos centrais salientados por Abrucio para um melhor equacionamento da relação entre federalismo e políticas públicas:

- a) um fortalecimento das condições de governança democrática no aspecto subnacional;
- b) criação de mecanismos que favoreçam uma maior cooperação entre os níveis de governo;

- c) os papéis de coordenação e indução do governo central e dos estados precisam ser mais claramente definidos e identificados;
- d) os órgãos colegiados de controle devem ter maior atuação como mecanismo de controle das políticas públicas, para um melhor equacionamento dos dilemas intergovernamentais.

Logo, é salutar que ocorra uma inter-relação entre os entes federais para que os arranjos cooperativo e competitivo se equilibrem na implementação e execução das políticas públicas no governo brasileiro.

2.2 A importância da sociedade civil na federação brasileira: antes e após 1980

As políticas sociais desenvolvidas na federação brasileira até o início de 1980 se caracterizavam, resumidamente, pela centralização das decisões em nível federal, inclusive no que se refere à gestão financeira, sendo os estados e municípios meros executores das políticas nacionais.

Nessa articulação entre o governo central e os periféricos prevalecia a troca de favores, também conhecida como “clientelismo”, excluindo-se a sociedade civil do processo de formulação e implementação de programas e do controle dessas ações governamentais.

Como salienta Nunes (1997), até a década de 1980 a relação entre Estado e sociedade civil no Brasil era marcada por três “gramáticas”: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático.

As políticas públicas promovidas pelo Estado incorporavam, portanto, interesses da sociedade civil e do mercado, mas eram seletivas e excludentes, ou seja, beneficiavam grupos restritos de trabalhadores e interesses de alguns segmentos da economia (FARAH, 2001, p. 123).

Até os anos 1980 prevaleceu no Brasil o modelo de provisão estatal para a formulação de políticas públicas, cabendo ao Estado a responsabilidade pela provisão de bens e serviços públicos, em virtude da “fragilidade” da sociedade civil. Ou seja, até a década de 1980 a proteção social era responsabilidade exclusiva do Estado.

A partir dos anos 1980 verificou-se um processo de democratização, buscando-se a equidade, com propostas de descentralização e participação da sociedade – movimentos sociais – na formulação e implementação das políticas públicas.

O debate sobre a reforma da ação do Estado na área social, no Brasil, teve início na década de 1970 e ganhou impulso nos anos 1980, no âmbito do processo de democratização do país. A agenda de reforma que então se definiu, inspirando iniciativas inovadoras por parte de governos estaduais de oposição a partir de 1982 e se consolidando na Constituição de 1988, teve como eixos a democratização dos processos decisórios e a equidade dos resultados das políticas públicas, sendo a democratização vista como condição da equidade dos resultados. A descentralização e a participação eram vistas como ingredientes fundamentais desta reorientação substantiva das políticas sociais, voltada para a garantia da equidade e para a inclusão de novos segmentos da população na esfera do atendimento estatal (FARAH, 2001, p. 125).

Desde o início dos anos 1980, são propostos e instituídos no Brasil mecanismos de gestão de políticas sociais que envolvem a participação popular, tais como os conselhos deliberativos de políticas públicas, o orçamento participativo, as conferências nacionais de políticas públicas.

Para Farah (2001), a inclusão de novos atores — da sociedade civil e do setor privado — na formulação, implementação e controle das políticas sociais no nível local assinala uma inflexão importante com relação ao padrão de ação do Estado no campo social no país.

De um lado, está havendo uma ruptura com o padrão não-democrático de articulação entre Estado e sociedade, caracterizado pelo clientelismo, pelo corporativismo e pelo insulamento burocrático. Tal processo abre caminho para que a sociedade passe a cobrar os resultados da ação estatal, reduzindo — ao menos potencialmente — o deficit de *accountability* que tem caracterizado as políticas públicas no Brasil. Mas a redefinição da esfera pública inclui também a construção de novos arranjos institucionais, que superam o modelo de provisão estatal e o padrão uniorganizacional centralizado que caracterizava o período anterior. Tais arranjos apontam para a construção de redes institucionais que reúnem diversos atores, envolvendo articulações intersetoriais, intergovernamentais e entre Estado, mercado e sociedade civil (FARAH, 2001, p. 141).

Nesse sentido, a descentralização não significa apenas transferir atribuições, mas passa a ser vista como uma forma de transferência de poder.

Ao se analisar a participação da sociedade civil nas políticas públicas, merece destaque também o fato de que os movimentos sociais, que antes se voltavam para ações de caráter contencioso, recentemente passaram a aproveitar as formas de acesso ao Estado já existentes e utilizadas por outros atores políticos, como partidos, grupos de interesse e aqueles que visam a construir novos acessos aos postos do Estado, que passaram a ser incorporados nas investigações conduzidas no marco teórico de movimentos sociais (DOWBOR, 2014, p.83).

Essa autora comenta os movimentos sociais em “outras facetas de atuação além dos protestos”,⁸ como a ocupação de cargos no governo por pessoas do movimento.

Neste sentido, a ocupação de cargos pelos movimentos tem sido uma tática adotada para influenciar os rumos da política pública, tornando-se uma possibilidade institucionalizada e ampla de acesso ao Estado brasileiro, e que se processa por meio dos cargos comissionados (DOWBOR, 2014, p. 93).

A autora complementa afirmando que o canal de acesso ao Estado constituído pelos cargos comissionados e pelas pastas de secretarias, cujo uso é atribuído aos partidos, é também aproveitado pelos atores do movimento social, que buscam influenciar os rumos da política setorial e sua implementação, ficando assim embaralhada a distinção de sociedade civil e Estado (DOWBOR, 2014, p. 117).

Nesse sentido, após 1980 a sociedade civil passa a ter um papel fundamental na formulação, implementação e controle das políticas públicas, além de atuar também na gestão dos governos, em alguns casos ocupando espaços decisórios, inclusive no que se refere às políticas sociais.

⁸São exemplos de movimentos relacionados à agricultura familiar o Grito da Terra e a Marcha das Margaridas (coordenados pela CONTAG) e a Jornada de Luta (coordenado pela FETRAF-BRASIL)

3 O PROGRAMA NACIONAL DE CRÉDITO FUNDIÁRIO: CARACTERÍSTICAS GERAIS

O Programa Nacional de Crédito Fundiário é uma política pública de promoção do acesso à terra e de investimentos básicos e produtivos. É complementar à reforma agrária e prima pela inclusão social, através da aquisição de pequenas propriedades rurais via contrato de financiamento, disponível para trabalhadores rurais de baixa renda, meeiros, arrendatários, pequenos proprietários de terras. Tendo como objetivo primordial combater a pobreza rural, permite estruturar os imóveis adquiridos com recursos do Fundo de Terras e da Reforma Agrária, instituído pela Lei complementar n. 93, de 4 de fevereiro de 1998 (BRASIL, 1998).

É executado pelo governo federal, sob a responsabilidade do MDA, de forma descentralizada, em parceria com os governos estaduais, por meio da assinatura de instrumentos de parceria e acordos de cooperação técnica com os estados participantes, bem como a participação dos movimentos sindicais de trabalhadores rurais e da agricultura familiar e demais entidades da sociedade civil organizadas.

O presente capítulo apresenta uma abordagem geral das características principais dessa política pública, o contexto histórico de seu surgimento, como ocorrem a sua formulação e implementação, como é a relação do governo central com os governos estaduais e demais entes nas etapas de elaboração e implementação do programa; bem como a importância da participação da sociedade civil.

3.1 As políticas públicas de acesso à terra no Brasil até o surgimento do PNCF

A primeira experiência de crédito fundiário ocorrida no Brasil teve início no ano de 1995, a partir de uma parceria do governo do estado do Ceará com o BIRD, ora denominado de Banco Mundial. Conhecido por projeto São José, foi implantado com a finalidade de diminuir o nível da pobreza rural por meio do acesso à terra, em 177 (cento e setenta e sete) municípios do Ceará.

A iniciativa deu origem, dois anos depois, ao projeto-piloto Cédula da Terra, também com apoio do Banco Mundial, que atendia aos estados do Maranhão, Ceará, Pernambuco, Bahia e norte de Minas Gerais, tendo como público-alvo as famílias de trabalhadores rurais sem terra.

Em 16 de setembro de 1998, por meio do Aviso Ministerial n. 102/98, encaminhado pelo MDA ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), deu-se início à

proposição de financiamento externo para execução do Projeto de Crédito Fundiário e Combate à Pobreza Rural.

Em dezembro de 1998 com o objetivo de apoiar o projeto, a Comissão de Financiamentos Externos (COFIEX) recomendou a assinatura de Acordo de Empréstimo em três etapas: a primeira de até 400 milhões de dólares, a segunda de até 800 milhões de dólares e a terceira também de até 800 milhões de dólares.

O Senado Federal, em 15 de maio de 2001, autorizou a contratação de operação de crédito externo destinado ao financiamento parcial do Projeto de Crédito Fundiário e Combate à Pobreza Rural – 1^a Etapa.

O governo federal, em 16 de julho de 2001, assinou com o Banco Mundial a execução da 1^a etapa do Acordo de Empréstimo 7037-BR, tendo por objetivo reduzir a pobreza rural pela provisão à população pobre da área rural dos estados participantes de acesso à terra e a recursos para outros investimentos; bem como obter e avaliar experiências oriundas da implementação do projeto produtivo.

No ano de 2004 foi realizada a primeira prorrogação do Acordo de Empréstimo 7037-BR, autorizada até 31 de agosto de 2006, com o cancelamento de 47 milhões de euros (65 milhões de dólares). Posteriormente, foi autorizada, em 30 de agosto de 2006, a segunda prorrogação do Acordo de Empréstimo, com encerramento em 31 de dezembro de 2007.

Considerando o encerramento do Acordo de Empréstimo 7037-BR (31/12/2007) o governo brasileiro, por meio do MDA, manifestou ao Banco Mundial o interesse em estabelecer a 2^a etapa do Projeto de Crédito Fundiário e Combate à Pobreza Rural por meio de financiamento externo. Em resposta, datada de 23 de maio de 2007, o Banco Mundial reiterou a satisfação em continuar a exitosa parceria com o MDA.

Para a execução da 2^a etapa do projeto permaneceu o modelo de operacionalização do investimento utilizado na 1^a etapa do Projeto de Crédito Fundiário e Combate à Pobreza Rural, por meio das UTEs e dos convênios firmados com o MDA.

Por intermédio da Lei Complementar n. 93, de 4 de fevereiro de 1998, regulamentada pelo Decreto n. 3.027, de 13 de abril de 1999 (BRASIL, 1999), foi criado o Fundo de Terras e da Reforma Agrária, à época denominado “Fundo de Terras e da Reforma Agrária – Banco da Terra”, como parte de um conjunto de políticas voltadas para o fortalecimento da agricultura familiar, com o objetivo de financiar programas de reordenação fundiária e de assentamento rural.

A gestão foi descentralizada através de um sistema de parcerias com os governos estaduais e associações de municípios, o que levou à ampliação do programa para todas as

regiões brasileiras, que estruturavam as chamadas Agências do Banco da Terra, responsáveis pela operacionalização do programa em nível local. O Banco da Terra, durante a sua execução entre os anos de 1999 e 2002, foi responsável pelo atendimento de 34 mil famílias.

Em 2001, o governo brasileiro, por meio de um novo Acordo de Empréstimo firmado com o Banco Mundial, com o apoio da CONTAG, iniciou o Projeto de Crédito Fundiário – Combate à Pobreza Rural, atuando principalmente no semiárido nordestino.

Em 2003, houve uma nova regulamentação do Fundo de Terras, através do Decreto n. 4.892, de 25 de novembro de 2003 (BRASIL, 2003), interrompendo-se a partir desse decreto as contratações através do Banco da Terra, alegando carência de participação social e falhas no controle da sua gestão, e criando-se, dessa forma, o Programa Nacional de Crédito Fundiário, cumprindo à SRA a gestão do Fundo de Terras da Reforma Agrária e ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) a gestão financeira.

A SRA autoriza o BNDES a transferir recursos para os agentes financeiros credenciados, que operacionalizam a contratação das operações de crédito do Subprojeto de Aquisição de Terras (SAT).

Em 2008 o Acordo de Empréstimo foi finalizado. O governo brasileiro, com o objetivo de consolidar o Programa Nacional de Crédito Fundiário como política pública permanente, publicou o Decreto n. 6.672, de 2 de dezembro de 2008 (BRASIL, 2008), que possibilita a aplicação de recursos nacionais na linha de financiamento Combate à Pobreza Rural (CPR), assegurando a continuidade do financiamento dos Subprojetos de Investimentos Comunitários (SIC) de forma não reembolsável.

Além disso, o Decreto n. 6.672 permitiu a expansão dessa linha de financiamento para todos os estados de atuação do Programa Nacional de Crédito Fundiário e não mais apenas para as regiões Nordeste e Sul, e Espírito Santo e Norte de Minas Gerais.

Dessa forma, o PNCF passa a ser financiado com recursos do governo federal, adequando-se em seus normativos, já que antes vigoravam as regras do Banco Mundial.

O PNCF é operacionalizado de forma descentralizada, por meio dos governos estaduais. Atualmente, está presente em 21 unidades federativas, nas cinco regiões, sendo:

a) as nove do Nordeste:

- ✓ Alagoas (AL);
- ✓ Bahia (BA);
- ✓ Ceará (CE);
- ✓ Paraíba (PB);

- ✓ Pernambuco (PE);
 - ✓ Piauí (PI);
 - ✓ Maranhão (MA);
 - ✓ Sergipe (SE);
 - ✓ Rio Grande do Norte (RN).
- b) as quatro do Sudeste:
- ✓ Espírito Santo (ES);
 - ✓ Minas Gerais (MG);
 - ✓ Rio de Janeiro (RJ);
 - ✓ São Paulo (SP);
- c) as três do Sul:
- ✓ Paraná (PR);
 - ✓ Rio Grande do Sul (RS);
 - ✓ Santa Catarina (SC);
- d) três do Centro-Oeste:
- ✓ Goiás (GO);
 - ✓ Mato Grosso (MT);
 - ✓ Mato Grosso do Sul (MS); e
- e) duas na região Norte:
- ✓ Rondônia (RO);
 - ✓ Tocantins (TO).

O programa já possibilitou o acesso à terra a mais de 138 mil famílias, que adquiriram cerca de 3,0 milhões de hectares. Foram investidos mais de R\$ 3,9 bilhões, sendo meio bilhão destes em recursos não reembolsáveis, conforme dados do Painel de Indicadores Gerenciais⁹ da Secretaria de Reordenamento Agrário, publicado em 10/12/2015.

O PNCF atua como política complementar à reforma agrária, uma vez que permite a incorporação de áreas que não podem ser desapropriadas, ampliando a redistribuição de terras no Brasil e tendo como objetivo a inclusão social através do combate à pobreza rural e também a consolidação da agricultura familiar, com o desenvolvimento sustentável dos beneficiários em suas unidades produtivas (propriedades rurais).

⁹ O Painel de Indicadores é uma publicação da Secretaria de Reordenamento Agrário – SRA, do Ministério do Desenvolvimento Agrário, criado para sistematizar as informações dos programas sob gestão da SRA, por meio de indicadores elaborados para monitorar, avaliar e subsidiar a tomada de decisão.

3.2 Panorama nacional dos resultados alcançados através do PNCF

O PNCF, por meio das suas linhas de financiamento, juntamente com os programas Cédula da Terra e Banco da Terra, encontra-se entre as políticas que contribuíram para promover modificações na estrutura agrária brasileira.

De 2000 até dezembro de 2015 já foram atendidas 138.235 (cento e trinta e oito mil, duzentos e trinta e cinco) famílias no Brasil com recursos do Fundo de Terras, conforme dados extraídos do Painel de Indicadores Gerenciais n. 22, da Secretaria de Reordenamento Agrário, publicado em 10/12/2015, e que segue abaixo, demonstrando os avanços no Brasil.

Neste sentido, não obstante a partir do ano de 2013 ter ocorrido uma redução do montante das contratações, considera-se uma evolução do PNCF em termos qualitativos, tendo em vista o aprimoramento do programa através de várias sugestões e estudos realizados com a participação dos movimentos sociais, buscando propostas com uma maior qualidade de acesso à terra com garantia de acesso às demais políticas correlatas, concomitante à contratação da proposta de financiamento.

Tabela 1 - Relação do n. de famílias atendidas com recursos do Fundo de Terras no Brasil

FUNDO DE TERRAS (CT, BT, CPR, CAF E NPT)						
Ano	Propostas	Famílias	Área	Valor SAT+SIB	Valor SIC	SAT+SIB+SIC
2000	495	7.587	210.407	119.319.197	.	119.319.197
2001	1.682	15.289	721.184	427.645.959	.	427.645.959
2002	4.130	15.388	254.022	424.994.706	.	424.994.706
2003	2.951	9.244	464.241	161.702.092	36.449.046	198.151.138
2004	417	6.129	127.060	39.814.604	43.419.128	83.233.732
2005	2.226	9.367	167.079	124.736.187	69.873.018	194.609.205
2006	7.391	16.666	256.502	338.162.779	82.755.867	420.918.646
2007	8.531	18.065	276.155	449.747.490	80.509.629	530.257.119
2008	6.718	12.334	191.730	324.483.753	42.226.000	366.709.753
2009	5.531	6.541	100.166	226.891.922	13.641.569	240.533.492
2010	4.233	6.577	103.177	185.371.318	41.349.546	226.720.864
2011	3.143	5.918	95.756	186.427.728	49.074.825	235.502.553
2012	2.858	4.179	143.640	176.165.830	30.059.160	206.224.990
2013	1.053	1.894	20.915	67.449.000	38.071.854	105.520.854
2014	887	1.650	21.183	58.716.326	14.075.370	72.791.696
2015	777	1.407	20.067	58.994.208	2.398.600	61.392.808
TOTAL	53.023	138.235	3.173.283	3.370.623.099	543.903.612	3.914.526.711

Fonte: (BRASIL, 2015).

Legenda:

Área: em ha (hectares)

Valor SAT+SIB: Preços em R\$ (reais), calculados à época da contratação do financiamento

Valor SIC: Preços em R\$ (reais), calculados à época da contratação do financiamento dos investimentos comunitários.

SAT+SIB+SIC: valor total do contrato de financiamento (preço da terra acrescido dos investimentos contratados).

O Anexo A apresenta o panorama nacional, detalhando os estados do Nordeste e do Norte que atuam no Programa Nacional de Crédito Fundiário; bem como no Anexo B, os estados do Sudeste, Sul e Centro Oeste, com o número de famílias atendidas e propostas aprovadas. São informações extraídas do Painel de Indicadores Gerenciais n. 22 da Secretaria de Reordenamento Agrário, publicado em 10/12/2015.

Merecem destaque, no Anexo B, os dados de Minas Gerais, que, por meio dos programas Cédula da Terra, Banco da Terra e PNCF, com todas as suas linhas de financiamento, já aprovou 4.708 (quatro mil, setecentos e oito) famílias, em um total de 915 (novecentos e quinze propostas), disponibilizando o montante de R\$110.934.796,00 (cento e dez milhões, novecentos e trinta e quatro mil, setecentos e noventa e seis reais), o que demonstra a importância do programa para o estado e para a agricultura familiar (BRASIL, 2015a)

Para que essas unidades produtivas possam garantir a sustentabilidade socioeconômica após a contratação, é de suma importância produzir com qualidade e quantidade, assegurando a subsistência e restando excedente suficiente para o bem-estar familiar com efetivo pagamento das parcelas do financiamento. Para tanto, também é necessária uma infraestrutura produtiva básica que garanta esse resultado, com acesso às políticas públicas oferecidas pelos governos federal, estadual e municipal, de acesso e melhoria da infraestrutura produtiva, aquisição de novos equipamentos e, ainda, as voltadas para o incentivo à comercialização da produção e desenvolvimento social das famílias.

Podem ser citadas como exemplos de políticas públicas com possibilidade de inserção em concomitância com o Programa Nacional do Crédito Fundiário:

- a) o acesso ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) A;
- b) a construção de casas através do Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR);
- c) a ligação de energia elétrica nessas casas através do Programa Luz Para Todos;
- d) a comercialização da produção através do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE);
- e) o acesso à leitura e à informação através do Programa Arca das Letras etc.

Também existem as políticas específicas para o estado de Minas Gerais, como, por exemplo, o Programa Cisternas no Semiárido Mineiro, específico para a região mais seca de Minas Gerais e que requer uma atenção condizente com essa realidade.

O PNCF oferece condições para que os trabalhadores rurais sem terra ou com pouca terra possam comprar um imóvel rural por meio de um financiamento. O recurso ainda é usado na elaboração da infraestrutura necessária à produção, assistência técnica e extensão rural.

Além da terra, o agricultor pode construir sua casa, preparar o solo, comprar implementos, ter acompanhamento técnico e o que mais for necessário para se desenvolver de forma independente e autônoma. O programa prevê ainda ações de incentivo às mulheres, jovens e negros rurais, contemplando ainda projetos especiais para o convívio com o semiárido e o meio ambiente.

Com um conjunto de ações que envolvem a criação de novos programas e a ampliação de iniciativas já existentes, em parceria com estados, municípios e até empresas públicas e privadas e organizações da sociedade civil, desde que habilitadas, o governo federal quer incluir a população mais pobre nas oportunidades geradas pelo forte crescimento econômico brasileiro.

Com o intuito de colaborar para a redução dessas desigualdades regionais no país, o PNCF prioriza regiões onde os índices de pobreza são mais acentuados. Das famílias atendidas pelo programa em 2010, 55,8% vivem nos Territórios da Cidadania, estratégia de ação do governo que visa, por meio do desenvolvimento territorial sustentável, à superação da pobreza e geração de trabalho e renda no meio rural.

O Territórios da Cidadania é um programa do governo federal que começou a vigorar em 2008, tendo como objetivos promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de articulação e aprimoramento territorial sustentável. A participação social e a integração de ações entre governo federal, estados e municípios são fundamentais para a implementação desse programa.

Nesse contexto, por meio da integração de políticas públicas, a estratégia do PNCF busca a inclusão produtiva das populações pobres dos territórios; o planejamento e a integração das ações governamentais; a universalização de programas básicos de cidadania e a ampliação da participação social, atuando assim em prol do combate à pobreza rural e da consolidação da agricultura familiar, além da inclusão dos jovens no meio rural.

Esses são breves relatos sobre a política do PNCF que será detalhada no próximo capítulo, especificamente analisando as relações intergovernamentais na implementação dessa política pública no estado de Minas Gerais.

3.3 Características, linhas de financiamento e critérios de elegibilidade do PNCF

O PNCF foi criado com o objetivo de possibilitar o acesso à terra a trabalhadores rurais sem terra ou com pouca terra, públicos prioritários das políticas de combate à fome e inclusão social do governo federal. O foco de atuação do PNCF está direcionado para áreas que não poderiam ser contempladas pelos mecanismos de reforma agrária tradicional, em particular propriedades com menos de 15 módulos fiscais¹⁰ ou produtivas.

Como já abordado anteriormente, o PNCF busca agir diretamente para a criação de ocupações produtivas permanentes para as famílias, o aumento da renda e a melhoria das condições de vida da população rural, possibilitando aos agricultores a oportunidade de adquirirem uma propriedade rural onde possam produzir, assegurando o seu sustento e o de suas famílias. E ainda, atua de forma indireta, ao reduzir as desigualdades sociais, de gênero, de geração e de etnia.

O PNCF é composto por três linhas¹¹ de financiamento, a saber:

- a) Combate à Pobreza Rural (CPR): atende aos trabalhadores e trabalhadoras rurais sem terra ou proprietários de minifúndios (assalariados permanentes ou temporários, diaristas, arrendatários, parceiros, meeiros, agregados, comodatários, moradores, posseiros ou vinculados à terra por outras modalidades), organizados em associações SIC ou de forma individual SIB, com renda anual de até R\$9.000,00 (nove mil reais) e patrimônio familiar inferior a R\$30.000,00 (trinta mil reais), considerada a casa de moradia da família. São excluídas desse cálculo as aposentadorias rurais, desde que os

¹⁰ Módulo fiscal é um conceito introduzido pela Lei nº 6.746/79 (BRASIL, 1979), que alterou o Estatuto da Terra (Lei 4.504/64) (BRASIL, 1964),, a norma que regula os direitos e obrigações relativos à imóveis rurais, para os fins de execução da reforma agrária e promoção da política agrícola nacional. Trata-se de uma unidade de medida de área (expressa em hectares) fixada diferentemente para cada município, uma vez que leva em conta as particularidades locais como (art. 50, Lei 4.504/64): o tipo de exploração predominante no município (hortifrutigranjeira, cultura permanente, cultura temporária, pecuária ou florestal); a renda obtida com esta exploração predominante; outras explorações existentes no município que, embora não predominantes, sejam expressivas em função da renda ou da área utilizada; e o conceito de propriedade familiar (art 4º, II, Lei 4.504/64). O módulo fiscal corresponde à área mínima necessária a uma propriedade rural para que sua exploração seja economicamente viável. O tamanho do módulo fiscal para cada município está fixado através de Instruções Especiais expedidas pelo INCRA. De acordo com a Lei nº 8.629/93 (BRASIL, 1993), no art. 4º, II, o módulo fiscal também é parâmetro para a classificação fundiária do imóvel rural quanto a sua dimensão, sendo entendido como minifúndio o imóvel rural de área inferior a 1 (um) módulo fiscal; pequena propriedade o imóvel rural de área compreendida entre 1 (um) e 4 (quatro) módulos fiscais; média propriedade aquele de área compreendida entre 4 (quatro) e 15 (quinze) módulos fiscais; e grande propriedade com área superior a 15 (quinze) módulos fiscais.

¹¹ A linha CPR possui duas sublinhas que serão devidamente diferenciadas, quais sejam: CPR – SIC e CPR-SIB. Uma possui subprojetos de investimentos comunitários com recursos não reembolsáveis (SIC) e a outra subprojetos de investimentos básicos com recursos reembolsáveis (SIB). Para maior compreensão do quadro relativo às linhas de crédito, especificamos separadamente cada tipo de linha CPR.

aposentados não sejam potenciais beneficiários diretos do PNCF. É necessário que estejam inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CAD-ÚNICO), na qualidade de beneficiário direto ou membro dependente de família cadastrada;

A linha de financiamento CPR é composta por duas sublinhas:

- ✓ Combate à Pobreza Rural - Subprojeto de Investimento Comunitário (CPR-SIC): destinada a famílias reunidas em associações de trabalhadores e que desejam adquirir o imóvel para fracionamento e estruturação de forma comunitária; A linha CPR-SIC é formada por dois componentes básicos:
 - Subprojeto de Aquisição de Terras (SAT): financiamento para a aquisição de imóvel rural e para assistência técnica, amparado com recursos reembolsáveis pelo Fundo de Terras, repassados por meio de contrato de financiamento;
 - Subprojeto de Investimentos Comunitários (SIC): projeto de infraestrutura básica e produtiva executado pelas associações de trabalhadores rurais, com recursos não-reembolsáveis do Subprograma de Combate à Pobreza Rural, repassados por meio de contrato específico de transferência de recursos.
- ✓ Combate à Pobreza Rural - Subprojeto de Investimento Básico (CPR-SIB): destinada a famílias que desejam adquirir o imóvel de forma individual.

- b) Nossa Primeira Terra (NPT): para o enquadramento nesta linha, a soma da renda bruta familiar e anual deve ser de até R\$30.000,00 (trinta mil reais) e o patrimônio familiar inferior a R\$60.000,00 (sessenta mil reais), não considerada a casa de morada da família, sendo excluídas desse cálculo as aposentadorias rurais, desde que os aposentados não sejam potenciais beneficiários diretos do PNCF. Beneficia jovens de até 29 anos e busca reduzir o êxodo rural, tornando o campo uma possibilidade concreta de produção. Podem ser atendidos jovens sem-terra, filhos de agricultores familiares ou alunos de escolas de formação agrotécnica ou por alternância de até 29 anos. Para o enquadramento na linha NPT, além dos critérios gerais estabelecidos, o beneficiário deve atender a pelo menos uma das condições previstas no Manual de Crédito Rural (MCR) 10-10, ou seja:
- ✓ tenha concluído ou esteja cursando o último ano em centros familiares rurais de formação por alternância que atendam à legislação em vigor para instituições de ensino;

- ✓ tenha concluído ou esteja cursando o último ano em escolas técnicas agrícolas de nível médio que atendam ao disposto na legislação em vigor para instituições de ensino;
 - ✓ tenha participado de curso ou de estágio de formação profissional que preencha os requisitos definidos pela SAF/MDA; ou
 - ✓ seja orientado e assistido por instituição de assistência técnica e extensão rural reconhecida pela SAF/MDA e pela instituição financeira.
- c) Consolidação da Agricultura Familiar (CAF): para o enquadramento na linha CAF, a soma da renda bruta familiar e anual deve ser de até R\$30.000,00 (trinta mil reais) e o patrimônio familiar inferior a R\$60.000,00 (sessenta mil reais), não considerada a casa de morada da família, sendo excluídas desse cálculo as aposentadorias rurais, desde que os aposentados não sejam potenciais beneficiários diretos do PNCF.

As linhas de financiamento CAF, NPT e CPR-SIB possuem dois componentes básicos:

- a) SAT: referente ao financiamento para a aquisição de imóvel rural com recursos reembolsáveis do Fundo de Terras, repassados por meio de contrato de empréstimo;
- b) SIB: projetos de infraestrutura básica e produtiva implementada pelos trabalhadores rurais com recurso reembolsável do Fundo de Terras, incluído no contrato de empréstimo de SAT.

Conforme aludido acima, o PNCF apresenta dois tipos de investimento: o SIC e o SIB. O SIB é um recurso reembolsável que pode ser incluído nas propostas de financiamento de CAF e NPT. Destina-se à aplicação nos investimentos básicos de que trata o art. 3º do Decreto n. 4.892 de 2003 (BRASIL, 2003), observada a limitação definida na Resolução do CMN n. 4.177, de 2013 (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2013) ou em outra que venha alterá-la ou substituí-la.

Para as propostas de CPR nas quais o beneficiário pretenda adquirir um imóvel sem vinculação com outros beneficiários, como no caso do CPR-SIB, os recursos de SIB poderão ser acessados para a estruturação do imóvel nas mesmas condições das linhas CAF e NPT. As propostas devem ser apresentadas por meio de Subprojetos de Investimentos Básicos (SIBs).

Pode acessar o SIB o trabalhador rural contemplado com recursos de crédito fundiário para aquisição de terra, conforme SAT, na forma definida pela Lei Complementar n. 93/1998.

O outro recurso é o SIC, que compõe o Subprograma de Combate à Pobreza Rural, instituído pelo art. 6º da Medida Provisória n. 2.183-56, de 24 de agosto de 2001 (BRASIL, 2001). Trata-se de uma linha de financiamento que tem a finalidade de conceder aos trabalhadores rurais beneficiários da linha de Combate à Pobreza Rural, reunidos em associação, apoio à instalação de suas famílias, por meio da provisão de recursos para a implantação de infraestrutura comunitária e a capacitação, com vistas à consolidação social e produtiva dos projetos. A sua operacionalização rege-se pelo Decreto n. 6.672/2008 (BRASIL, 2008) e pelo Regulamento Operativo do Fundo de Terras e da Reforma Agrária, previsto no art. 1º do Decreto n. 4.892/2003 (BRASIL, 2003).

Também se entende por SIC o projeto de infraestrutura básica e produtiva apresentado pelas associações de trabalhadores rurais beneficiários do PNCF para ter acesso aos recursos do referido subprograma, contendo os respectivos planos de aplicação de recursos e o cronograma de execução e desembolso de parcelas previstas para liberação desses recursos.

O acesso ao SIC é permitido apenas a trabalhadores rurais organizados em associações legalmente constituídas por meio do SAT, e seus recursos devem ser utilizados complementarmente ao financiamento de aquisição do imóvel, após a devida formalização do instrumento de financiamento.

As condições de financiamento supra aludidas estão previstas na Resolução do Conselho Monetário Nacional n. 4.177/13, que segue sintetizada no Quadro 1 abaixo:

Quadro 1 – Condições de financiamento do PNCF

Linhos de crédito	Taxa de juros (ao ano)	Renda anual	Patrimônio	Experiência na agricultura	Forma de acesso	Recursos infraestrutura básica e produtiva
Combate à Pobreza Rural (CAD – Único) – SIC	0,5%	Até R\$ 9 mil	Até R\$ 15 mil — alterado para até R\$30mil	5 anos	Coletiva	Não reembolsáveis
Combate à Pobreza Rural (CAD – Único) – SIB	0,5%	Até R\$ 9 mil	Até R\$ 15 mil – alterado para até R\$30mil	5 anos	Individual	Reembolsáveis
Nossa Primeira Terra (entre 18 e 29 anos)	1,0%	Até R\$ 15 mil – alterado para até R\$30 mil	Até R\$ 30 mil — alterado para até R\$60 mil	5 anos	Individual	Reembolsáveis
Consolidação da Agricultura Familiar	2,0%	Até R\$ 15 mil – alterado para até R\$30 mil	Até R\$ 30 mil — alterado para até R\$60 mil	5 anos	Individual	Reembolsáveis

Fonte: (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2013)¹².

¹² As alterações constantes no quadro, no que se refere à renda e patrimônio, foram realizadas através do Decreto 8.500, de 12 de agosto de 2015 e regulamentada pela Resolução 02, de 05 de dezembro de 2015 do Comitê Permanente do Fundo de Terras e do Reordenamento Agrário (CPFTRA).

Analizando o quadro acima, que sintetiza as linhas de financiamento do PNCF, merece destaque as mudanças que ocorreram nos normativos do programa, especialmente, no que se refere ao Decreto 8.500 de 12 de agosto de 2015, que alterou o Decreto 4.892 de 25 de novembro de 2003 e foi regulamentado pela Resolução nº 02, de 05 de dezembro de 2015, do Comitê Permanente do Fundo de Terras e da Reforma Agrária, merecendo destaque o disposto na resolução:

[...]

Art. 1º - Alterar os subitens do item 45 do Manual de Operação do CPR-SIB, CAF e NPT que passam a vigorar com o seguinte teor:

45.4. Para o enquadramento na linha CPR-SIB, a soma da renda anual bruta familiar não ultrapasse R\$ 9.000,00 (nove mil reais) e o patrimônio familiar seja inferior a R\$ 30.000,00 (trinta mil reais). (NR)

45.5. Para o enquadramento nas linhas CAF e NPT a soma da renda anual bruta familiar, não ultrapasse R\$ 30.000,00 (trinta mil reais) e o patrimônio familiar seja inferior a R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais). (NR)

45.5.1. Excepcionalmente, o limite de patrimônio familiar de que trata o subitem 45.5 deste Manual poderá ser ampliado para cem mil reais (R\$ 100.000,00) quando se tratar de negociação entre herdeiros de imóvel rural objeto de partilha decorrente de sucessão, desde que, no mínimo, oitenta por cento do patrimônio aferido seja decorrente da parcela da herança no imóvel objeto do financiamento.

[...]

Art. 2º - Alterar subitens do item 46 do Manual de Operação do CPR-SIC que passam a vigorar com a seguinte redação:

46.4 Para o enquadramento na linha CPR-SIC, a soma da renda anual bruta familiar não ultrapasse R\$ 9.000,00 (nove mil reais) e o patrimônio familiar seja inferior a R\$ 30.000,00 (trinta mil reais). (NR). (BRASIL, 2016).

Logo, fazendo o resumo das principais mudanças nos procedimentos para a execução do PNCF nos estados, destacamos:

- ✓ elevação dos perfis de renda e patrimônio para 30 e 60 mil, respectivamente;
- ✓ elevação do perfil de patrimônio para herdeiro adquirir quinhão de herança, para 100 mil, quando o patrimônio herdado ultrapassar a 80% do seu patrimônio total;
- ✓ mudança e maior clareza na forma de apuração da renda bruta para fins de enquadramento, passando a ser a somatória da renda líquida agropecuária, com as outras rendas (benefícios sociais e previdenciários, demais rendas provenientes do

estabelecimento e de outras fontes).

Conforme observamos no Quadro 1, os juros são subsidiados. Segundo o secretário Adhemar Almeida:

A taxa de juros é baixa, tem um forte subsídio. O PNCF tem o objetivo de criar condições para um segmento produtivo com determinadas características (produção de alimentos em condições diversas, atividade de agricultura familiar) e para essa atividade se viabilizar, se realizar ela precisa entrar com um subsídio, senão não consegue enfrentar a especulação imobiliária do mercado, por isso tem uma taxa bastante subsidiada. Nas regiões economicamente menos dinâmicas, no semiárido brasileiro o rebate é de até cinquenta por cento não só sobre os juros e sim pelo dinheiro emprestado e uma taxa de juros de meio por cento, ou seja, uma taxa de juros negativa porque ela precisa ser negativa para que essa população se mantenha no campo, produza alimentos (primeiro ganho para a sociedade) e para que essa população não vá para as cidades. Por enquanto é subsidiado pela União... é claro que temos a expectativa de que o governo estadual e outros setores também possam assumir (Adhemar Lopes de Almeida)¹³.

Questionado sobre a época do acordo de empréstimo com o BIRD, o entrevistado esclareceu que o recurso era de um acordo de empréstimo, vem do Banco Mundial, mas o dinheiro iria ser reposto pelo governo brasileiro. E que foi a partir de 2008 que o governo brasileiro trouxe o programa para a política nacional, na linha da pobreza rural, para o normativo nacional.

Quando é um acordo de empréstimo, o Banco Mundial dita muitos requisitos, mas em alguns momentos posso dizer que o problema já estava em uma condição de recuo, uma vez que existiam as expectativas do movimento sindical rural brasileiro, dos movimentos sociais. Uma das críticas para o novo acordo assinado em 2001 foi que passou a ter uma participação muito forte do movimento social, para atender uma expectativa dos movimentos sociais (Adhemar Lopes de Almeida).

Ou seja, o PNCF desde 2008 não depende mais do acordo de empréstimo. Existe o normativo¹⁴ determinando a continuidade do programa e possibilitando a aplicação dos recursos nacionais na linha de financiamento de CPR. Dessa forma, assegura a continuidade do financiamento dos subprojetos de investimentos comunitários (SIC) de maneira não reembolsável.

¹³ Dados da entrevista. Pesquisa de campo realizada em 10 dez. 2015, em Brasília. Ver APÊNDICE A.

¹⁴ Decreto n. 6.672, de 2 de dezembro de 2008: regulamenta o art. 6º da Medida Provisória n. 2.183-56, de 24 de agosto de 2001, que trata do Subprograma de Combate à Pobreza Rural, instituído no âmbito do Programa Nacional de Reforma Agrária, e dá outras providências.

3.4 O arranjo institucional descentralizado do PNCF

Cabe ao MDA assegurar a execução do programa em nível nacional, mas de forma descentralizada, através da assinatura de convênios ou termos de cooperação técnica com os estados participantes, encarregados de definir os planos de implementação do programa, que contêm as diretrizes básicas, as áreas prioritárias e a estratégia de ação nos estados.

Nesse sentido, demonstraremos a importância da participação social e dos conselhos para a efetividade da implementação do PNCF, uma política de construção democrática e participativa.

O texto constitucional de 1988 é um marco na democratização e no reconhecimento dos direitos sociais. Articulada com tais princípios, a Constituição alargou o projeto de democracia, compatibilizando princípios da democracia representativa e da democracia participativa, e reconhecendo a participação social como um dos elementos-chave na organização das políticas públicas. De fato, com a Constituição de 1988 a participação social passa a ser valorizada não apenas quanto ao controle do Estado, mas também no processo de decisão das políticas sociais e na sua implementação, em caráter complementar à ação estatal (SILVA; JACCOUD; BEGHIN, 2005, p. 374).

Dessa forma, a partir de diferentes experiências político-sociais e modalidades de atuação, parece ter-se estabelecido, durante as décadas de 1980 e 1990, um amplo consenso quanto à relevância da participação social nos processos de formulação, decisão, controle e implementação das políticas sociais. Esse aparente consenso, entretanto, obscurece os termos de um debate ainda marcado por ambiguidades, assim como por várias tensões que pautam, inclusive, as práticas de participação social. Por trás dessas dificuldades estão leituras diferenciadas dos princípios de referência da regulação social, que se refletem em propostas não menos diferenciadas sobre:

- a) a atuação da sociedade civil;
- b) o perfil do Estado; e
- c) as formas desejadas de participação social como instrumento de aprimoramento da gestão de políticas públicas (SILVA; JACCOUD; BEGHIN, 2005, p. 377).

Em nível nacional, compete ao CONDRAF estabelecer as diretrizes globais e as metas anuais do programa. Como órgão deliberativo, cabe aprovar o Regulamento Operativo do Fundo de Terras e apreciar as suas avaliações de desempenho e de impacto. Além disso, é o

responsável pela criação e gestão do Comitê Permanente do Fundo de Terras, que atua em nível federal e dita as regras para a utilização desses recursos nos estados.

Silva, Jaccoud e Beghin (2005) mostram a importância dos conselhos nacionais para as políticas públicas:

No Sistema Brasileiro de Proteção Social (SBPS), existem atualmente nove conselhos nacionais que contam com a participação da sociedade, cobrindo as seguintes políticas setoriais: educação, saúde, trabalho, previdência social, assistência social, segurança alimentar, cidades e desenvolvimento rural. De forma sintética, os conselhos são instâncias públicas, localizadas junto à administração federal, com competências definidas e podendo influenciar ou deliberar sobre a agenda setorial, sendo também capazes, em muitos casos, de estabelecer a normatividade pública e a alocação de recursos dos seus programas e ações. Podem ainda mobilizar atores, defender direitos, ou estabelecer concertações e consensos sobre as políticas públicas. Em qualquer dos casos, ou seja, em acordo com as linhas de ação do Estado ou em conflito com elas, contribuem para a legitimação das decisões públicas (SILVA; JACCOUD; BEGHIN, 2005, p.380).

Dentre as atribuições do CONDRAF está propor a articulação do PNCF com as demais políticas públicas e normas do MDA e de outros ministérios, sugerindo, quando julgar relevante, adequações nessas políticas e normas, inclusive no que se refere às condições de financiamento para a aquisição de terras, tudo em conformidade com o previsto no Regulamento Operativo do Fundo de Terras e da Reforma Agrária (BRASIL, 2013a).

O regulamento supra aludido ainda preceitua em seu artigo 4º, inciso V, que os Manuais de Operação do PNCF deverão assegurar a efetiva participação dos Conselhos Estaduais, Regionais ou Territoriais e Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável na elaboração dos planos de reordenação fundiária, nos projetos de aplicação de recursos do Fundo de Terras e da Reforma Agrária, bem como na análise e aprovação das propostas de financiamento, definindo as atribuições dos conselhos nos seus pertinentes níveis de atuação. (BRASIL, 2013a).

Em nível estadual, os Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS)¹⁵ são as instâncias decisórias estaduais, responsáveis pela aprovação das propostas de financiamento; pela avaliação e o acompanhamento da implementação do PNCF; bem como pela promoção e articulação com as outras políticas de desenvolvimento agrário nos estados. (BRASIL, 2013b).

¹⁵ Em Minas Gerais o Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável utiliza a sigla de CEDRAF-MG.

Em nível municipal¹⁶, os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDRs) são responsáveis pela verificação da elegibilidade dos beneficiários e o monitoramento da implementação do PNCF em nível municipal. Emitem parecer sobre as solicitações iniciais dos grupos de beneficiários, inclusive no que se refere à elegibilidade dos beneficiários, à adequação da propriedade pretendida, ao preço proposto e à correlação com as atividades agropecuárias inicialmente planejadas. Asseguram ainda a articulação do PNCF com os demais programas e políticas existentes em nível municipal, bem como a articulação entre os diferentes órgãos envolvidos em sua implementação, realizando o devido controle em nível local. (BRASIL, 2013b).

A UTE é o órgão executor do programa no estado. Assegura a tramitação e monitora a execução das propostas de financiamento. Atua junto aos beneficiários, através de demandas originadas nos Sindicatos dos Trabalhadores Rurais (STRs), na ação peculiar de disponibilizar as condições necessárias para a implementação do PNCF nos estados, em conformidade com os normativos, objetivando o desenvolvimento sustentável das famílias beneficiadas pelo programa. Acompanha o processo de divulgação do PNCF junto às entidades representantes dos trabalhadores rurais e comunidades beneficiárias potenciais, tendo atuação e controle direto também pelo Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável e seus respectivos conselhos municipais. (BRASIL, 2013b).

No “ciclo” das políticas públicas, o PNCF é formulado e implementado pelos gestores e pela sociedade civil, com a atuação efetiva de todos os parceiros.

De acordo com o secretário nacional de Reordenamento Agrário, Sr. Adhemar Lopes de Almeida, “temos um funcionamento regular do programa em que promovemos anualmente uma participação de todos os atores, não só os movimentos sociais, mas as empresas de assistência técnica, famílias beneficiadas, experiências exitosas e os governos estaduais” (Adhemar Lopes de Almeida).

Existem as etapas estaduais (POAs estaduais) e a etapa nacional (POA nacional) e “todo ano, regra geral, realiza-se um grande seminário onde se reformulam as estratégias, os aprimoramentos, os ajustes do programa, com um público de mais ou menos 850 pessoas e representantes dos 21 estados”. (Adhemar Lopes de Almeida).

Merecem destaque os argumentos do Sr. Francisco das Chagas Ribeiro Filho (Chicão), diretor do Departamento de Crédito Fundiário do Ministério de Desenvolvimento Agrário,

¹⁶ Destacamos a importância dos Conselhos Municipais, lembrando que os municípios não são objeto do presente estudo.

quando comenta o arranjo institucional do PNCF e a relação vertical do governo central com os governos estaduais.

O papel do governo federal no PNCF é fomentar e monitorar a aplicação da política. O recurso não passa pelas contas do estado, mas fica disponibilizado para o estado nos agentes financeiros credenciados. Cabe ao governo federal monitorar, fiscalizar a aplicação dos recursos. O governo federal faz a parte macro, do desenho da política e os estados operacionalizam. Tem características mais marcantes de cooperação. Os estados têm toda a oportunidade de participar. O estado participa da concepção da política, [com] as ações de planejamento nas oficinas estaduais, têm oportunidade de participar, de definir e até sugerir alterações nas diretrizes nacionais. Há espaço disponibilizado para os parceiros priorizarem certas atividades dentro do próprio estado (Francisco das Chagas Ribeiro Filho).¹⁷

Também falando sobre cooperação entre os entes, o Sr. Adhemar Lopes de Almeida acrescenta o desenho dessa política pública:

O crédito fundiário não faz milagre, para ele surtir o resultado dele que é a inclusão produtiva, tirar o trabalhador da pobreza e incluir no projeto produtivo, depende da política de desenvolvimento do estado, então precisa fazer essa composição, tem os interesses do governo estadual e federal e achar os pontos de contato para empreender a cooperação. É um arranjo de cooperação, quando descentraliza a operacionalização do programa, a gente descentraliza na expectativa de que o governo do estado também articule, agregue as suas políticas públicas com o crédito fundiário, porque isoladamente não funciona. Tem que ser operacionalizado dentro da estratégia de desenvolvimento que o estado tem. Quando o estado tem uma boa estrutura voltada para a agricultura familiar, programas (de comercialização, de assistência técnica etc.), o crédito fundiário entra como mais um instrumento de apoio a essa agricultura familiar que se caracteriza como uma cooperação (Adhemar Lopes de Almeida).

E faz uma crítica construtiva a esse desenho em relação à sociedade envolvida e aos próprios gestores, comentando os empecilhos desse arranjo cooperativo na política pública em nível nacional:

É um desenho que esbarra muito em uma cultura administrativa, de gestão muito autoritária e o gestor brasileiro não está muito acostumado a ouvir a sociedade na hora de implementar a política pública [...] é muito mais voltado para a legislação (as minhas competências) e competências e a partir daí executar. E no crédito fundiário a gente especula até um pouco esse desenho uma vez que a sociedade acaba opinando em alguns aspectos de competência do gestor, por exemplo, a aprovação das propostas de financiamento, remetendo a decisão ao colegiado, que é o Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável. Esse modelo é uma experiência recente do início dos anos 2000, no âmbito do ministério, do governo federal, então a gente vai aprendendo a fazer (Adhemar Lopes de Almeida).

¹⁷ Dados da entrevista. Pesquisa de campo realizada em 10 dez. 2015, em Brasília. Ver APÊNDICE A

3.5 Os órgãos colegiados no processo decisório do PNCF

O Regulamento Operativo do Fundo de Terras e da Reforma Agrária ressalta que os Manuais de Operações do PNCF deverão assegurar a efetiva participação dos Conselhos Estaduais, Regionais ou Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável na elaboração dos planos de reordenação fundiária, nos planos de aplicação de recursos do Fundo de Terras e da Reforma Agrária, bem como na análise e aprovação das propostas de financiamento, definindo as atribuições dos conselhos em cada nível de atuação. (BRASIL, 2013a).

Em relação aos órgãos deliberativos, cabem aos CEDRS:

- a) a aprovação das propostas de financiamento;
- b) a avaliação e o acompanhamento da execução do PNCF;
- c) a promoção e articulação com as outras políticas de desenvolvimento agrário nos estados. (BRASIL, 2013a).

E aos CMDRs cabem a verificação da elegibilidade dos beneficiários e o monitoramento da execução do PNCF em nível municipal. (BRASIL, 2013a).

Dessa forma, dada a importância desses conselhos para a efetividade e concretização do PNCF, teceremos alguns comentários sobre eles, para esclarecer pontos a serem abordados no presente estudo.

O Manual de Operações do Programa Nacional de Crédito Fundiário define esses conselhos e as suas atribuições em relação ao programa.

O CEDRS é um órgão colegiado estadual integrante do CONDRAF, que delibera, opina, acompanha, controla e avalia as ações dos programas e políticas públicas voltados ao desenvolvimento rural, no âmbito estadual. Os CEDRS têm como integrantes os representantes do poder público estadual, das organizações dos agricultores familiares, das organizações da sociedade civil e das entidades parceiras.

Dentre as competências do CEDRS, destacam-se:

- a) apreciar e aprovar o POA elaborado pela UTE e parceiros estaduais, verificando as estratégias, áreas prioritárias para operacionalização, políticas públicas complementares ao PNCF, disponibilidade de recursos;
- b) assegurar a articulação do PNCF com as demais políticas e programas existentes no estado;

- c) apreciar as solicitações para cadastro de entidades e empresas prestadoras de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) no âmbito do PNCF;
- d) acompanhar a execução do PNCF em nível estadual;
- e) apreciar as avaliações da execução e dos impactos do PNCF; e
- f) aprovar as propostas de financiamento e as transações de compra e venda de propriedades com recursos do PNCF (BRASIL, 2013a).

No que se refere aos CMDRS e às suas atribuições em relação ao programa, o Manual de Operações do Programa Nacional de Crédito Fundiário define que são órgãos colegiados municipais integrantes do CONDRAF, que delibera, opina, acompanha, controla e avalia as ações dos programas e políticas voltados ao desenvolvimento rural, no âmbito municipal, tendo como integrantes os representantes do poder público municipal, das organizações dos agricultores familiares, das organizações da sociedade civil e das entidades parceiras. Nesse sentido, nos estados de abrangência do PNCF, essa política pública deve se apoiar na experiência desses conselhos municipais, do Fundo Municipal de Apoio Comunitário (FUMAC) e do Fundo Municipal de Apoio Comunitário Piloto (FUMACP), que substituirão os CMDRS quando inexistentes na região.

Nos municípios em que não há CMDRS nem conselhos municipais do FUMAC e do FUMACP, cabe ao Sindicato de Trabalhadores Rurais ou da Agricultura Familiar assegurar as atribuições desse conselho. Cabe aos CMDRS emitir parecer sobre as solicitações iniciais dos grupos de beneficiários, em particular no que diz respeito à elegibilidade dos beneficiários, à adequação da(s) propriedade(s) pretendida(s), ao preço proposto e à correlação com as atividades agropecuárias inicialmente planejadas; emitir, quando identificado, parecer formalizando a UTE, a ocorrência de irregularidade quanto à elegibilidade de beneficiário; assegurar a articulação do PNCF com os demais programas e políticas existentes em nível municipal, bem como a articulação entre os diferentes órgãos envolvidos em sua execução; emitir parecer sobre a elegibilidade dos pretendentes candidatos à substituição de beneficiários do Fundo de Terras e da Reforma Agrária; e acompanhar a execução do PNCF em nível municipal (BRASIL, 2013a).

3.6 Fonte orçamentária para o financiamento e para a implementação do PNCF em nível nacional e os instrumentos de repasse para os estados

Antes de detalharmos as fontes orçamentárias relativas do PNCF, merece destaque esclarecimentos uma vez que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios tem competências distintas estabelecidas pela Constituição Federal, abrangendo variadas áreas como saúde, educação, assistência social e habitação. Quando existe um interesse comum e coincidente para a realização de obras e/ou serviços, a União realiza transferência de recursos tanto para outros entes da Federação (transferência voluntária) quanto para entidades privadas sem fins lucrativos (transferência de recursos a entidades sem fins lucrativos). Em regra, a operacionalização dessas transferências acontece por meio de convênios e contratos de repasse.

Neste sentido, trazemos para o presente trabalho uma clássica diferenciação entre estes dois institutos:

- ✓ convênio é um compromisso firmado pela União de repassar recursos a outro ente federado ou entidade privada sem fins lucrativos, tendo em vista a execução do objeto do convênio conforme condições ajustadas previamente entre os partícipes;
- ✓ contrato de repasse é semelhante ao convênio em relação aos seus fins, porém se diferencia pela intermediação de uma instituição ou agente financeiro público federal, que representa a União na execução e fiscalização da transferência.

Logo, a principal diferença entre convênio e contrato de repasse está na necessidade de intermediação de uma instituição financeira para descentralizar os recursos. (BRASIL, 2014).

Neste sentido, os recursos destinados à aquisição de terra e investimentos básicos são repassados aos beneficiários por meio de financiamentos providos pelo governo federal, tendo como fonte o Fundo de Terras e da Reforma Agrária.

No âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário, a gestão dos recursos do PNCF é da responsabilidade da SRA, por intermédio da Coordenação Geral de Orçamento e Finanças (CGOF), unidade gestora especial de que trata o art. 17 do Decreto n. 4.892 de 2003.

De acordo com a legislação e o Manual Operativo do PNCF, os recursos são empenhados e repassados ao BNDES, após contrato entre o MDA/SRA e os agentes

financeiros credenciados, nesse caso: O Banco do Brasil S.A (BB), a Caixa Econômica Federal (CEF) e o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), que os repassam aos beneficiários, conforme determinações do órgão gestor SRA/MDA e após análise e aprovação dos contratos por parte do CONDRAF e das UTEs, respectivamente.

Já os recursos dos SICs são oriundos do Subprograma de Combate à Pobreza Rural, constituído de dotações consignadas no Orçamento Geral da União com recursos oriundos do Tesouro Nacional ou operações de crédito e doações de instituições nacionais e internacionais, conforme Decreto n. 6.672/2008. Esses recursos não são reembolsáveis e, caracterizados como operação de financiamento, são portanto repassados por meio de contrato específico de transferência de recursos.

O entrevistado Sr. Adhemar fala sobre as interrupções referentes às parcelas do convênio, o que causa certa ineficácia do programa nos estados.

O convênio é o instrumento para repassar recursos de custeio, para financiar as atividades de execução do programa. Tem o dinheiro do programa que é o recurso do fundo de terras, recurso federal, apenas autoriza o governo do estado, não passa pelo caixa do estado, a gente apenas autoriza o governo do estado. O estado é mandatário da União, autoriza o governo do estado a operacionalizar o recurso mas vai direto para o trabalhador. O convênio é um instrumento de repasse usado para financiar as atividades de execução do programa, mas é um instrumento muito ruim porque é descontinuado, a cada parcela do recurso que você recebe, ao final da execução acaba ocorrendo um interstício até receber a segunda parcela, o que cria na verdade um certo distanciamento do governo em relação à estrutura que ele tem para operacionalizar o programa, fica muito dependente deste recurso e não cria uma estrutura própria (Adhemar Lopes de Almeida).

Logo, não obstante os convênios serem um instrumento muito importante para as relações federativas, uma vez que criam obrigações de ambas as partes, comprometendo os entes convenentes, também são considerados um instrumento de difícil operacionalização, tendo em vista as burocracias quando da prestação de contas e liberação das demais parcelas, ocasionando interrupções no ciclo das políticas públicas, como relata o entrevistado supra.

3.7 A participação dos trabalhadores rurais na produção do PNCF

Para a elaboração do PNCF, a SRA do MDA, gestora do Fundo de Terras e da Reforma Agrária, estabeleceu um amplo processo de consulta e de grupos de discussão com as organizações do movimento sindical, em nível nacional com a CONTAG e também com a FETRAF-SUL, com os estados e associações de municípios que tiveram experiências nos projetos anteriores do Cédula da Terra e do Combate à Pobreza Rural (BRASIL, 2011b).

Através do envolvimento desses atores, com a participação efetiva da sociedade civil e o apoio do Banco Mundial, essa experiência resultou na criação do atual PNCF.

Nesse sentido, merece transcrição o disposto sobre a importância da sociedade civil para o programa:

O Programa Nacional de Crédito Fundiário – PNCF introduziu aperfeiçoamentos nos programas de crédito fundiário anteriores, intensificando a descentralização das ações e o controle social, institucionalizando a participação de atores sociais, como os sindicatos de trabalhadores rurais, movimentos sociais, Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável (em instância municipal, estadual e nacional), em todas as fases de execução do programa, desde a verificação da elegibilidade dos beneficiários até a avaliação da execução do programa como um todo, e, principalmente, do trabalhador rural, como detentor do poder de decisão sobre a terra a ser comprada (BRASIL, 2011b, p. 19).

As estratégias de implementação do PNCF são definidas em nível nacional através do Plano Operativo Anual Nacional (POA Brasil), que estipula, dentre outros itens, objetivos, metas globais, indicações sobre os montantes a serem aplicados por ano e distribuição dos recursos por região.

Em nível estadual, o POA é o instrumento de planejamento que norteia, através da identificação de ações, metas e recursos necessários, a operacionalização do PNCF em cada estado. Focado na estratégia de esforços conjuntos para a execução do programa, permite agregar e pactuar a ação dos partícipes, bem como possibilitar a articulação e inserção das demais políticas públicas estaduais voltadas para o desenvolvimento rural sustentável.

O POA Brasil é elaborado com base no resultado dos Planos Operativos Anuais Estaduais (POA estadual), devendo considerar em sua elaboração e execução a participação da sociedade civil organizada, principalmente das organizações sindicais dos trabalhadores rurais e da agricultura familiar. O resultado tanto dos POAs estaduais como do POA nacional são sintetizados em documentos denominados de “Matriz de Pactuação”, lembrando que o POA nacional só é realizado após a conclusão da matriz de pactuação de todos os estados, caracterizando o modelo *bottom-up* já explicado anteriormente.

De acordo com as informações prestadas pelo secretário de Reordenamento Agrário do MDA, Sr. Adhemar Lopes de Almeida:

O PNCF parte de um diálogo nas bases para depois o ministério criar uma diretriz mínima e redigir os normativos baseado em uma demanda das bases. O crédito fundiário é um programa de inclusão, tem o objetivo máximo de inclusão, de emancipação de famílias que estão à margem do processo produtivo e muitas vezes social, muitas vezes à margem da sociedade. Então a formulação da política pública com a participação direta daquelas comunidades, lideranças locais, sindicatos é

muito importante para ter essa característica de uma participação, de um processo de inclusão que tem como sujeito aquele cidadão. E não um cidadão objeto dessa ação. É importante que o principal elemento de sucesso do programa é o envolvimento, desde o início, legítimo por parte daquele cidadão que é beneficiado. Esse é o elemento fundamental. Se o projeto for realmente daquele cidadão e não inventado por terceiros (Adhemar Lopes de Almeida).

Logo, de acordo com a análise dos modelos *bottom-up* e *top-down* para a implementação das políticas públicas, e após a realização das entrevistas, observamos que na política pública do PNCF é utilizado o modelo *bottom-up* (de baixo para cima), sendo feito um mapeamento da situação existente para se realizar os devidos aprimoramentos. Parte-se das oficinas estaduais para sintetizar e nivelar os resultados em uma oficina nacional com a participação de todos os parceiros.

O Sr. Adhemar Lopes de Almeida ainda esclarece que “na política pública existe um tipo de padronização no tratamento que cria algumas dificuldades, por exemplo, ter a mesma regra para o norte, sul, nordeste”. E ressalta que “a estrutura do Estado brasileiro não está voltada para essa lógica de construção de políticas voltadas para localidades específicas, mas estamos tentando criar instrumentos para aprimorar e ajustar essas políticas públicas”.

O PNCF, como política pública, tem a sua formulação centralizada em nível nacional, mas os gestores anualmente realizam o “Seminário Nacional do Crédito Fundiário”, através de uma pactuação onde todos os entes de governança, da sociedade civil e parceiros se envolvem na sua reformulação. Já a implementação se dá de forma descentralizada para os estados, e nessa execução podemos observar que o programa dá abertura para a formulação de diretrizes estaduais complementares, desde que respeitados os normativos nacionais.

O secretário Adhemar Lopes de Almeida explica esse modelo de descentralização:

É um modelo que está amparado no regramento do programa, leva em consideração a autonomia que os entes participantes têm e se articula de acordo com determinados compromissos, no caso a execução do programa. E para essa articulação cada ente vai assumir um determinado papel. A organização dos agricultores faz o papel de mobilização e organização das famílias, difundir o programa e fazer a capacitação inicial e a partir desse processo inicial de mobilização encaminhará a proposta para o governo do estado, ente responsável por recepcionar e verificar os critérios, aspectos legais da proposta, enquadramento dos critérios de elegibilidade, do projeto produtivo e econômico (Adhemar Lopes de Almeida).

Ainda segundo o secretário, “esse processo, embora seja uma ação combinada, não subordina as partes, o governo do estado depende do seu regramento, da sua forma de funcionar, para recepcionar e dar vazão à demanda que ele recebe”.

E em relação ao movimento social, podemos extrair pontos importantes dessa entrevista:

Existe muito mais um compromisso que é assumido num ambiente de diálogo, através dessas oficinas, com os parceiros e o movimento social. Nós não podemos impor ao movimento social, à representação dos trabalhadores como eles devem fazer. O ideal são essas oficinas estaduais onde todos sentam, e a partir daí é feita essa composição, as metas, o que eles podem atender. (Adhemar Lopes de Almeida).

No que se refere à necessidade de reformulação do PNCF, assim se manifestou o entrevistado:

O programa é reformulado a todo momento de acordo com os anseios da sociedade civil. Foi atendendo a uma demanda dos movimentos que o programa surgiu. A necessidade do programa de acesso à terra via financiamento é um programa que surge da provocação, da reivindicação dos movimentos sociais para atender a uma situação muito particular. Dentre os papéis, a principal é a possibilidade dele financiar a sucessão na propriedade da agricultura familiar, não é um programa para fazer a reforma agrária, ele complementa, tem um caráter complementar justamente nisso, pega um universo de propriedade que não são objetos de reforma agrária. Pega propriedades que regra geral são áreas pequenas, compartilhadas por pessoas com tradição de trabalho conjunto. As associações têm presença muito forte de membros familiares, de amigos. Essa é a cara do crédito fundiário para atender à demanda que o INCRA e a reforma agrária de grandes propriedades não estão cumprindo. (Adhemar Lopes de Almeida).

Para a execução desse programa, os gestores devem obedecer aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, nos termos do artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil, haja vista ser uma política pública financiada com recursos do Fundo de Terras e da Reforma Agrária e do Subprograma de Combate à Pobreza Rural, permitindo a aquisição e estruturação de imóveis rurais, bem como a implantação do projeto produtivo, com o efetivo apoio à continuidade e fortalecimento da agricultura familiar.

Em relação à gestão do PNCF e à participação dos movimentos, merece destaque a questão da ingerência do movimento no governo, tanto estadual como federal, quando se discutem políticas públicas como o Programa Nacional de Crédito Fundiário, que prima pela participação popular.¹⁸

O secretário de Reordenamento Agrário assim analisou a questão da ingerência do movimento no governo:

¹⁸ Vide Dowbor (2014) sobre participação da sociedade civil nas políticas públicas na subseção 2.2 desta dissertação.

Isso é uma tendência natural num processo de um governo, de um estado que busca um desenho de participação popular, então o que você tinha há algumas décadas atrás quando tinha governos ditoriais, mais tecnicistas (que acham que os técnicos resolvem tudo) em que o técnico faz a política, era mais reivindicatória. No nosso caso o governo a ser construído é de participação popular, então é natural uma aproximação, uma composição. Nos quadros do MDA essa característica de envolvimento com as organizações é muito forte, os dirigentes do MDA têm envolvimento com o movimento social. Qual é o perigo? O perigo é confundir os papéis, quem está no governo tem um papel, tem um limite, tem uma ética e quem está no movimento tem outro papel. Então tendo clareza dos papéis em minha opinião é salutar. A participação é um processo natural porque o Estado brasileiro está democratizado. É natural e isso é positivo, o problema é que cada um precisa se manter dentro do seu papel. Quando estou no Estado eu tenho um papel, um normativo, os princípios da gestão pública. E a liderança sindical tem seu papel e em determinados momentos tensionar para forçar os limites... e eu lembrei das ocupações. No MDA tem uma presença muito grande dos movimentos e isso não quer dizer que eles não reivindiquem, eles sempre lutam pelo aprimoramento da política. Cada ente na sua responsabilidade e mantendo sua autonomia (Adhemar Lopes de Almeida).

De um lado, a sociedade se sente tão empoderada que às vezes quer decidir pelo gestor, o que deve ser limitado pelos princípios da administração pública.

Ainda no que se refere à relação dos movimentos sociais com os gestores e à ingerência de pessoas do movimento social no governo de Minas Gerais, ao ser entrevistado o deputado estadual Rogério Corrêa assim se manifestou:

É sempre positivo as pessoas que eram do movimento, tiveram aquela experiência, possam aplicar as políticas, porque vivenciaram aquilo, tinham as suas reivindicações, sabem onde não está avançando...mas é sempre necessário deixar lideranças no movimento... porque às vezes enfraquece os movimentos sociais, enquanto bandeira de rua, de organização social. Agora, aproveitar os quadros do movimento para ajudar é sempre bom, desde que resguardando lideranças no movimento também. Como exemplos podemos citar pessoas da Educação no Campo, pessoas que eram do CAA e estão na Seda, na Rural Minas...Isso é importante desde que não enfraqueça o movimento, porque o governo tem as suas prioridades e se não tiver um movimento forte o governo acomoda (Rogério Corrêa).¹⁹

Não obstante a ingerência dos movimentos no governo, o que foi compreendido por alguns entrevistados como importante para os progressos do programa tanto em nível federal como estadual, merece destaque a relevância dos movimentos, dos atores envolvidos na implementação dessa política pública de natureza federal. Trata-se da ingerência da CONTAG, da Federação dos Trabalhadores na Agricultura dos respectivos estados, da FETRAF-BRASIL, dos Sindicatos dos Trabalhadores Rurais, como movimentos sociais primordiais para a efetividade do programa no estado.

¹⁹ Dados da entrevista. Pesquisa de campo realizada em 26 fev. 2016, em Belo Horizonte. Ver APÊNDICE A

Lembramos que a atuação dos órgãos colegiados, Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável e dos respectivos conselhos municipais nesses projetos já foi discutida em seção anterior, motivo pelo qual abordaremos agora apenas a importância dos movimentos sociais na implementação do PNCF.

O Manual de Operações do PNCF descreve o programa como uma iniciativa do governo federal que conta com a ativa participação dos beneficiários e suas comunidades, do movimento social organizado e dos governos estaduais e municipais. Seu objetivo é contribuir para a redução da pobreza rural e para a melhoria da qualidade de vida, mediante o acesso à terra e o aumento de renda dos trabalhadores rurais sem terra ou com pouca terra, evitando a crescente saída do homem do campo para as cidades.

Após a ratificação do PNCF como política pública permanente, por meio do Decreto 6.672, de dezembro de 2008, a sua propagação e atuação em toda a federação proporcionaram a criação de uma “rede de apoio” composta por diversos parceiros, que de forma descentralizada exercem um controle social dos pretendos trabalhadores rurais aptos a adquirirem propriedades via PNCF, garantindo a implementação das ações previstas nos normativos e manuais do programa, bem como a aplicação dos recursos orçamentários do Fundo de Terras e da Reforma Agrária.

A partir de estudos realizados no âmbito do PNCF, observou-se que o constante investimento no fortalecimento dessa rede de apoio favoreceria a operacionalização do programa e, dessa forma, após rever os normativos do programa em 2009, houve o aperfeiçoamento de vários procedimentos adotados para operacionalizá-lo, dentre eles o cadastramento das entidades na “rede de apoio” do programa.

Visando a aprimorar a execução do PNCF, o Departamento de Crédito Fundiário (DCF) da SRA do MDA criou o Sistema de Rede de Apoio (SREDE) para o cadastramento e habilitação da rede de apoio do PNCF, separando os parceiros responsáveis pela qualificação da demanda (Fase 1) e assistência técnica (Fase 2), para maior difusão e mobilização do PNCF.

Quando se fala em “rede de apoio” precisamos ter muita cautela, haja vista a importância do tema. O PNCF, como política pública, depende dos parceiros para a sua eficácia. É necessário trabalhar em parceria para que essa política pública seja executada nos moldes constantes nos normativos. A Unidade Técnica Estadual, como órgão executor do programa, depende literalmente dessa rede de apoio para a continuidade do PNCF.

3.7.1 Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG)

A CONTAG completou 50 (cinquenta) anos de fundação em 22 de dezembro de 2013. Sua trajetória resulta da organização, trabalho, articulação e mobilização dos mais de 4.000 Sindicatos de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais (STTRs) e das 27 Federações de Trabalhadores na Agricultura (FETAGS) filiadas, que compõem, junto com a CONTAG, o Movimento Sindical de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais (MSTTR). A CONTAG, reconhecida pelo Ministério do Trabalho e Emprego em 31 de janeiro de 1964, tornou-se a primeira entidade sindical do campo de caráter nacional.

Segundo informações fornecidas por essa confederação, o MSTTR construiu o Projeto Alternativo de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (PADRSS) como um instrumento estratégico para assegurar melhores condições de vida e de trabalho para o homem do campo, através de uma ampla, massiva e democrática reforma agrária, para fortalecimento da agricultura familiar, a valorização do trabalho digno por políticas públicas capazes de assegurar a inclusão social e a qualidade de vida no campo brasileiro.

A atuação da CONTAG é marcada por constantes mobilizações em defesa dos interesses dos trabalhadores rurais, destacando-se o Grito da Terra Brasil,²⁰ a Marcha das Margaridas,²¹ o Festival da Juventude e a Mobilização dos (das) Assalariados (as) Rurais, em prol de maiores conquistas para o homem do campo.

²⁰ O Grito da Terra Brasil é uma mobilização promovida pela Contag e apoiada pelas FETAGS e pelos STRs e possui um caráter reivindicatório. É por essa razão que a manifestação pode ser considerada como uma espécie de data-base dos agricultores familiares, dos trabalhadores sem-terra e dos assalariados e das assalariadas rurais brasileiras. O primeiro Grito da Terra Brasil foi organizado em 1995 e teve como saldo imediato a criação de uma linha de crédito no valor de R\$ 1,5 milhão para a agricultura familiar. Desde então as FETAGS também promovem os Gritos da Terra Estaduais, que negociam com os governos estaduais a pauta de reivindicações dos trabalhadores e das trabalhadoras rurais. A pauta do Grito da Terra Brasil é ampla e reúne reivindicações relativas às políticas agrícolas (assistência técnica, crédito), à reforma agrária (desapropriação de terras e criação e manutenção de assentamentos), às questões salariais (cumprimento e ampliação das leis trabalhistas) e às políticas sociais (saúde, previdência, educação e assistência social). A mobilização também defende os interesses das mulheres trabalhadoras rurais e da juventude rural.

²¹ A Marcha das Margaridas é uma ação estratégica das mulheres do campo, da floresta e das águas coordenada pela CONTAG, através de suas 27 Federações de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais e STTRs em parceria com a Central Única dos Trabalhadores (CUT), Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil (CTB), Articulação de Mulheres Brasileiras (AMB), Marcha Mundial das Mulheres (MMM), União Brasileira de Mulheres (UBM), Conselho Nacional das Populações Extrativistas (CNS), Movimento Articulado de Mulheres da Amazônia (MAMA), Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco de Babaçu (MIQCB), Movimento de Mulheres Trabalhadoras Rurais do Nordeste (MMTR/NE), Confederação de Organizações de Produtores Familiares (COPROFAM), Campesinos e Indígenas do Mercosul Ampliado, GT de Mulheres da Articulação Nacional de Agroecologia (ANA), Coletivo de mulheres da União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária (UNICAFES) e demais organizações que queiram integrar-se nos âmbitos estaduais ou locais, para conquistar visibilidade, reconhecimento social e político e cidadania plena. Em todas as marchas foram elaboradas e negociadas pautas com reivindicações específicas das mulheres e questões de interesse geral da categoria trabalhadora rural. Essas pautas foram construídas, debatidas e negociadas com ampla participação das mulheres, no âmbito local, estadual e nacional, obtendo várias conquistas.

3.7.2 Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar (FETRAF-BRASIL)

A FETRAF-BRASIL/CUT nasceu de uma decisão tomada no I Encontro Nacional da Agricultura Familiar, realizado em julho de 2004 em Brasília. Tem sua origem na luta efetiva dos agricultores e familiares num ciclo de debates e proposições baseadas no novo sindicalismo “cutista”.²²

Com a fundação da CUT no início dos anos 1980, cresce o movimento de oposição sindical de linha “cutista”, que tinha como principais objetivos superar o peleguismo²³ e resgatar os princípios da liberdade e autonomia sindical suprimidos pela intervenção da ditadura militar (1964-1984) (FEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES E TRABALHADORAS NA AGRICULTURA FAMILIAR, 2015).

Atualmente a FETRAF-BRASIL/CUT está organizada em 18 estados, com mais de 600 sindicatos e associações sindicais em mais de mil municípios em todo o Brasil, com aproximadamente 500 mil agricultores associados.

Esse processo de reorganização do sindicalismo rural iniciou-se na Região Sul, com a fundação da Federação dos Trabalhadores na Agricultura no Estado de Santa Catarina (FETRAFESC/CUT) em 1997. Mas foi a criação da FETRAF-SUL em 2001, nos Estados de Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina que deu grande impulso a esse processo. Posteriormente vieram as Federações da Agricultura Familiar (FAFs) em São Paulo e Mato Grosso do Sul; e as FETRAFS na Bahia, Rio Grande do Norte, Ceará, Piauí, Pernambuco, Distrito Federal e entorno, Minas Gerais, Maranhão, Goiás, Pará, Mato Grosso, Tocantins e Paraíba. Nos estados de Amazonas, Rio de Janeiro, Alagoas e Amapá estão em fase de consolidação. Todas essas federações se organizam a partir da base, incorporando e articulando SINTRAFS, STRs, associações, cooperativas, assentamentos, agroindústrias, grupos de produção de jovens e mulheres agricultoras familiares.

A FETRAF-BRASIL/CUT nasceu consciente de que o grande desafio é lutar para levar o desenvolvimento à população que vive e produz no campo brasileiro, perfazendo um total de 40% (quarenta por cento) da população brasileira. O nascimento se deu num grande momento: o Congresso de Fundação, realizado nos dias 22 a 25 de novembro de 2005, em Luziânia, estado de Goiás, com a presença de 1200 (mil e duzentos) delegados e 250

²² Movimento sindical relacionado à CUT, por isso usa-se a terminologia “cutista” ou “CUTista”.

²³ O “peleguismo” nasceu no Brasil durante o Estado Novo (1930-1945) como parte da política nacionalista de Getúlio Vargas. O termo deriva de “pelego”, o líder sindical que mediava entre os interesses do Estado e as reivindicações dos operários. Pelego é o termo utilizado para designar o líder sindical, trabalhador, que faz o jogo do governo e das entidades patronais, aquele conciliador das relações entre Estado e trabalhadores.

convidados. Entre os convidados figuravam o então presidente Lula, vários ministros, deputados, senadores, Organização não-governamental (ONGs), o presidente da CUT nacional e uma grande delegação cutista, movimentos sociais e uma expressiva delegação internacional. Eles foram os “padrinhos” desse instrumento que os agricultores familiares do Brasil decidiram criar. (FEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES E TRABALHADORAS NA AGRICULTURA FAMILIAR, 2015).

A FETRAF-BRASIL/CUT tem como princípios a construção de um sistema de produção sustentável, priorizando o meio ambiente e a vida. A organização está voltada à construção da cidadania e da solidariedade, contribuindo para viabilizar um país mais justo.

Os objetivos principais da FETRAF-BRASIL/CUT são: fortalecer e ampliar a representação dos agricultores e agricultoras familiares do Brasil; unificar a ação sindical cutista, tendo como eixo central o fortalecimento da agricultura familiar; construir um projeto de desenvolvimento sustentável e solidário. A federação trabalha com os princípios de liberdade de expressão, pela democracia e por mais espaço de participação (FEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES E TRABALHADORAS NA AGRICULTURA FAMILIAR, 2015).

3.7.3 Os convênios realizados entre o governo central e os movimentos sociais

Buscando fortalecer a efetiva participação dos movimentos sociais, devidamente capacitados no PNCF, a SRA firmou convênios com a FETRAF/BRASIL e a CONTAG, conforme relatado a seguir.

Foi celebrado em novembro de 2014 o convênio 811554/2014 entre a FETRAF/BRASIL e o MDA através da SRA, tendo como objeto promover ações de capacitação, mobilização, divulgação e apoio na qualificação de demandas, visando a ampliar e fortalecer o acesso ao Programa Nacional de Crédito Fundiário nos estados da BA, PI, RN, MA, RS, SC, PE, PR, GO, DF e MG.

A justificativa para o convênio foi propor a construção de um ambiente nacional propício em permanentes debates e formulações entre as organizações de representação da agricultura familiar e reforma agrária, buscando a qualificação e a articulação nas intervenções sobre o PNCF.

Através desse convênio foi realizada uma capacitação técnica e operacional do PNCF voltada para os operadores locais no período de 7 e 8 de maio de 2015 no município de

Espera Feliz/MG. Durante a atividade foi destinado um momento para que a referida instituição pudesse socializar sobre a conjuntura política do PNCF em Minas Gerais.

Também foi firmado um convênio da SRA com a CONTAG – convênio 000730, tendo como objeto qualificar e fortalecer a ação da entidade na gestão e controle social do Programa Nacional de Crédito Fundiário nos estados de atuação, por meio de ações de capacitação visando a ampliar o conhecimento dos trabalhadores e trabalhadoras rurais no acesso ao programa. Buscava-se também a melhoria dos processos de mobilização e organização social de modo a fortalecer o processo de sensibilização e o protagonismo voltados à elaboração de proposições e negociações das políticas públicas que assegurem o desenvolvimento sustentável dos assentamentos, considerando as diversidades regionais e as questões ambientais, de gênero, geração, raça e etnia.

Através do recurso desse convênio foi realizado o Encontro Estadual de Reforma Agrária e Crédito Fundiário em Belo Horizonte, nos dias 8 e 9 de setembro de 2015, direcionado a representantes de sindicatos de trabalhadores rurais, associações e organizações voltadas para assentados e agricultores familiares do estado, assim como os integrantes das diretorias das federações. Segundo a CONTAG, foi uma oportunidade para se discutir as perspectivas e desafios para implantação, ampliação e fortalecimento do PNCF, além da apresentação de experiências bem-sucedidas em assentamentos rurais em todo o Brasil.

Após esses encontros com as federações envolvidas no PNCF decorrentes dos convênios firmados entre o governo federal e as suas respectivas confederações, observou-se que alguns impasses devem ser sanados para que essa política pública do crédito fundiário possa se propagar com eficácia e celeridade, sendo primordial a efetiva participação dos movimentos sociais no monitoramento da sustentabilidade das unidades produtivas.

Nos eventos estaduais de Minas Gerais foi sugerido que a Unidade Técnica Estadual constituísse uma equipe interdisciplinar para acompanhar os beneficiários aptos a acessarem a terra, desde a articulação, difusão e qualificação das famílias, acompanhando-as tanto na utilização dos recursos como na prestação de contas, supervisionando, vistoriando, gerenciando os sistemas, buscando parcerias de modo que os trabalhadores rurais tenham acesso a essa política pública e que as suas unidades produtivas estejam em condições favoráveis ao desenvolvimento de toda a sua família, na busca do bem-estar social com uma vida digna.

Nesses seminários foi ressaltado ainda que os STRs²⁴ e os SINTRAFs²⁵ precisam ser capacitados continuamente para que as propostas possam chegar à UTE-MG com uma documentação mais completa e um projeto produtivo mais coerente. É preciso cautela para que não ocorra uma concentração do programa em determinadas regiões em detrimento de outras. Os indicadores de sustentabilidade²⁶ das propostas devem ser devidamente monitorados e analisados quando da capacitação inicial, inclusive pela entidade de origem da proposta (STRs e SINTRAFs), para que as unidades produtivas possam ter maior viabilidade técnica, contribuindo para propostas mais sustentáveis e, consequentemente, o índice de inadimplência diminua no estado de Minas Gerais.

O movimento sindical possui um papel de grande relevância no acompanhamento das famílias antes e após contratação, inclusive também para o acesso às demais políticas públicas, para a efetividade das propostas de financiamento e desenvolvimento sustentável das unidades produtivas, realizando o devido monitoramento e exercendo o controle social.

Tanto a CONTAG como a FETRAF-BRASIL estão utilizando os convênios realizados com a SRA para, através da FETAEMG e da FETRAF-MINAS, qualificar e fortalecer os seus sindicatos na gestão e controle social do Programa Nacional de Crédito Fundiário no estado de Minas Gerais. As ações de capacitação visam a ampliar o conhecimento dos trabalhadores rurais no acesso ao programa e na melhoria dos processos de mobilização e organização social, assegurando o desenvolvimento sustentável das unidades produtivas e a melhoria da qualidade de vida desses beneficiários.

²⁴ Sindicato dos Trabalhadores Rurais, vinculados à FETAEMG.

²⁵ Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar, vinculados à FETRAF-MG.

²⁶ Os indicadores de sustentabilidade são os principais fatores que impactam diretamente na viabilidade técnica das propriedades adquiridas através do PNCF. Contribuem para a sustentabilidade dessas unidades de produção familiar e, consequentemente, para a melhoria da qualidade de vida dos beneficiários. Consistem em: habitação, água, vias de acesso, energia elétrica, comercialização da produção e plano de ATER (assistência técnica e extensão rural).

4 ANALISANDO AS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NA IMPLEMENTAÇÃO DO PNCF EM MINAS GERAIS

O presente capítulo tem por finalidade apresentar a importância do PNCF para o estado de Minas Gerais, analisando o arranjo institucional para a sua formulação e implementação no estado, bem como os atores envolvidos nessa política pública.

Analisaremos também o fluxo de contratação das propostas de financiamento no cenário mineiro e os desafios encontrados para que o PNCF possa se efetivar e se propagar no estado de Minas Gerais.

Abordaremos entrevistas de gestores e sociedade civil com *expertise* sobre o programa e que darão a sua contribuição nessa perspectiva de desafios e resultados já alcançados no território mineiro.

4.1 O PNCF e o arranjo institucional para a sua implementação no estado de Minas Gerais.

De acordo com os dados constantes do Perfil da Agricultura Familiar de Minas Gerais (MINAS GERAIS, 2014a), a agricultura familiar representa 79% de todos os estabelecimentos rurais do estado, totalizando 437.415 propriedades, que são responsáveis por 32% da produção total de café e feijão, 44% da produção total de arroz, 47% da produção total de milho e 83% de toda a produção de mandioca. É também um segmento com grande diversidade de atores sociais (pescadores, indígenas, quilombolas, povos e comunidades tradicionais rurais em geral) em diferentes níveis de organização social, com uma inserção no mercado econômico diferenciada em razão das especificidades do sistema de produção, bastante diversificado.

Examinando a documentação estadual referente ao PNCF, podemos observar que formalmente a sua implementação se deu a partir de 2002, mediante assinatura de convênio entre o MDA e o Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste (IDENE), momento em que se iniciou a implantação do Programa de Crédito Fundiário e Combate à Pobreza Rural, que posteriormente integrou o PNCF. Em dezembro de 2004, o Decreto n. 43.927 delegou à Secretaria Extraordinária para Assuntos de Reforma Agrária (SEARA) a coordenação da implementação do PNCF no estado. No entanto, o IDENE continuou como seu executor até o ano subsequente, quando se encerrou o convênio assinado com o MDA.

Em setembro de 2009 o estado de Minas Gerais e o MDA assinaram acordo de cooperação técnica, visando a intenções, obrigações e delegação de competências no âmbito do PNCF. Esse documento foi devidamente analisado para esclarecimentos no presente estudo.

Por meio da Lei Estadual n. 21.082, de 27 de dezembro de 2013 (MINAS GERAIS, 2013a), o Instituto de Terras do Estado de Minas Gerais (ITER-MG) foi extinto, sendo as competências relativas ao planejamento e coordenação da política agrária e fundiária rural do estado transferidas para a SEAPA.

O Decreto n. 46.409, de 30 de dezembro de 2013 (MINAS GRAIS, 2013b), alterou a estrutura da SEAPA, criando a Subsecretaria de Agricultura Familiar e Regularização Fundiária, composta por três superintendências, dentre as quais a Superintendência de Regularização Fundiária, cuja finalidade é coordenar, supervisionar, acompanhar, promover e implementar políticas, diretrizes, programas e ações relacionadas à regularização fundiária, ao acesso à terra e à promoção da cidadania no campo, bem como subsidiar a formulação das respectivas políticas públicas, possuindo uma diretoria específica para tratar dos assuntos relativos ao PNCF, a Diretoria de Crédito Fundiário.

No ano de 2015, a Lei estadual n. 21.693, de 26 de março de 2015 (MINAS GRAIS, 2015a), dispôs sobre a nova estrutura orgânica da administração pública do Poder Executivo do estado de Minas Gerais, tendo sido criada a SEDA, que, dentre outras atribuições, ficou responsável pela execução do Programa Nacional de Crédito Fundiário em Minas Gerais, através da Subsecretaria de Acesso à Terra e Regularização Fundiária, tendo uma superintendência específica para o PNCF, a Superintendência de Crédito Fundiário e Regularização Fundiária Rural.

Ou seja, considerando a relevância da política pública do crédito fundiário e a necessidade de fortalecimento de suas ações, foi destinada uma superintendência vinculada à Subsecretaria de Acesso à Terra e Regularização Fundiária, conforme previsão contida no Decreto n. 46.783, de 24 de junho de 2015. (MINAS GRAIS, 2015b)

Durante a realização da pesquisa e das visitas acompanhou-se essa transição de secretarias,²⁷ inclusive com participação em audiências públicas na Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. A criação dessa secretaria específica para tratar dos assuntos relacionados ao desenvolvimento agrário e de uma superintendência voltada para o crédito

²⁷O ITER foi extinto e a Unidade Técnica Estadual foi para a Subsecretaria de Agricultura Familiar, pertencente à Secretaria de Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Depois o PNCF foi para a Secretaria Estadual de Desenvolvimento Agrário, ficando na Superintendência de Crédito Fundiário e Regularização Fundiária Rural.

fundíario foi considerada um avanço para a efetividade das políticas públicas no estado relacionadas à agricultura familiar. Esse arranjo cooperativo muito se relaciona com o fato de o governo central e o governo estadual estarem em um mesmo partido político, elegendo as mesmas prioridades de governo.

Nesse sentido, o deputado estadual Rogério Corrêa, ao ser entrevistado, comentou a questão do pacto federativo no PNCF, ressaltando que o arranjo institucional desse programa, para funcionar, precisa revestir-se de uma cooperação entre os entes.

As diretrizes do programa são voltadas para a cooperação, mas na prática a estrutura política acaba dificultando, prejudicando essa cooperação. Às vezes um ente não quer que certa política pública se fortaleça em determinado estado (Rogério Corrêa).

Quando questionado sobre o estado de Minas Gerais, o deputado argumentou que no estado não chegou a ocorrer uma competição, mas sim “uma má vontade do estado em relação ao programa”:

O Estado não acreditava no programa como uma bandeira. O estado tinha uma visão muito voltada para a agricultura industrial e patronal. A esse termo ‘agricultura familiar’ o governo do PSDB não se adaptava, não tinha isso como algo fundamental da sua política. Era mais uma forte influência dos movimentos sociais e do próprio governo federal, que exigia políticas públicas para isso. Não era da preocupação do governo do estado. Não chegava a ser uma competição, mas não era um programa priorizado no estado, que não dava atenção, não dava estrutura, nem dava recurso. Então podia existir desde que os movimentos e o governo federal tocassem a política, não tinha o apoio do governo do Estado. Quando o Iter foi extinto, o PNCF ficou praticamente parado no estado, nos últimos dois anos. Era realizada uma ou outra atividade pontual, e neste ano foi retomado o PNCF dentro da Seda e está sendo reafirmado, renovado. Hoje já se nota uma mudança, só a criação da secretaria (Seda) já demonstra isso. É preciso ter políticas específicas para a agricultura familiar, que são muito diferentes das políticas do agronegócio, que é mais uma política de preço, de crédito. Essa outra depende de assistência técnica, de comercialização de produto, operacionalização da propriedade para que possa ter competitividade, então é muito distinta da política do agronegócio. Atualmente a tendência é operacionalizar a agricultura familiar, apoiar os programas relativos a esse público (Pronaf, PAA, Crédito Fundiário e outros), modernizar o campo, prover educação no campo, microtratores, feiras; muito diferente, portanto, da política do agronegócio (que se volta mais para o aspecto econômico do empreendimento). (Rogério Corrêa).

Ainda em 2013, especificamente em dezembro, foi celebrado o Convênio n. 791.213, entre a União, por intermédio do MDA, e o ITER-MG, constando como objeto a operacionalização do PNCF, por meio de ações de divulgação, capacitação, supervisão e regularização de projetos contratados em Minas Gerais, mediante conjugação de esforços dos partícipes.

No entanto, tendo em vista a mudança para a SEDA, houve a necessidade de alteração do convênio, o que efetivamente ocorreu em 26 de agosto de 2015. Nesse convênio constavam os valores dos recursos alocados pelo governo federal e a contrapartida do governo estadual para a execução do PNCF em Minas Gerais.

Um plano de trabalho que justifica a sua realização no estado o acompanha, uma vez que visa a contribuir para a alteração do quadro de má distribuição fundiária existente no estado, viabilizando a inserção de agricultores familiares e trabalhadores rurais sem terra no PNCF.

Conforme disposto nesse plano de trabalho, a economia do estado de Minas Gerais está baseada, principalmente, no setor de serviços, responsável por 59,8% do Produto Interno Bruto (PIB), em seguida o segmento industrial, responsável por 32,1% e em terceiro o setor agropecuário, que apresentam participação no PIB estadual de 8,01%, conforme dados do governo de Minas Gerais. .

Mas, apesar da baixa representatividade do setor agropecuário no PIB estadual, Minas Gerais possui aproximadamente 56% de seu território ocupado por estabelecimentos agropecuários, sendo o segundo estado brasileiro com o maior número, segundo o Censo Agropecuário 2006 – IBGE. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2006).

Ainda que o estado de Minas Gerais ocupe tal posição, nota-se uma má distribuição fundiária, uma vez que, do total de estabelecimentos agropecuários existentes, 14% (quatorze por cento), ou seja, cerca de 77.230 (setenta e sete mil, duzentos e trinta) são ocupados por arrendatários, parceiros, ocupantes e produtores sem área. Independentemente da má distribuição de terras, pode-se afirmar que a agropecuária está presente em todas as macrorregiões do estado, variando sua exploração de acordo com as características e fatores climáticos de cada uma delas, somados aos elementos culturais e sociais das populações que as habitam.

A agricultura familiar representa 79% (setenta e nove por cento) dos estabelecimentos agropecuários, no entanto, evidenciando a má distribuição fundiária existente, ocupam apenas 27% (vinte e sete por cento) da área total ocupada pelo setor. Dessa forma, conforme disposto no plano de trabalho, o convênio firmado visa a contribuir para a alteração deste quadro, através de aquisição de propriedades rurais via PNCF, possibilitando a melhoria da qualidade de vida e a consequente redução das desigualdades sociais e da pobreza rural. Pretendendo-se também revitalizar os imóveis já adquiridos com recursos do Fundo de Terras e da Reforma Agrária e de acordos de empréstimos.

Nesse recorte territorial referente ao estado de Minas Gerais, e a importância do PNCF para o estado, assim se manifestou o secretário nacional de Reordenamento Agrário, Sr. Adhemar Lopes de Almeida:

O crédito fundiário é um programa de inclusão produtiva, direcionado para o agricultor pobre, sem terra, ou aquele agricultor que é meeiro ou arrendatário, que trabalha na terra de terceiros ou tem pouca terra, que está em uma situação de pobreza... então ele depende mais ainda do ambiente onde ele está inserido. Então se estou em um estado em que o governo do estado empreende um projeto de desenvolvimento olhando para a agricultura familiar, tenho uma possibilidade de sucesso muito maior de desenvolvimento e desempenho positivo do programa. O estado do Piauí é um bom exemplo, é o estado que mais contratou pela linha de combate à pobreza rural e que tem o menor índice de inadimplência do Brasil. É uma população extremamente pobre que comprou a terra, assumiu o financiamento e consegue fazer o pagamento. Por que isso? Entre outros fatores é porque o governo do estado do Piauí fez a opção por apoiar o seu processo de desenvolvimento com inclusão social a partir do apoio à agricultura familiar. Já no governo de São Paulo o apoio à agricultura familiar é mais diferenciado, a opção é mais para apoiar grandes agricultores, usineiros, produção de açúcar. E no estado de Minas Gerais não era muito diferente, embora seja um estado de agricultura familiar muito forte e tradicional. É um estado que tem a característica do PNCF, é a cara do PNCF. Tem muitos agricultores familiares. Não me lembro do ranqueamento, mas é um dos estados de maior concentração de agricultores familiares. A Bahia é o primeiro, de maior concentração. Então, se o governo do estado faz a opção de apoiar o seu processo de desenvolvimento a partir da agricultura familiar, ele favorece o PNCF. Logo, quando o agricultor financia a propriedade e vai para o ambiente de negócio, tanto para produzir como para comercializar a produção dele, ele vai encontrar os canais facilitados (Adhemar Lopes de Almeida)

Conforme se aduz das informações acima, o PNCF é uma política muito importante para o estado de Minas Gerais, tanto em virtude da extensão territorial rural do estado, quanto em razão do perfil dos trabalhadores rurais que formam o público do crédito fundiário. Dessa forma, o estado se apresenta mais propício para receber, fomentar e implementar essa política pública e estreitar as relações com o governo federal em um arranjo institucional que prime pela eficiência entre os entes, em prol do desenvolvimento rural sustentável.

4.2 Os atores envolvidos da sociedade civil

A UTE/MG,²⁸ órgão executor do PNCF em Minas Gerais, conta com a parceria da FETRAF-MG, da FETAEMG e dos sindicatos vinculados a essas federações que, além de atuarem na divulgação do programa, organizam a demanda inicial, apoiam e orientam os beneficiários nas ações de pós-contratação do crédito e contribuem para o acesso às demais

²⁸A Unidade Técnica Estadual de Minas Gerais está localizada atualmente na Diretoria de Crédito Fundiário, vinculada à Superintendência de Crédito Fundiário e Regularização Fundiária Rural, na Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário (SEDA).

políticas públicas voltadas à agricultura familiar.

Para participar das etapas de execução do PNCF, as instituições devem estar cadastradas no SREDE, conforme acima descrito. Essas instituições habilitadas utilizam o Sistema de Informações Gerenciais do Crédito Fundiário (SIG-CF) como ferramenta para registrar os grupos de famílias interessadas em acessar o programa e acompanhar a tramitação das propostas de financiamento.

O SREDE foi criado haja vista a ampliação e efetividade da rede de apoio do PNCF, lembrando que a Fase 1 se refere à “mobilização e qualificação da demanda” e a Fase 2 se refere à “prestação de serviços de Ater no PNCF”, ou seja, a Fase 2 se refere à assistência técnica e extensão rural, para garantir a eficácia daquele projeto após a contratação.

Na Fase 2 os movimentos sociais devem apoiar os beneficiários na aplicação dos investimentos básicos e comunitários, buscando acompanhar a execução dos investimentos e monitorar a sustentabilidade do projeto.

Especificamente em relação à rede de apoio, há falta de capacitação das entidades, o que prejudica muito o trabalho da UTE/MG, que precisa fazer uma nova análise da documentação encaminhada. Além disso, o que se observa é que, quando da vistoria dos engenheiros agrônomos, principalmente em propostas associativas, o grupo não está coeso em seus objetivos e não há um projeto produtivo coerente, o que também exige maior capacitação das entidades aptas a atuar na Fase 1, para que mobilizem e qualifiquem melhor a demanda.

De acordo com o Painel de Indicadores Gerenciais da SRA, Boletim Ano X, publicado em 11/8/2015, em Minas Gerais a representatividade de contratações através da entidade de origem teve quase 100% (cem por cento) de atuação da CONTAG, no estado representada pela FETAEMG. (BRASIL, 2015 b)

Essa realidade se deve ao fato de que a FETAEMG conta hoje com representatividade em 544 (quinhentos e quarenta e quatro) municípios, ou seja, mais de 60% (sessenta por cento) dos municípios do estado de Minas Gerais têm representatividade direta da FETAEMG, o que propicia uma ampla divulgação e um maior número de propostas originado de seus STRs.

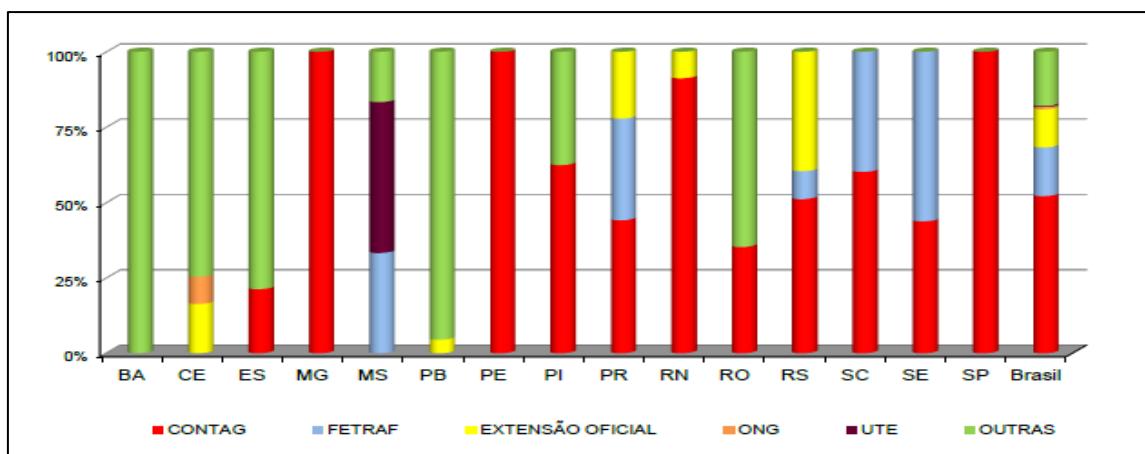
A FETRAF/MG também tem representatividade em alguns municípios do estado de Minas Gerais, mas em número ainda reduzido de regiões, encaminhando demandas da base para a UTE/MG.

No que se refere à participação dos movimentos sociais na produção do PNCF, no estado de Minas Gerais, assim se manifestou o deputado Rogério Corrêa em relação à peculiaridade de duas federações relacionadas à agricultura familiar:

Sempre fui favorável à unidade sindical e não à unicidade, não se pode obrigar a ter. O caso da FETRAF e da FETAEMG é o mesmo caso que acontece em centrais sindicais: hoje tem um monte de centrais sindicais, você não consegue unificar dentro das diversas linhas políticas e ideológicas fazer uma unidade de movimento em uma única central, em uma única entidade, isso foi a própria evolução política do quadro, é inevitável. Mas esses movimentos precisam procurar conviver o máximo possível de forma unitária em bandeiras que são comuns. No caso do PNCF todas as duas defendem e trabalham com essa bandeira e podem unificar a luta em torno dele, mesmo estando em trincheiras, em exércitos diferentes, mas batendo na mesma defesa. Isso é uma evolução política. As diferenças passam a fazer parte dos trabalhadores e acabam impossibilitando que se permaneça na mesma estrutura sindical. As diferenças passam a fazer parte do dia a dia dos trabalhadores e eles precisam conviver com isso, em bandeiras unitárias. Unicidade é por lei, obriga a ter, como vai se obrigar uma convivência, já a unidade precisa ser uma busca sempre, é importante para os trabalhadores (Rogério Corrêa).

Em relação às propostas contratadas em 2015, segue abaixo o gráfico da participação das instituições, tendo sido contratadas 30 famílias através de 20 propostas, conforme painel de indicadores de 11/8/2015, com uma concentração de propostas aprovadas através da CONTAG:

Gráfico 1 - Participação das instituições no PNCF – Contratações 2015



Fonte: (BRASIL, 2015b)

Em consulta realizada ao Sistema de Rede de Apoio – SREDE do MDA, em 8/9/2015, ao verificar as entidades habilitadas para atuar em Minas Gerais, encontramos as seguintes informações:

Quadro 2 - Relatório de instituições cadastradas no sistema que atuam no estado de Minas Gerais

Nome	CNPJ	Situação	Detalhamento	N. de técnicos	Fase
Associação Mineira das Escolas Famílias Agrícolas	00.325.635/0001-69	Habilitado	100%	53	1 ^a e 2 ^a Fase
Centro de tecnologias alternativas da Zona da Mata	20.323.796/0001-20	Habilitado	100%	1	1 ^a e 2 ^a Fase
Ceres Biotecnologia Agrícola e Meio Ambiente Ltda ME	02.688.966/0001-99	Habilitado	100%	4	2 ^a Fase
Cooperativa dos agricultores familiares da Fazenda Santa Maria	07.327.110/0001-01	Habilitado	100%	8	1 ^a e 2 ^a Fase
Federação dos Trabalhadores (as) da Agricultura Familiar de Minas Gerais (FETRAF – MG)	07.313.288/0001-01	Habilitado	100%	21	Não Informado
Federação dos Trabalhadores Rurais do Estado de Minas Gerais (FETAEMG)	17.388.158/0001-83	Habilitado	100%	121	1 ^a Fase
Sindicato dos Trabalhadores Rurais do Município de Muzambinho	17.910.936/0001-52	Habilitado	100%	6	1 ^a e 2 ^a Fase

Fonte: (BRASIL, 2015c).

O quadro acima, não obstante haver seis instituições habilitadas para atuar na Fase 1 (qualificação e mobilização da demanda), a maior demanda chega na UTE através da FETAEMG e da FETRAF/MG, motivo pelo qual detalharemos apenas essas duas instituições.

Vale trazer novamente os comentários do deputado estadual Rogério Corrêa, que trabalha muito com esses movimentos sociais em prol da agricultura familiar no estado de Minas Gerais, e que assim se posicionou:

Os movimentos são importantíssimos não só nas reformulações, mas também na implantação. Nas reformulações eles fizeram uma série de reivindicações (de melhoria do preço, das condições, do fim de burocracias). Nós aproveitamos aqui na ALEMG uma lei que já existia apenas para a reforma agrária e não se aplicava para o Crédito Fundiário e aprovamos para o PNCF,²⁹ agora quem é do PNCF

²⁹ A Lei Estadual n. 20607/13 (MINAS GERAIS, 2013c) acrescenta o parágrafo único à Lei 14.313/2002 (MINAS GERAIS, 2002), estendendo seu alcance a todos os “beneficiários atendidos por políticas públicas federais, estaduais e municipais, que promovam o acesso à terra para a agricultura familiar rural, urbana e periurbana, incluindo regularização fundiária, ações discriminatórias, crédito fundiário, legitimação de terras quilombolas, perímetros públicos irrigados e demais programas de assentamentos e de colonização”. Assim, a

também não precisa mais pagar as taxas de escritura pública porque o contrato já terá força de escritura pública, através dessa lei estadual, isso também foi uma solicitação do movimento. E na implantação porque são os STRs que localizam onde tem terra, quem está querendo vender, quem de fato tem interesse em comprar, eles articulam o projeto, enviam o projeto através das suas federações para a UTE... eles fiscalizam, vem como sugestão deles. Sem o movimento sindical, social... o crédito fundiário não funciona. Por prefeituras, pelos correios fica inviável como pensaram no passado para combater a reforma agrária porque a ideia era que o trabalhador não fizesse um movimento de ocupação de terras, bastava o trabalhador se inscrever pelo correio para adquirir a terra... Esse “Banco da Terra” fracassou como política no estado porque colocavam pessoas sem o perfil. Já o PNCF é muito diferente, porque parte de uma demanda real dos movimentos, de uma organização real dos movimentos e não contra os movimentos. E nesse sentido é uma política descentralizada para os estados e no modelo *bottom-up*, a sugestão dos movimentos é analisada pelo governo federal, que acata e altera os normativos, tudo em prol dos movimentos. O Grito da Terra, a Marcha das Margaridas, a Jornada de Luta... são reivindicações dos movimentos que fizeram surgir esses programas da área rural como o PNCF, PAA, Pronaf, o desmembramento do Mapa e a construção do MDA separadamente dos latifúndios e de grandes empresas... tudo isso era pauta dos movimentos sociais, sugestão dos movimentos, também a comercialização dos produtos, essas feiras que são realizadas... programa de assistência técnica, o fortalecimento da EMATER, todo ano entra na pauta, o Pronaf mesmo, o Plano Safra... os movimentos percebem no campo o que precisa ser melhorado e fazem as pautas de reivindicação (Rogério Correa).

O deputado ainda esclarece que foi executado o primeiro Plano Safra anual, pois já era realizado no âmbito do governo federal, mas Minas Gerais ainda não contava com um Plano Safra específico. Ressaltou que:

Com o governo Pimentel nós criamos uma lei, de minha autoria, que cria a política para a agricultura familiar em Minas... uma espécie de lei orgânica para a agricultura familiar em Minas. E determina que a cada ano o governo faça um Plano Safra estadual. Aprovamos uma outra que é a lei do PAFE³⁰, sugestão do deputado Antônio Carlos Arantes. Fizemos uma outra para as comunidades tradicionais, veio da comissão de direitos humanos e também da agroecologia. Foram quatro leis que aprovamos no final do ano passado para começar nesse governo, já com os avanços das lutas sociais também regulamentamos através de leis... Não é por falta de lei... agora o governo e a secretaria têm que avançar acompanhando os movimentos....ampliar essas políticas (Rogério Correa).

Vale também transcrever trecho da entrevista do diretor do Departamento de Crédito Fundiário ao comentar a participação social e uma suposta ingerência do movimento na gestão do PNCF:

publicação dessa lei é um marco histórico para Minas Gerais, pois isenta todos os beneficiários de terras rurais, adquiridas através de políticas públicas, do pagamento dos emolumentos cartoriais, beneficiando a todos os agricultores familiares, no combate à pobreza rural e em prol de uma vida digna no campo.

³⁰Lei Estadual n° 21.156, de 17/1/2014 (MINAS GERAIS, 2014b), que institui a política estadual de desenvolvimento rural sustentável da agricultura familiar. Tem por objetivo estabelecer prioridades, estratégias e definir ações públicas pertinentes ao desenvolvimento sustentável da agricultura familiar e da reforma agrária.

Se a pessoa é movimento e vira governo... Depende do perfil da pessoa, do agente, tem suas vantagens e seus riscos. A grande vantagem é o leque de conhecimentos, o movimento representa uma escola de vivência, de luta, acúmulo maior e melhor capacidade de gerir conflitos e lidar com as dificuldades [...]. O risco é o militante do movimento virar governo mas continuar, manter o seu papel de militante, mas precisa é vestir a camisa de gestor. O agente de governo não pode manter o seu papel de militante e sim coordenar a política de tal forma que todas as forças da sociedade possam ter a participação naquela política (Francisco das Chagas Ribeiro Filho).

Os depoimentos apresentados acima mostram forte influência e atuação da FETAEMG e da FETRAF-MG na formulação e implementação do PNCF no estado de Minas Gerais. São atores indispensáveis à eficácia e desenvolvimento dessa política pública no estado, conforme será especificado a seguir, corroborando as funções das suas respectivas confederações, quais sejam, CONTAG e FETRAF-BRASIL, em nível nacional.

4.2.1 A Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Minas Gerais – FETAEMG

A FETAEMG é uma entidade sindical filiada à CONTAG, organizada em 12 (doze) polos regionais e mais de 500 sindicatos. Essa organização se constitui no MSTTR. São mais de 1 milhão e 500 mil trabalhadores e trabalhadoras rurais.

Fundada em 27 de abril de 1968, a FETAEMG preza pelo compromisso de defender os interesses dos trabalhadores e trabalhadoras rurais. Suas áreas de atuação contemplam políticas sociais para jovens, mulheres, terceira idade, assalariados rurais, agricultores familiares, assentados da reforma agrária e meio ambiente. Todas as ações são voltadas para o Projeto Alternativo de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário, visando ao bem-estar social dos trabalhadores rurais, assalariados, assentados e agricultores familiares.

A FETAEMG é uma grande parceira do PNCF em Minas Gerais, haja vista que a maioria da demanda é originada dos STRs e encaminhada para a UTE/MG. Comprometidos com o PNCF, os STRs têm dado total apoio à sua execução em Minas Gerais, inclusive como grande responsável pela divulgação do programa, com uma crescente qualificação da demanda e mobilização.

A FETAEMG, em dezembro do ano de 2015, contava com representatividade em 544 (quinhentos e quarenta e quatro) municípios, ou seja, mais de 60% (sessenta por cento) dos municípios de Minas Gerais, o que fez com que ocorresse uma ampla divulgação do PNCF no estado.

A FETAEMG está não somente mobilizando, mas também capacitando os respectivos STRs em relação ao Sistema SIG-CF. Segundo informações da própria FETAEMG, já foram capacitados os STRs dos seguintes municípios:

- a) Cássia;
- b) Cabo Verde;
- c) Coqueiral;
- d) Coromandel;
- e) Patrocínio;
- f) Uberlândia;
- g) Bom Jesus do Galho;
- h) Barbacena, Mutum;
- i) Ubá;
- j) Porteirinha;
- k) Jaíba;
- l) Caratinga;
- m) Jacinto; e
- n) Raul Soares.

Os Sindicatos dos Trabalhadores Rurais, além de elaborarem a proposta, também emitem a Declaração de Elegibilidade dos beneficiários, trabalho de grande responsabilidade no âmbito do PNCF.

No que se refere ao envolvimento da FETAEMG nas políticas públicas de acesso à terra, foi entrevistado o presidente Vilson Luiz da Silva, que assim se manifestou:

A partir do governo Lula, entramos com uma política pública de acesso à terra que teve a chancela do movimento social, porque antes era uma política do BIRD e depois virou política pública com recursos do fundo de terras. A partir da eleição do presidente Lula, as coisas no Brasil precisavam mudar e dentro da mobilização do movimento, como o Grito da Terra, foram inseridas cláusulas de negociações, e a partir do momento em que o governo acena a importância do PNCF, aí passamos a cobrar do MDA e da SRA a aprovação de projetos de Minas e do Brasil. A efetividade dele, a inserção dele se deu pela nossa capacidade organizativa de mobilização. Passou a entrar na pauta da Marcha das Margaridas, do Grito da Terra, na nossa pauta de reivindicação. O PNCF é uma forma de chegar, em condições reais, a terra ao trabalhador rural (Vilson Luiz da Silva).³¹

³¹ Dados da entrevista. Pesquisa de campo realizada em 07 dez. 2015, em Belo Horizonte. Ver APÊNDICE A.

Vilson Luiz da Silva ainda comentou a importância do PNCF para o estado de Minas Gerais e a articulação do movimento com o programa:

Minas tem uma grande importância para o cenário nacional: o próprio Guimarães Rosa dizia que “Minas são muitas”. Minas é um estado muito grande, é o retrato... O PNCF é muito importante para Minas Gerais. A política pública é feita para quem precisa.. Buscamos o princípio da realidade..nós somos ouvidos, porque governo se chegar isolado não atende. Fazemos as nossas críticas para construir, pois a gente aponta os gargalos. Isso é uma engrenagem... a gente participa de tudo um pouco. Mas precisamos desburocratizar... o caminho é muito difícil até ter o projeto aprovado. Não pode tirar o poder de cada instituição ...Interessante a questão dos partidos políticos. Não adianta ser o mesmo partido se a pessoa que está no cargo da responsabilidade não tem vontade. O agente tem que ser um facilitador e não um elemento de travar o processo. As pessoas precisam ter força de vontade. O que importa é o estado “abraçar” o programa. O Incra não via com bons olhos essa outra política pública... Não estamos disputando com o Incra, o PNCF é para onde não se consegue implementar a reforma agrária, e o nosso poder de convencimento é no diálogo. Considero o PNCF como se fosse uma aposentadoria do trabalhador rural. O PNCF fica barato para o governo e evita a saída para a cidade. Essa política é muito importante. O programa vive de momentos e hoje vivemos um momento delicado... mas conseguimos esse programa em um governo que não era nosso... sabemos que tem recurso... estamos preocupados é com o povo que não tem acesso... passamos por um momento de desmonte do governo. A FETAEMG fez o seu papel de cobrar que o PNCF seja um programa de vitrine. Quando tem vontade política tudo se resolve, o nosso papel é fazer com que sejamos atendidos, o papel do movimento é de cobrar do governo e temos feito isso, independente de quem esteja no governo (Vilson Luiz da Silva).

O entrevistado ainda salientou que encontram dificuldades para a execução do PNCF no estado de Minas Gerais, mas que já beneficiaram várias famílias pelo programa, “que são pequenos empreendedores rurais”, daí sua importância para Minas Gerais e para os trabalhadores rurais.

Importância de Minas para o cenário nacional: porque é importante o fortalecimento da agricultura familiar... Guimarães Rosa já dizia: “Minas são muitas”. Minas é o estado que tem o maior número de municípios do país. É um retrato. O PNCF é vital para Minas Gerais. Há um campo muito forte para a implementação a política pública é feita para quem precisa. Buscamos o princípio da realidade e implementamos através das nossas reivindicações. Fazemos as nossas críticas para construir, apontamos os gargalos... A nossa participação é uma “engrenagem”. O governo não tem como implementar o PNCF sem a nossa ajuda (Vilson Luiz da Silva).

O entrevistado salientou que “hoje o campo é mais fértil, o elemento facilitador dos governos estadual e federal do mesmo partido”. Ele entende que a pessoa que coordena o PNCF precisa ter *expertise* sobre as regras do programa e não “apadrinhamentos de pessoas que não entendem do programa”. “Não adianta ser do mesmo partido, ter recurso, se o gestor

fica pisando no freio”. Informou que atualmente a FETAEMG tem quatro assessores apenas para trabalhar com o PNCF.

No que se refere à existência de duas federações em Minas Gerais (FETAEMG e FETRAF-MG), assim se manifestou o presidente da FETAEMG:

O debate precisa ser feito por dentro e não por fora. Como você interpreta a questão da unicidade sindical?...Sou defensor da unicidade sindical.. Isso enfraquece a Contag e prejudica os trabalhadores rurais e a representatividade desses trabalhadores rurais fica muito enfraquecida. Isso tem enfraquecido muito a Contag e acaba prejudicando os trabalhadores rurais, a representatividade desses trabalhadores rurais. É preciso fortalecer as bases. A FETAEMG é a maior federação de trabalhadores da América Latina do Sistema CONTAG (Vilson Luiz da Silva)

Foi apresentado um histórico da FETAEMG e do seu envolvimento com as políticas públicas de acesso à terra, incluindo depoimentos de seus dirigentes.

4.2.2 Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar de Minas Gerais – FETRAF-MG/CUT

A FETRAF-MG/CUT, também com representatividade em municípios do estado de Minas Gerais, é parceira da Unidade Técnica Estadual, para a qual encaminha demandas da base.

Desde a sua fundação, em 2005, vem articulando e coordenando iniciativas em defesa dos interesses dos trabalhadores e trabalhadoras da agricultura familiar. Pretende implantar um novo modelo de desenvolvimento que seja estruturado a partir da realização de reforma agrária, do acesso à terra, da disseminação de práticas agroecológicas de produção, da criação de condições de acesso ao crédito e do fortalecimento de políticas públicas correspondentes. Pretende também reconfigurar o padrão tecnológico de produção adotado através do desenvolvimento de tecnologias e pesquisas específicas voltadas para o setor (FEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES E TRABALHADORAS NA AGRICULTURA FAMILIAR, 2015).

De acordo com o seu coordenador geral, Sr. Juselino Anacleto da Silva, existem hoje em Minas Gerais 59 (cinquenta e nove) SINTRAFs. Esclareceu que é um STR específico, que não tem diaristas, nem assalariados rurais. É uma categoria específica da agricultura familiar, somente aposentados da agricultura familiar, ou seja, não é um STR eclético, é voltado apenas para esse público. Ainda esclareceu que atualmente em Minas Gerais, com a atuação da

FETRAF, o PNCF está mais consolidado nas seguintes regiões: Zona da Mata, Norte de Minas, Leste de Minas, Médio Piracicaba, Sul de Minas, Vale do Rio Doce, Alto Paranaíba e Triângulo Mineiro (Juselino Anacleto da Silva. Dados da entrevista. Pesquisa de campo realizada em 17/2/2016).

A principal bandeira da FETRAF-Brasil é o acesso à terra, o apoio à agricultura familiar. Não adianta falar de agricultura familiar se o agricultor não tiver como sobreviver, lutamos pelo acesso à terra porque é primordial para o avanço na agricultura familiar. Depois vem a seguridade social. Primeiro tem que ter o acesso à terra, para ter produto, comercialização, para gerar renda. Hoje de cada dez empregos gerados no meio rural, sete são da agricultura familiar e isso demonstra a força da agricultura familiar. Os alimentos que chegam na mesa dos brasileiros, 80% é do meio rural (Juselino Anacleto da Silva).³²

Os sindicatos vinculados à FETRAF também emitem a Declaração de Elegibilidade dos beneficiários e acompanham a proposta ali formalizada, até a efetiva contratação.

O coordenador geral da FETRAF-MG assim se manifestou no que se refere aos trabalhos realizados pela federação em relação às políticas de acesso à terra, e especificamente ao crédito fundiário.

Temos trabalhado há algum tempo o acesso à terra através da reforma agrária, mas, como várias regiões não têm terras passíveis de reforma agrária, então, o que vem ao encontro é o PNCF, que hoje apoiamos. Quando foi lançado o PNCF em 2004, nós posicionamos contra, em virtude de que, como estava colocado, não atendia diretamente aos anseios da agricultura familiar, com taxas de juros altas, com a atuação não diretamente pela sociedade civil e a FETRAF começou a operar o PNCF em 2007, porque o programa havia sido reformulado, abaixaram as taxas de juros. Espera Feliz, Divino, Caparaó e Triângulo Mineiro foi operado o PNCF pela FETRAF. Hoje participamos de todas as etapas do programa, desde a montagem das propostas, à participação nas câmaras técnicas, faz parte do CEDRAF agora e de todas as construções dos POAs estaduais e em nível nacional. Temos atuado nessa linha para fortalecer o programa e melhorar o acesso dos agricultores e agricultoras ao programa (Juselino Anacleto da Silva).

Questionado sobre os “movimentos que viram governo”, ou seja, de liderança sindical passar a assumir papéis de governo, para tentar auxiliar e aprimorar a política por dentro do gestor e se no caso do estado de Minas Gerais ocorreria essa “mistura”, assim se manifestou o coordenador da FETRAF-MG:

Eu acho que o espaço tem e está à disposição, estamos tentando contribuir com alguns diálogos, mas nós como FETRAF não temos essa política de tirar lideranças para transformar em governo porque o governo passa e as lideranças ficam perdidas e deixam de ser lideranças. Isso foi um grande avanço e um grande gargalo que ocorreu principalmente no governo Lula porque muitas lideranças, quando

³² Dados da entrevista. Pesquisa de campo realizada em 17 fev. 2016, em Belo Horizonte. Ver APÊNDICE A..

assumiram posições políticas, se afastaram de suas bases e muitos se incorporaram ao governo, não tendo condições de retornar às suas bases. A FETRAF não tem essa política, às vezes pode ser um equívoco, um erro nosso, mas não temos essa política de esforçar para que lideranças vão para governo. O que podemos fazer é trabalhar essas pessoas capacitadas para estar nesses espaços sem ter que mexer em nosso quadro e que as nossas lideranças continuem a ser agricultores familiares e representar nos espaços os agricultores como movimento e não lapidar as pessoas para serem governo. É lógico que algumas pessoas que têm afinidade, que queriam participar vão fazê-lo, mas para nós não é prioridade da FETRAF colocar pessoas da FETRAF-MG dentro das secretarias de Estado, dentro da UTE (Juselino Anacleto da Silva).

Em relação aos planos operativos, tanto estaduais quanto nacional, e os seminários, oficinas realizadas com a participação do movimento social, o coordenador disse:

Eu acho que o POA é um espaço importantíssimo até para que possamos dimensionar as responsabilidades e as metas que vamos propor e avaliar se estão sendo cumpridas. Quais são as pessoas que estão operando, a nossa responsabilidade como sociedade civil, dos conselhos, do governo e avaliar as metas.

Pode-se concluir que o movimento participa da formulação da política e depois o governo federal sintetiza, corroborando o entendimento de que o crédito fundiário “vem de baixo para cima”, que o ministério apenas sintetiza e dá as diretrizes gerais, pois “o programa é reformulado a todo momento com a participação dos movimentos”.

Mas o coordenador da FETRAF-MG faz um desabafo ao comentar sobre o estado de Minas Gerais:

É muito triste a meta de Minas tendo em vista a quantidade de demanda. Uma meta de 100 a 200 propostas em um campo de cinco mil propostas reprimidas não é satisfatória para nós. Não que esses espaços não sejam importantes, são de debate, de construção, de conhecimento e de analisar essa distribuição de responsabilidade. Porque nós da sociedade civil também temos as nossas falhas e temos que assumi-las. Nós da FETRAF temos primado por mandar os documentos mais redondos possíveis. Estamos tendo bom êxito. Em 2013 foi a instituição que mais contratou. Temos primado pela qualidade e não pela quantidade de propostas. As propostas precisam ter qualidade (Juselino Anacleto da Silva).

Em relação à existência de duas federações no estado de Minas Gerais que possuem um público no PNCF, o entrevistado entende que “é ótimo os trabalhadores terem a opção de escolher onde ficar, terem essa opção, quem vai optar são os agricultores. Cada uma das federações tem as suas principais bandeiras de luta e cada trabalhador vai se filiar a quem tem mais afinidade”.

O entrevistado salientou que cada um tem sua pauta, que isso fortalece a agricultura familiar e que “os nossos inimigos são outros: é o agronegócio, são as grandes empresas que

esmagam a agricultura familiar... são lutas coletivas, pois participamos do CEDRAF e do POA juntos e as questões que temos divergências são nas linhas de ações e no modo de trabalhar”.

O coordenador geral esclareceu que a FETRAF promove a “Jornada de Luta”, realizada todo ano. A estadual será realizada nos dias 8 e 9 de março e a nacional de 11 a 14 de abril. “Não participamos do grito da terra porque é da Contag”. Salientou que “muitas das vezes não fazemos eventos em massa, a nossa estratégia é dialogar com os governos tanto estadual como federal”. E que “ano passado fizemos um movimento em massa, onde conseguimos um encontro com o [Joaquim] Levy³³, Patrus³⁴ [Ananias] e Miguel Rosseto,³⁵ quando estavam previstos cortes na agricultura familiar e o Levy assumiu não ter cortes de recursos na agricultura familiar”.

Em relação aos espaços colegiados, a FETRAF-MG está começando a assumir assentos relacionados à agricultura familiar e inclusive tomará posse no dia 29/2/2016 como membro efetivo do CEDRAF-MG.

4.3 Fonte orçamentária e instrumentos de repasse: origem dos recursos para o financiamento e para a implementação do programa no estado

Os recursos destinados à aquisição de terra e investimentos básicos são repassados aos beneficiários por meio de financiamentos, providos pelo governo federal, tendo como fonte o Fundo de Terras e da Reforma Agrária.

No âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário, a gestão dos recursos do PNCF é da responsabilidade da SRA, por intermédio da CGOF, Unidade Gestora Especial de que trata o art. 17 do Decreto n. 4.892/2003.

De acordo com a legislação e o Manual Operativo do PNCF, os recursos são empenhados e repassados ao Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, após contrato entre o MDA/SRA e os agentes financeiros credenciados, a saber: o Banco do Brasil S.A (BB), a CEF e o BNB, que os repassam aos beneficiários, conforme determinações do Órgão Gestor SRA/MDA e após análise e aprovação dos contratos por parte do CONDRAF e das UTEs, respectivamente.

³³ O entrevistado se refere a Joaquim Levy, ministro da Fazenda quando da reunião com o dirigente sindical.

³⁴ Patrus Ananias de Sousa, ministro do MDA.

³⁵ Miguel Rosseto, ministro do Trabalho e Previdência Social.

Já os recursos dos SICs são oriundos do Subprograma de Combate à Pobreza Rural, constituído de dotações consignadas no Orçamento Geral da União com recursos oriundos do Tesouro Nacional ou operações de crédito e doações de instituições nacionais e internacionais. Conforme o Decreto n. 6.672/2008, esses recursos não são reembolsáveis e se caracterizam como operação de financiamento. Portanto, são repassados por meio de contrato específico de transferência de recursos.

4.4 O processo de contratação das propostas

Em Minas Gerais, a execução do Programa Nacional de Crédito Fundiário está sob a responsabilidade da SEDA, que foi criada através da Lei n. 21.693, de 26 de março de 2015, dispondo sobre a nova estrutura orgânica da administração pública do Poder Executivo Estadual.

E através do Decreto n. 46.783, de 24 de junho de 2015, uma superintendência vinculada à Subsecretaria de Acesso à Terra e Regularização Fundiária foi designada para executar o PNCF em Minas Gerais.

O CEDRAF-MG também integra a área de competência dessa secretaria, onde são analisadas as propostas do PNCF.

Em Minas Gerais já foram contratados 902 projetos com o recurso do Fundo de Terras, totalizando 4.648 famílias beneficiadas, adquirindo aproximadamente 195.112 hectares, tendo sido aplicado o importe de R\$110.360.036,00, conforme dados extraídos do Painel de Indicadores Gerenciais da SRA, publicado em 11/8/2015. Além disso, há uma demanda potencial de 2.811 famílias em processo de organização de propostas na rede de apoio, conforme quadro 3 abaixo com a fase de tramitação das propostas.

Quadro 3 – Famílias contratadas em Minas Gerais em agosto/2015.

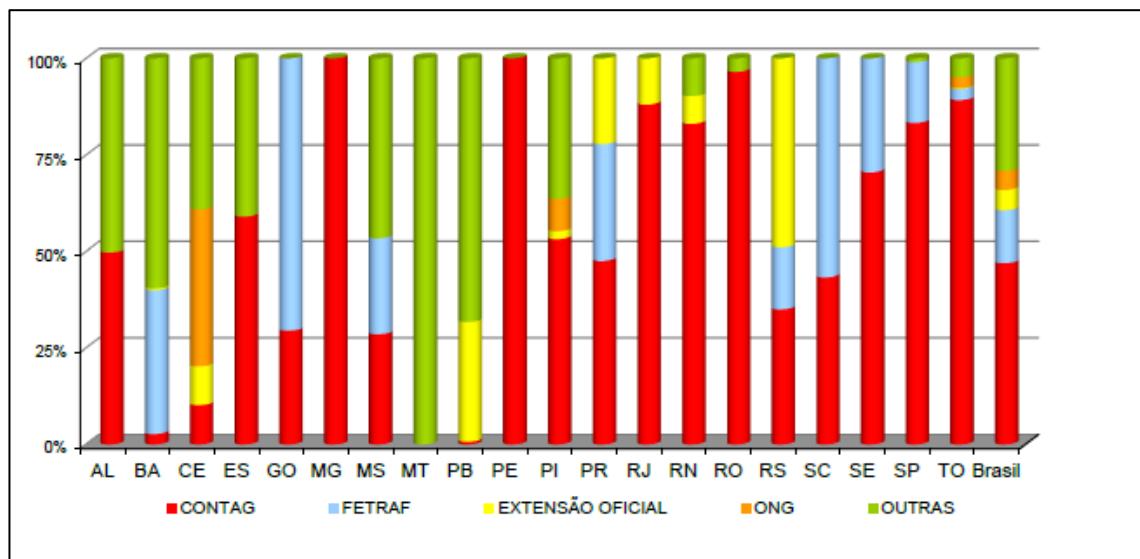
FAMÍLIAS				PROPOSTAS				
EM TRAMITAÇÃO				TOTAL	EM TRAMITAÇÃO			TOTAL
SQD	SAC(UTE)	SAC (BANCO)	SAC CONTRATADA		SQD	SAC (UTE)	SAC BANCO	
2811	249	160	30	3250	434	35	63	532

Fonte: (BRASIL, 2015b).

No período de 11 de agosto de 2015, já haviam sido contratadas no ano de 2015 apenas 30 famílias em Minas Gerais, 11 na linha CPR, 18 na linha CAF e uma na linha NPT, totalizando 20 propostas. De acordo com estes dados podemos observar que a demanda reprimida ainda é crescente e, como se não bastasse, o número de propostas na UTE também é grande, fatos que nos fazem concluir que a UTE não está conseguindo atender à demanda existente e muito menos à demanda que está chegando e que a rede de apoio também não está totalmente capacitada, haja vista que as propostas ficam muito tempo paradas na UTE, aguardando completarem a documentação.

No Sistema de Qualificação da Demanda (SQD) do MDA constava em agosto de 2015 o número total de 2.811 famílias para serem atendidas através do PNCF e, conforme Gráfico 2, abaixo, a maior demanda parte da CONTAG, o que demonstra a grande e indispensável participação dos movimentos sociais nesta política fundiária.

Gráfico 2 - Participação das instituições no PNCF de acordo com o Sistema de Qualificação da Demanda (SQD) em agosto de 2015.

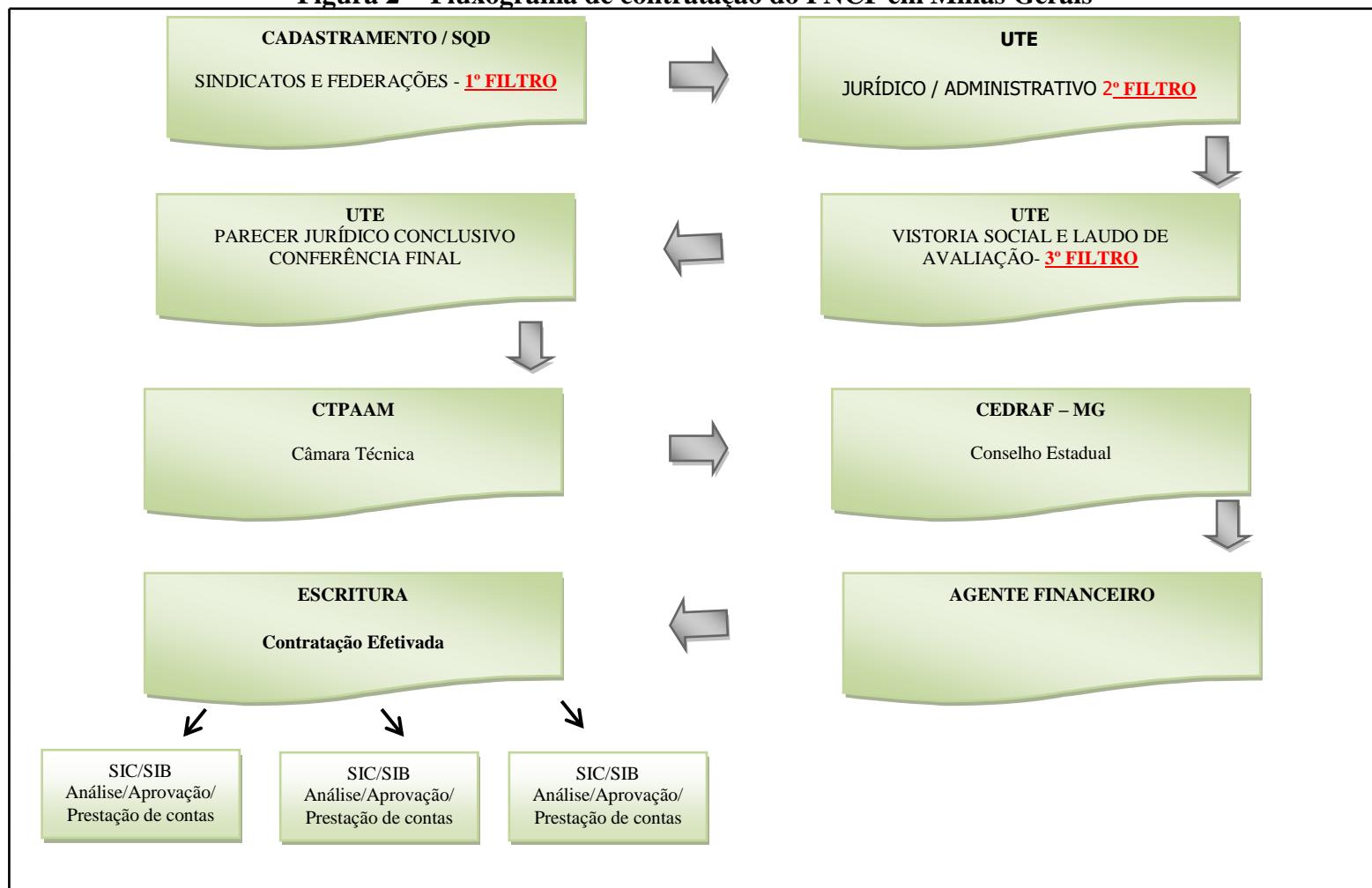


Fonte: (BRASIL, 2015b).

Outro dado que merece destaque é que existia, em agosto de 2015, no agente financeiro um volume ainda muito grande de famílias para contratação – 160 –, demonstrando uma demora para a contratação acrescida da ausência de documentação completa e suficiente, exigência dos normativos do agente financeiro para a contratação.

Vale ainda transcrever o trâmite de contratação das propostas do PNCF em Minas Gerais, conforme Figura 2 abaixo:

Figura 2 - Fluxograma de contratação do PNCF em Minas Gerais



Fonte: Elaborada pela autora com dados extraídos de UTE/MG, 2015.

Após a apresentação do fluxo de contratação das propostas do PNCF, discorreremos sobre os desafios encontrados para o PNCF se consolidar no estado de Minas Gerais, bem como uma avaliação da participação dos movimentos sociais nesse processo, para uma maior eficácia e acesso a essa política pública.

4.5 Os desafios encontrados para a consolidação do PNCF em Minas Gerais

Após analisarmos a importância do PNCF para o estado de Minas Gerais, o arranjo institucional para a sua implementação e os atores envolvidos, descrevendo também o fluxo de contratação das propostas, apresentaremos de forma detalhada os desafios encontrados para essa política pública se consolidar no estado.

O entrevistado Sr. James Eustáquio Ladeia, coordenador da Unidade Técnica Estadual de Minas Gerais de janeiro de 2011 a dezembro de 2013, com sua experiência como gestor estadual, apresentou algumas ponderações sobre a atuação do governo estadual e a sua relação com o governo federal, a saber:

A atuação do governo estadual mineiro na implementação e execução do PNCF em Minas Gerais tem influências políticas fortes oriundas de uma suposta descentralização. No caso específico do PNCF, não ocorreu uma descentralização de fato que respeitasse as diretrizes do estado. Faz uma perspectiva de descentralização, mas o governo federal sempre fica com o comando político. Um exemplo é o fato de que as negociações sempre partiam da Assembleia Legislativa e não do próprio estado (James Eustáquio Barbosa Ladeia).³⁶

Ainda segundo James Ladeia, “a dialética ajuda na construção do poder, mas quando fica muito tempo no cargo, acaba sabendo manipular o processo. O programa é muito bom, mas nunca houve uma perspectiva de descentralização”.

Quando questionado sobre os problemas no estado que se refletem na política pública ora analisada, assim ponderou:

O programa em si é muito bom, no estado democrático, tem reformas, tem recurso financeiro; mas nos governos que têm parceiros político-partidários a atuação fica facilitada. O principal problema nos estados são as parcerias políticas, se são ou não parceiros políticos e a função democrática exercida por eles. Há o embate político na essência, é como se a descentralização do programa ocorresse em alguns estados apenas. O projeto em si é bom, o que se procura é a presença de atores... Quando se melhora a condição para a sociedade, pouco importa a questão política. O critério é o mesmo, mas é preciso saber se organizar. O movimento precisa saber se organizar. Interessante que se questiona se no PNCF existe de fato uma democracia ou um centralismo democrático (James Eustáquio Barbosa Ladeia).

³⁶ Dados da entrevista. Pesquisa de campo realizada em 02 dez. 2015, em Belo Horizonte. Ver APÊNDICE A.

De acordo com o diretor do Departamento Nacional de Crédito Fundiário, Sr. Francisco das Chagas Ribeiro Filho (também conhecido como “Chicão”), “o PNCF é uma política do governo federal descentralizada para os estados. Via de regra ocorre a descentralização e o governo federal tem pouca interferência na operacionalização do programa”. E quando questionado sobre o estado de Minas Gerais, esclareceu que “no governo de Minas existe uma UTE que mudou de órgão várias vezes e que acaba atrapalhando um pouco a operacionalização e a implementação do programa de acordo com as diretrizes que são definidas nacionalmente”.

Quando questionado sobre estados em que o PNCF tem melhores resultados que em Minas Gerais, merecem transcrição as informações trazidas pelo diretor, que tem a experiência de já ter sido o gestor estadual do PNCF no estado do Piauí:

Embora o PNCF seja descentralizado, toda a parte normativa, as diretrizes, prioridades são definidas em nível estadual. Em Minas se faz a adequação dessas prioridades ao plano de desenvolvimento do estado. Essa descentralização funciona mais à medida que o estado tem uma política mais bem definida. Em Minas Gerais o próprio deslocamento do segmento agropecuário de uma para outra secretaria acaba dificultando um pouco, a criação de novas secretarias, alterações... Todas as medidas operacionais é o estado que faz, são tomadas dentro do estado e toda a operacionalização. Faz a vistoria, avaliação dos imóveis, monitora a implementação dos projetos, autoriza as aquisições e pagamentos. No caso de Minas o estado faz o monitoramento, autoriza os pagamentos, na prática ocorre essa descentralização. O PNCF vai ocupar o espaço que a política estadual de democratização de acesso à terra fornecer para ela. Nos seus planos de desenvolvimento da agropecuária. O Piauí dividiu em territórios, em regiões e no planejamento do estado é dada uma importância forte. Mas em Minas, parte do estado (Norte e Nordeste) vive quase que exclusivamente da agricultura familiar e as outras regiões têm uma presença mais empresarial. O desafio para Minas é encontrar o espaço para o PNCF no plano de desenvolvimento do estado, que vai determinar o tamanho da importância que o programa tem. Em Minas Gerais a estrutura direcional do estado precisa melhorar (Francisco das Chagas Ribeiro Filho).

O secretário nacional de Reordenamento Agrário ponderou que as mudanças políticas ocorridas em Minas Gerais foram muito importantes para o desenvolvimento do PNCF no estado, e comentou os desafios a partir desse momento de mudanças:

Uma coisa importante que aconteceu no governo do estado de Minas Gerais no último período, com a entrada do governo Pimentel, foi a criação de uma secretaria da agricultura familiar. Isso já sinaliza, claro que tem todo um desafio pela frente de implementar, ganhar escala na política, mas a sinalização está dada e o governo do estado está fazendo a aposta nesse sentido para dar uma maior agilidade e maior qualidade, reestruturação. E o que faltaria em Minas era a gente conseguir, eu digo, os movimentos, governo do estado e nós a partir da própria delegacia conseguir perceber as diferentes Minas Gerais que temos e orientar as nossas ações em decorrência dessas diferenças. Os nossos extremos como o Norte de Minas, a própria região abrangida pela Sudene, o Sul de Minas, o Triângulo mineiro e outras regiões mais dinâmicas, então depende de estratégias diferentes para chegar até o

programa. Esse é o nosso desafio, encontrar o parceiro certo para atender cada uma das regiões do estado dentro de um ambiente que é cada vez mais desafiador, porque o mercado de terras hoje é completamente diferente do mercado do início dos anos 2000. E até 2007/2008 você tinha uma dinâmica do mercado de terras que já vinha num crescente, mas a partir daí tiveram um *boom* muito grande e as *commodities* tiveram um aumento muito grande, uma valorização muito grande e um hectare de terra que valia 10 de repente em algumas regiões começou a valer 50, 100... Isso é um desafio :disputar as terras com a urbanização, com a ampliação das pequenas cidades, com a instalação de condomínios de luxo no interior, especulação urbana, compras de áreas para sítios de lazer, todos esses tipos de disputa se dão em regiões que são privilegiadas para a agricultura familiar, que é o entorno dos grandes centros urbanos que são as áreas ideais para produzir alimentos que são justamente onde estão mais caras. Então o programa hoje passa por um desafio muito grande e precisamos reinventar o programa. Em Minas Gerais, quando o governo do estado faz a opção para a agricultura familiar, você abre um ambiente mais adequado para o programa... mas os tempos são outros porque hoje o mercado de terras é mais desafiador... então não é tão fácil para resolvemos o problema. Mas, se olhar o perfil fundiário em Minas Gerais, a gente percebe que é um estado de forte presença de agricultor e agricultura tradicional que é o ambiente adequado para a agricultura familiar (Adhemar Lopes de Almeida).

O secretário ainda comentou uma proposta de descentralização com maior operacionalização do programa em nível estadual, analisando o modelo descrito no decorrer do presente estudo, voltado para as relações federativas e os entes de governança:

A nossa ideia é mexer um pouco no modelo de descentralização do programa na estrutura do programa para que o governo tenha um comprometimento maior por parte do estado. Hoje nós descentralizamos a operacionalização, ou seja, o recurso é federal, a regra é nacional, decidida com a participação dos governos estaduais e dos movimentos. Mas é uma regra nacional do programa, a nossa ideia é descentralizar não só a operacionalização, mas descentralizar o próprio programa, ou seja, estimular o governo do estado a criar um programa estadual. As diretrizes, objetivos, definição de público, tudo isso é feito em parceria, mas daí para frente o regramento pode ser elaborado no âmbito do próprio estado. Aí nós teríamos um fundo estadual de terras e determinaríamos conjuntamente as metas e objetivos do programa e a forma de operacionalização, instrumentos, vistorias, a elaboração de propostas ficariam a cargo de cada estado. O estado precisa incorporar mais o programa como instrumento seu, criando uma estrutura mais direta, mais continuada (Adhemar Lopes de Almeida).

Em relação aos movimentos sociais, merecem destaque os desafios encontrados pela FETAEMG, representada pelo entrevistado Vilson Luiz da Silva (presidente):

O Estado precisa ter vontade política... apoiar e não fazer nada é fácil. O governo precisa acompanhar e eliminar a burocracia. Não adianta ser do mesmo partido se a pessoa que está no cargo de responsabilidade não entende do processo, não é um facilitador e sim um elemento para dificultar o processo. O gestor precisa ser um facilitador, independente do partido. O que importa é o estado “abraçar” o programa. Não é o partido que manda e sim as pessoas. Se antes o governo de Minas era do PSDB, hoje é de um partido só e qual é o problema então que ainda ocorre? O papel do movimento é cobrar... estamos cobrando e fazendo o nosso papel. No ano que vem teremos o Grito da Terra em Minas. (Vilson Luis da Silva).

Quanto aos gargalos apresentados pela FETRAF-MG, representada pelo entrevistado Juselino Anacleto da Silva (coordenador geral), assim se manifestou:

Nós temos muitos desafios enquanto estado. As etapas e burocracias do programa, de ter que passar por cinco, seis instâncias até o agricultor ter a posse da terra. Isso inviabiliza muitos vendedores de vender a terra em virtude da demora. A nossa média em Minas Gerais varia entre um ano e um ano e meio. Essas são as mais ágeis. Muita burocracia e a ausência de uma presença marcante do estado. Falta de um corpo técnico para atender, hoje são dois técnicos para atender o estado inteiro e já chegou a ter cinco mil propostas reprimidas. A dimensão territorial de Minas Gerais é muito grande e o corpo técnico que existe é insuficiente para atender a demanda existente. Um dos principais desafios é, em nível de Brasil, diminuir a burocracia para o acesso à terra, segundo o estado colocar à disposição funcionários que venham atender, o custo operacional é insuficiente, um custo alto para poucas propostas, não consegue atender uma demanda suficiente. O governo atual tem se esforçado um pouco mais, temos que reconhecer isso, mas não adianta ter só esforço se não tem disposição, se não coloca recurso à disposição e se não se viabilizam de fato as questões. Se for comparar os recursos para o agronegócio com o que vem para a agricultura familiar no estado é “vergonhoso”. A UTE tem um corpo técnico mínimo. Faltam funcionários suficientes para atender, não se segue um rito, se fosse pegar o rito nacional seria por volta de seis meses para aprovar as propostas e não seis anos, como alguns casos aqui em Minas Gerais. Tem uma proposta de aprimoramento, tem tido um esforço para isso ...mas ainda não se alcançou a efetividade, o que está melhorando, fico me perguntando, por que ainda existe muita burocracia para aprovar as propostas. Se for verificar a compra de um trator... muito mais rápida. O programa de acesso à terra deveria ser acessível, precisa de critérios, de ter seriedade, mas o programa não deveria ser tão engessado (Juselino Anacleto da Silva).

Segundo o entrevistado James, que já foi coordenador da UTE/MG, “não houve uma implementação de fato para os estados, uma vez que para implementar precisa de diagnósticos locais e de recurso financeiro para realizá-lo”. Ele esclarece que “esse programa é uma alternativa para a pobreza... já tem um formato institucional... Hoje o estado tem todas as condições para executar”.

O deputado estadual Rogério Correa, ao ser entrevistado, traça um paralelo interessante em relação aos desafios encontrados à época em que foi delegado de Desenvolvimento Agrário de Minas Gerais no período de 2007 a 2010, e os desafios encontrados hoje:

Considero o PNCF um dos programas mais eficazes do ponto de vista de política pública do MDA para acesso à terra e comparado ao PAA (Programa de Aquisição de Alimentos) do ponto de vista da comercialização, especialmente nos estados do sudeste e do sul. No sul de Minas, Zona da Mata, ainda mais do que em outras regiões, porque são extensões pequenas, não há em geral muito latifúndio, mesmo porque os terrenos são mais montanhosos e se concentram em pequenas propriedades que não são passíveis da reforma agrária do Incra tanto pelo tamanho, quanto pelo fim social, não sendo latifúndio. E muitos querem se desfazer da terra e fazer a venda a preço de mercado e muita gente que quer trabalhar a terra porque já tem um pedaço pequeno, ou é meeiro, empregado rural... Então a demanda é

enorme, descobrimos isso. A dificuldade encontrada na época é porque era um projeto inicial e se comparava com outros projetos como o Banco da Terra, que eram programas para “barrar a reforma agrária” e era como se fosse políticas contrárias (elemento adversário) e criou uma resistência dos movimentos sociais. Era feita contra os movimentos, não tinha apoio dos STRs com prefeituras e interesses eleitorais ou demagógicos, as terras não tinham qualidade muito boa e às vezes famílias sem condições de assumir o programa.. Já o PNCF se apresenta favorável aos movimentos como uma política que eles englobam e tornam o programa exequível. A FETAEMG e a FETRAF compreenderam a importância do programa e ajudaram o mesmo a se tornar exequível. O governo do estado não tinha essa visão, o Instituto de Terras, que poderia ter contribuído muito, tinha uma visão muito restrita e principalizada em regularização fundiária que é uma outra política que não é o PNCF. Então temos pouco apoio do governo do estado nesse sentido, essa é uma dificuldade que eu encontrei e a outra era a própria burocracia do programa, muita demanda de papel, dificultando associações ...mas no decorrer foi ficando mais leve. Passava-se por muitas instâncias e o parâmetro do preço depois foi sendo modificado, sendo ampliado. Agora é um programa com muita demanda e continua sendo até hoje e a gente espera que agora, com a visão do governo favorável ao programa a gente consiga evoluir e desenvolver o programa em proporções maiores no estado. Nós temos hoje um governo federal e estadual do PT. O governo de Minas tem hoje a mesma tese do governo federal de colaborar com o crédito fundiário. No final do ano passado resolveram terminar com o Instituto de Terras, o governo, ao invés de reestruturar o Iter, resolveu acabar com o Iter. Eu consegui através de emendas que o programa (PNCF) fosse salvo e ficasse na Subsecretaria de Agricultura Familiar, porque ele iria inicialmente para a SEDRU e a outra parte talvez ficaria na própria Rural Minas. Hoje ele tem uma superintendência específica para o programa dentro de uma secretaria, então só isso fortaleceu a ideia de que teremos uma superintendência específica para o PNCF. Temos todos os instrumentos políticos para que o programa avance no estado. Nós demos essas condições para avançar, evoluir. E essa secretaria foi fundada agora, já no governo Pimentel e aí sim nós transformamos de uma Subsecretaria de Agricultura Familiar para uma Secretaria de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário e dentro da secretaria uma parte específica para o crédito fundiário. Agora temos os elementos para fazer isso. Precisamos evoluir nas terras devolutas do estado, precisamos fazer um mapeamento delas, porque elas poderiam entrar tanto para o PNCF como para a reforma agrária. Precisamos fazer esse mapeamento. É um processo que o estado precisa desenvolver mais. O governo estadual ainda tem alguns empecilhos... por exemplo, para a liberação de contrapartida... a tendência é melhorar, mas ainda falta recurso. O recurso de Minas ainda é pouco para a demanda que temos de agricultura familiar. No ano passado nas minhas emendas eu coloquei um milhão para a agricultura familiar, cada deputado tem direito a um milhão e meio. Dois terços do recurso foram para a agricultura familiar, é pouco mas ajuda. O recurso ainda é um problema para o PNCF (Rogério Correa).

Corroborando o entendimento acima, especificamente em relação à implementação do PNCF em Minas Gerais, e em regiões com índices de pobreza elevados (como, por exemplo, região Norte de Minas), o entrevistado Chicão ponderou que “é impossível ter um desenvolvimento sustentável sem ter uma forte interferência na estrutura fundiária e o PNCF representa uma boa oportunidade. Os estados, os municípios e os movimentos precisam priorizar essa política. O crédito fundiário precisa e tem condições e Minas precisa destas ações um pouco mais fortemente” (Francisco das Chagas Ribeiro Filho).

Como vimos nos estudos sobre a formulação e implementação das políticas públicas e após a realização das entrevistas, existem desafios para a consolidação do PNCF em Minas Gerais, mas há uma grande expectativa tanto da sociedade civil como dos entes de governança para a efetividade e eficácia dessa política de acesso à terra, que só se efetiva realmente se o governo federal e estadual interagem e persistem no mesmo objeto.

Ao que tudo indica, têm ocorrido avanços no cenário mineiro no sentido de se voltar mais para os agricultores familiares e as políticas correlatas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo, sem a pretensão de exaurir o assunto, teve como objeto central as relações intergovernamentais que permeiam os entes federados na elaboração das políticas públicas, especificamente na formulação e implementação. Fizemos um recorte territorial para analisar um programa específico, o PNCF, à luz das teorias do federalismo e das relações intergovernamentais.

No estudo das políticas públicas é fundamental analisar a descentralização, porque altera o centro de responsabilidades sobre as políticas do governo nacional (federal) para os governos subnacionais (estados e municípios). Nas relações intergovernamentais, analisamos as competências dos entes federativos e a distribuição dos recursos entre eles, uma vez que no federalismo os entes são autônomos, capazes de formular políticas próprias e influenciar as políticas formuladas pelo governo nacional, sendo primordial nos sistemas federais coexistirem, no mínimo, duas esferas de governo, quais sejam, o governo nacional e o governo subnacional.

O nosso autor de base para a análise do federalismo foi o cientista político Elazar, que adota a teoria do federalismo como pacto, compreendido como um equilíbrio entre forças opostas. E Wright (1997), que discorre com clareza sobre as diferenças entre o federalismo e as relações intergovernamentais, partindo do entendimento de que o federalismo, mais voltado para as relações do Estado nacional, é uma expressão que remete ao legalismo positivado. Para Wright, a expressão “relações intergovernamentais” (também compreendida no presente trabalho através da sigla RIGs) envolve um contexto bem maior, que vai além das lideranças e dos gestores. Assim, Wright analisa a política de forma mais complexa e abrangente.

Ao analisar as relações federativas no caso brasileiro, fizemos uma adaptação dos estudos de Wright, dado que consideramos a existência de três entes governamentais autônomos, incluindo o município, que é um ente e não está subordinado ao estado. Trata-se, portanto, de um federalismo tripartite ou trino, que difere da maioria dos sistemas federais em que o federalismo é dual, coexistindo apenas o governo nacional e o subnacional.

Ainda sobre o federalismo, estudamos as suas modalidades, os arranjos institucionais, tanto o competitivo quanto o cooperativo, para depois aprofundar no caso específico do PNCF. Aproveitamos ainda os ensinamentos de Wright ao explicar as diferentes formas de coordenação nas RIGs (autoridade coordenada, autoridade inclusiva e autoridade superposta) e os principais modelos de federalismo baseados nas relações intergovernamentais: federalismo centralizado (competitivo) e federalismo cooperativo.

Abrucio (2001), ao analisar os modelos dessas RIGs, corrobora o entendimento de que, no modelo competitivo, a ênfase se dá na separação entre os níveis de governo (federalismo interestadual) e, no modelo cooperativo, a ênfase recai na imbricação entre os níveis de governo (federalismo intraestadual).

No Brasil, conforme assinala Melo (2004), a Constituição de 1988 incorporou as exigências em torno da formulação de políticas mais descentralizadas, democráticas e de interesse público e concedeu *status* constitucional aos municípios, que se tornaram, junto com os Estados, unidades constituintes autônomas da federação, compondo a estrutura de um federalismo tripartite.

Não obstante a importância dos municípios para o PNCF, no presente trabalho analisamos apenas as relações verticais que se estabelecem entre o estado e o governo central e o envolvimento da sociedade civil nessa política.

O PNCF é uma política pública de inclusão social, complementar à reforma agrária, cujas diretrizes emanam do governo federal para serem implementadas de forma descentralizada, através dos estados.

O programa, antes executado através de acordo de empréstimo com o BIRD, efetivou-se como política pública através do Decreto n. 6.672, de 2 de dezembro de 2008, que possibilitou a aplicação de recursos nacionais na linha de financiamento de CPR, assegurando a continuidade do financiamento dos SICs, de forma não reembolsável, utilizando-se os recursos do fundo de terras e da reforma agrária.

É uma política com critérios específicos e juros subsidiados em prol da inclusão dos trabalhadores rurais em unidades produtivas para o seu desenvolvimento sustentável e de suas famílias.

Analisamos esse programa no contexto federal e o recorte territorial foi feito no estado de Minas Gerais, para verificar como ocorre a descentralização e como se dá o arranjo institucional envolvendo esses entes de governança e a sociedade civil.

Dessa forma, quando estudamos o arranjo institucional do Programa Nacional de Crédito Fundiário, observamos que os gestores e representantes dos movimentos sociais compreendem a dinâmica da cooperação e da competição, sendo a cooperação no sentido de que o Estado coopera com a União em um patamar de ajuda mútua e, na competição, é como se o governo federal impusesse uma diretriz que teria de ser cumprida, sem flexibilidade, como se competissem entre si.

Partindo desses conceitos, na análise do Programa Nacional de Crédito Fundiário, devidamente caracterizado no capítulo 3, observou-se que o modelo adotado foi o federativo

cooperativo, com transferência de responsabilidades e de recursos do governo central (nacional) para a implementação da política nos estados.

De acordo com o secretário nacional de Reordenamento Agrário, a importância do PNCF é a inclusão produtiva (incluindo o trabalhador rural no projeto produtivo que lhe dê sustentabilidade no campo) e a eficácia da política vai depender da composição de interesses do governo federal com o estadual.

Quando ocorre a descentralização de um programa federal para a operacionalização nos estados, subentende-se a expectativa de que o governo do estado inclua o programa dentro da sua estratégia de desenvolvimento.

Ao analisar as etapas de produção de uma política pública, especificamente no que se refere ao processo de formulação e à etapa de implementação (execução) do PNCF, e conforme concluído após a análise dos depoimentos colhidos neste trabalho, chegamos ao consenso de que a política analisada utiliza o modelo *bottom-up* (de baixo para cima), ou seja, são realizados seminários com todos os parceiros e gestores e depois as sugestões são sintetizadas em nível nacional para aplicação nos estados. As demandas da sociedade civil são incorporadas pelo governo.

Nessa política, a relação que se estabelece entre os entes é de coordenação: os governos estaduais têm a capacidade de formular a política juntamente com a sociedade civil envolvida e depois implementá-la. O governo central sintetiza e apresenta as diretrizes gerais.

Há uma forte e imprescindível participação dos movimentos sociais não só na formulação, mas também na implementação do PNCF nos estados e, especificamente em Minas Gerais, fica assim demonstrada a relevante atuação dos movimentos dos trabalhadores rurais, tanto da FETAEMG como da FETRAF-MG.

Também ficou demonstrada a importância dos conselhos nacional, estadual e municipal de desenvolvimento rural sustentável, pois conectam os entes governamentais com a sociedade civil, sendo espaços de tomada de decisões, de construção da política.

Como o PNCF é um programa de inclusão, ou seja, tem o objetivo de incluir famílias em projetos produtivos para combater a pobreza rural e consolidar a agricultura familiar, é essencial para o sucesso do programa a participação da sociedade civil no processo.

Infelizmente, através dos estudos e entrevistas realizadas, constatamos que a estrutura brasileira de federalismo tripartite ainda não está preparada para esse envolvimento democrático de participação social. Às vezes ocorre certo “empoderamento” que prejudica as diretrizes de desenvolvimento da política, impedindo os gestores de dar continuidade à sua operacionalização.

Como explica Dowbor (2014) sobre a ocupação de cargos pelos movimentos, a política de crédito fundiário tem esse perfil de aproveitar agentes do movimento, a *expertise* deles para atuarem na gestão da política, mas é necessária bastante cautela para não “embaralhar” a distinção entre sociedade civil e Estado.

As opiniões se dividem quando se comenta essa atuação dos movimentos no governo, sendo certo que os participantes da política precisam compreender o papel que desempenham naquele determinado momento em prol da eficácia da implementação do programa. Os militantes que passam a atuar no governo não podem continuar a atuar como movimento, e sim aproveitar os conhecimentos acumulados para coordenar com maior precisão e com maior propriedade as diretrizes e a execução da política, da maneira mais democrática possível.

Tanto a CONTAG como a FETRAF-BRASIL têm utilizado os convênios realizados com a Secretaria de Reordenamento Agrário, para através da FETAEMG e da FETRAF-MINAS, respectivamente, qualificar e fortalecer os seus sindicatos na gestão e controle social do Programa Nacional de Crédito Fundiário no estado de Minas Gerais. Isso se traduz por ações de capacitação visando a ampliar o conhecimento dos trabalhadores rurais no acesso ao programa e na melhoria dos processos de mobilização e organização social, assegurando o desenvolvimento sustentável das unidades produtivas e a melhoria da qualidade de vida dos beneficiários.

Em relação aos desafios encontrados para a formulação e implementação dessa política social, observamos que não basta existir uma política com diretrizes de descentralização, é necessário que ocorra uma coordenação entre os entes, um acordo de vontades em prol da mesma.

Dessa forma, nas relações intergovernamentais, notadamente as que se dão entre o estado e o governo central, quando o governo estadual prioriza uma política federal dentro do seu plano estadual de desenvolvimento, a eficácia do programa é notória, pois as políticas sociais não podem ser impostas, mas sim construídas através do diálogo dos entes envolvidos.

Especificamente em relação ao estado de Minas Gerais, foram citados alguns avanços do PNCF para a sua consolidação, como, por exemplo, já no governo atual, a criação de uma secretaria específica para tratar dos assuntos de desenvolvimento agrário, a SEDA. Isso demonstrou, conforme depoimentos dos entrevistados, um interesse maior do estado de Minas Gerais nas políticas voltadas para a agricultura familiar.

No cenário mineiro a tendência está sendo priorizar a busca de diálogo, possibilitando o planejamento e a articulação das parcerias necessárias e estratégicas para o fortalecimento das ações e políticas voltadas para o crédito fundiário e para a agricultura familiar em Minas

Gerais. Isso porque o PNCF é uma política pública contínua, que preza pelo apoio dos gestores e da sociedade civil antes, durante e após a contratação das propostas, realizando também um controle social.

Ficou demonstrada, igualmente, a importância dos órgãos colegiados como mecanismos de controle das políticas públicas.

Em relação à análise dessas políticas sociais, a crítica que se faz a esses programas federais é que a relação com os governos estaduais muitas vezes fica prejudicada porque a política, que teria de ser de implementação contínua, passa por várias interrupções em virtude de os recursos serem federais, trabalhando-se com o instrumento de convênio, sendo que os estados só apresentam a contrapartida.

Apesar da importância dos convênios como mecanismo para organizar as relações federativas no sentido de comprometer os entes com o objeto do convênio, este também é considerado um instrumento que “engessa” a implementação da política. Ou seja, a política fica um pouco “travada”, em razão de interesses opostos de gestores, partidos políticos e de recursos. E a autonomia das instâncias subnacionais fica prejudicada em virtude de os recursos e o fundo para o desenvolvimento serem federais, o estado entrando apenas com uma contrapartida prevista em lei.

Além disso, não obstante predominar nas políticas públicas, como no PNCF, o modelo federativo cooperativo, havendo um compartilhamento de ações em prol das políticas públicas, estimulando maior integração entre as políticas, o modelo federativo competitivo também é importante na medida em que atua como uma forma de controle do processo de distribuição do poder. Logo, um modelo não anula o outro, sendo necessário encontrar um equilíbrio para maior eficiência na implementação das políticas sociais.

Segundo Elazar (1987), os sistemas federais, para serem bem-sucedidos, precisam desenvolver um equilíbrio adequado entre cooperação e competição, e entre o governo central e seus componentes.

Dessa forma, através dos estudos e entrevistas realizados, observamos que, para entender a dinâmica e os resultados da implementação de um programa nacional em uma federação como a brasileira, precisamos compreender as suas principais características e como ocorrem as relações intergovernamentais. Especificamente no caso em análise, tratou-se de verificar como ocorre a relação do governo central com os estados, porque os resultados da política vão depender diretamente do grau de relação entre esses entes governamentais e entre eles e a sociedade civil envolvida no ciclo de elaboração das políticas públicas, sendo de suma

importância a sua participação na formulação, na implementação e no controle e avaliação das políticas públicas, como já é realizado no PNCF.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; SOARES, Marcia Miranda. **Redes federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no grande ABC**. São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2001. (Pesquisas, n. 24).

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, p. 41-67, 2005.

ABRUCIO, Fernando Luiz. A reconstrução das funções governamentais no federalismo brasileiro. HOFMEISTER, Wilhelm; CARNEIRO, José Mário Brasiliense (Org.).

Federalismo na Alemanha e no Brasil. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer Stiftung, 2001. Parte I, Cap. 6. (Debates, nº 22)

ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. Efeitos recíprocos entre federalismo e políticas públicas no Brasil: os casos dos sistemas de saúde, de assistência social e de educação. In: HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Org.). **Federalismo e políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2013.

ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. **Federalismo e políticas públicas**: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil.[S. l.]: Fundação Getúlio Vargas, jan. 2007. Disponível em: <file:///C:/Users/User/Downloads/53daadcc0cf2631430cb0fa9.pdf>. Acesso em: 23 maio 2015.

ALMEIDA, Maria Hermínia. Recentralizando a federação? **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 29-40, jun. 2005.

ANUÁRIO BRASILEIRO DA AGRICULTURA FAMILIAR 2014. Erechim-RS: Editora Bota Amarela, 2014. Disponível em: <www.agriculturafamiliar.agr.br> Acesso em: 31 jan. 2016

ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV; Editora Fiocruz, 2012.

ARRETCHE, Marta. **Estado federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro, RJ: Revan, 2000.

ARRETCHE, Marta. **Federalismo e políticas sociais no Brasil. São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, 2004.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e Relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, 2002.

ARRETCHE, Marta. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 11, n. 31, p 44-66, 1996.

BALDI, Brunetta. **Beyond the federal-unitary dichotomy**. California: Institute of Governmental Studies/University of California, Working Paper, 1999.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Conselho Monetário Nacional. Resolução 4.177/13. **Diário Oficial da União**, Brasília, 8 jan. 2013.

BONI, Valdete; QUARESMA, Sílvia Jurema. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais. **Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC**, v. 2, n. 1-3, jan./jul. p. 68-80, 2005. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/emtese/article/viewFile/18027/16976>>. Acesso em: 12 mar. 2015.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Senado, 1988. Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça (...). **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 30 mar. 2014.

BRASIL. Decreto Nº 3.027, de 13 de abril de 1999. Regulamenta a Lei Complementar no 93, de 4 de fevereiro de 1998, que criou o Fundo de Terras e da Reforma Agrária - Banco da Terra, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 14 abr. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3027.htm>. Acesso em: 15 jan 2015.

BRASIL. Decreto Nº 4.892, de 25 de novembro de 2003. Regulamenta a Lei Complementar nº 93, de 4 de fevereiro de 1998, que criou o Fundo de Terras e da Reforma Agrária, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 nov. 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4892.htm>. Acesso em: 15 jan. 2015.

BRASIL. Decreto Nº 6.672, de 2 de dezembro de 2008. Regulamenta o art. 6º da Medida Provisória no 2.183-56, de 24 de agosto de 2001, que trata do Subprograma de Combate à Pobreza Rural, instituído no âmbito do Programa Nacional de Reforma Agrária, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 03 de dez. 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Decreto/D6672.htm>. Acesso em: 15 jan. 2015.

BRASIL. Decreto Nº 7.492, de 2 de junho de 2011. Institui o Plano Brasil Sem Miséria. **Diário Oficial da União**, Brasília, 03 de jun. 2011a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Decreto/D7492.htm>. Acesso em: 13 maio 2015.

BRASIL. Lei Complementar nº 93, de 04 de fev. 1998. Institui o Fundo de Terras e da Reforma Agrária – Banco da Terra e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 fev. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp93.htm> Acesso em: 10 jan. 2015.

BRASIL. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 30 nov. 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4504.htm> Acesso em: 17 maio. 2016.

BRASIL. Lei nº 6.742, de 10 de dezembro de 1979. Altera o disposto nos arts. 49 e 50 da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964 (Estatuto da Terra), e dá outras providências. **Diário**

Oficial da União, Brasília, 11 dez 1979. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6746.htm> Acesso em: 17 maio. 2016.

BRASIL. Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 fev. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8629.htm> Acesso em: 17 maio. 2016.

BRASIL. Medida Provisória N º 2.183-56, de 24 de agosto de 2001. Acresce e altera dispositivos do Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, das Leis nos 4.504, de 30 de novembro de 1964, 8.177, de 10 de março de 1991, e 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e dá outras providências. **Diário Oficial da União, Brasília**, 27 ago. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2183-56.htm> Acesso em: 16 jan. 2015.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Agrário. **Ofício Circular nº 24/2009/DCF**. Brasília: MDA, 2009. Disponível em: <<http://portal.mda.gov.br/portal/sra/arquivos>> Acesso em: 08 nov. 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Manual sobre Convênios, Contratos de Repasse e Instrumentos Congêneres**. Brasília: MDA, 2014. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/portalmda/sites/default/files/user_arquivos_278/Manual_de_Convenios_2013_Elaboracao_CCONV_Final_110314_2.pdf> Acesso em: 17 maio. 2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Painel de indicadores gerenciais da Secretaria de Reordenamento Agrário. Brasília, **Boletim**, Ano 10, ed. 22, 10 dez. 2015a. Disponível em: <C:\Users\User\Downloads\Painel de Indicadores 10-12-2015 atual.pdf> Acesso em: 14 dez. 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Painel de indicadores gerenciais da Secretaria de Reordenamento Agrário. Brasília:

Boletim, Ano 10, n. 15, 11 ago. 2015b. Disponível em: <[file:///C:/Users/User/Downloads/PAINEL_DE_INDICADORES%2011.08.2015%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/PAINEL_DE_INDICADORES%2011.08.2015%20(3).pdf)> Acesso em: 14 ago. 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Perfil dos Beneficiários do Programa Nacional de Crédito Fundiário**: consolidação da agricultura familiar. Brasília: MDA, 2011b. (Estudos de Reordenamento Agrário, n. 9).

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Agrário. Programa Nacional de Crédito Fundiário. **Manual de Operações do Programa Nacional de Crédito Fundiário**. Brasília: MDA, 2013b. Disponível em: <<http://portal.mda.gov.br/portal/sra/arquivos>> Acesso em: 08 abr. 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Programa Nacional de Crédito Fundiário**. Uma avaliação qualitativa. Brasília: MDA, 2011c. (Estudos de Reordenamento Agrário, n. 7).

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Sistema de Informações Gerenciais do Crédito Fundiário SIGCF**. Brasília: MDA, 2013c. Disponível em: <<http://sra.mda.gov.br/sigcf>> Acesso em: 08 nov. 2015

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Agrário. **Sistema de Rede de Apoio**. Brasília: MDA, 2015c. Disponível em: <www.mda.gov.br/portal/sra/institucional/sistemainformaca> Acesso em: 19 abr. 2015.

BRASIL. Resolução nº 2, de 5 de dezembro de 2015. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 jan. 2016. Disponível em: <www.editoramagister.com/legis_27082505_RESOLUCAO_N_2_DE_5_DE_DEZEMBRO_DE_2015.aspx> Acesso em: 17 maio. 2016.

BRASIL. Resolução nº 95, de 08 de julho 2013. Aprova, *ad referendum* do CONDRAF, o Regulamento Operativo do Fundo de Terras e da Reforma Agrária. **Diário Oficial da União, Brasília**, nº 130, Secção 1, p. 73-77, 09 de jul. 2013a. Disponível em: <www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/Resolu%C3%A7%C3%A3o_95_-_Regulamento_Operativo_do_PNCF_-_ad_referendum_-_DOU.pdf> Acesso em: 16 jan. 2015.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. O modelo estrutural de governança pública. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, Salvador, n. 10, jul./ago. 2007.

BICHIR, Renata M. **Mecanismos federais de coordenação de políticas sócias e capacidades institucionais locais**: o caso do Programa Bolsa Família. 271f. 2011. Tese (Doutorado)- Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

CHIZZOTTI, Antonio. A pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais: evolução e desafios. **Revista Portuguesa Educação**, Portugal, v. 16, n. 2, p. 221-236, 2003. Disponível em: <www.unisc.br/portal/upload/com_arquivo/1350495029.pdf> Acesso em: 22 abr. 2014.

CHIZZOTTI, Antonio. **A pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais**. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA (CONTAG). Quem somos. [S. l.]: CONTAG, 2015. Disponível em: <www.contag.org.br/index.php?modulo=portal&acao=interna&codpag=1&nw=1> Acesso em: 05 jan. 2016.

COSTA, Bruno Lazzarotii Diniz e BRONZO, Carla. Intersetorialidade no enfrentamento da pobreza: o papel da implementação e da gestão. In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Org.). **Implementação de políticas públicas**: teoria e prática. Belo Horizonte: Editora da PUC Minas, 2012. p. 50-81.

DEUBEL, André-Noell Roth. **Políticas públicas**: formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora, 2002.

DEUS, Adélia Meireles de; CUNHA, Djanira do Espírito Santos Lopes; MACIEL, Emanoela Moreira. **Estudo de caso na pesquisa qualitativa em educação**: uma metodologia. Piauí: UFPI, 2010. Disponível em: <www.ufpi.br/subsiteFiles/ppged/arquivos/files/VI.encontro.2010/GT.1/GT_01_14.pdf> Acesso em: 18 fev. 2015.

DIAS, Vladimir Rodrigues. O federalismo fiscal na Constituição de 1988. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 12, n. 1298, 20 jan. 2007. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/9411>>. Acesso em: 20 jan. 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública**: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas. São Paulo: Atlas, 1999.

DOWBOR, Monika. Ocupando o Estado: análise da atuação do Movimento Sanitário nas décadas de 1970 e 1980. In: CARLOS, Euzenia; OLIVEIRA, Osmany Porto de; ROMÃO, Wagner de Melo (Org.). **Sociedade civil e políticas públicas**: atores e instituições no Brasil contemporâneo. Chapecó: Argos, 2014. 446 p. (Debates, 14).

ELAZAR, Daniel Judah. **Exploring Federalism**. Tuscaloosa, Alabama: The University of Alabama Press, 1987.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.35, n.1, p. 119-44, jan./fev. 2001.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de, FILGUEIRAS, Cristina e ROCHA, Carlos Vasconcelos. Cooperação inter-organizacional e resiliência das instituições: notas sobre a intersetorialidade na gestão das políticas públicas. **Pensar BH/Política Social**, p. 05-07, abr./jun. 2006.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **Implementação de políticas públicas**: teoria e prática. Belo Horizonte: Editora da PUC Minas, 2012.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 21-29, fev. 2003.

FEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES E TRABALHADORAS NA AGRICULTURA FAMILIAR. (FETRAF-BRASIL/CUT). Quem somos. [S. l.]: FETRAF, 2015. Disponível <<http://www.fetraf.org.br/conteudo/1/quem-somos>> Acesso em: 15 jan. 2016.

FEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES E TRABALHADORAS NA AGRICULTURA FAMILIAR. In: CONGRESSO ESTADUAL NA ESCOLA SINDICAL, 4., 2015. (FETRAF Caderno de Estudo, 1).

FILGUEIRAS, Cristina; CAETANO, André. Programa federal, execução local: o caso do Bolsa Família. In: FILGUEIRAS, Cristina Almeida Cunha; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Org.). **Governo local, política pública e participação na América do sul**. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2008. (Temas urbanos)

FRANZESE, Cibele; ABRUCIO, Fernando Luiz. Federalismo e políticas públicas: uma relação de reciprocidade no tempo. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 33., 2009. Caxambu. **Anais...** Caxambu: ANPOCS, Out 2009. Disponível em: <http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2125&Itemid=229> Acesso em 22 maio 2015

GÜNTHER, Hartmut. Pesquisa qualitativa versus pesquisa quantitativa: esta é a questão? **Psicologia: teoria e pesquisa**, v.22, n.2, p. 201-209, 2006.

HAM, Christopher, HILL, Michael. **O processo de elaboração de políticas no Estado capitalista moderno**. Tradução de Renato Amorim e Renato Dagnino. Campinas: DPCT/Unicamp, 1993.

IMMERGUT, Ellenn M. As regras do jogo: a lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.11, n. 30, p. 139-165, fev. 1996.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agropecuário 2006**: resultados preliminares. Rio de Janeiro: IBGE, 2006. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/2006/>> Acesso em: 17 maio. 2016.

KUGELMAS, Eduardo; SOLA, Lourdes. Recentralização/descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. **Tempo Social; Revista de Sociologia, USP**, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 63-81, fev. 2000.

MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Org.) . **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora UNESP; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz. 2013.

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

MELO, Marcus André Barreto Campelo de. Crise Federativa, guerra fiscal e “hobbesianismo municipal”: efeitos perversos da descentralização? **São Paulo em Perspect**, v. 10, n. 3, p. 11-20. 1996.

MELO, Marcus André. O sucesso inesperado das reformas de segunda geração: federalismo, reformas constitucionais e política sócia. **Revista Dados**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, out./dez. 2005.

MILLS, Charles Wright. **A imaginação sociológica**. 5. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.

MINAS GERAIS. Assembleia de Minas. Lei 2.082, de 27 de dezembro de 2013. Extingue o Instituto de Terras do Estado de Minas Gerais – ITER – e dá outras providências. **Minas Gerais, Diário do Executivo**, Belo Horizonte, 28 dez. 2013a. Disponível em: <<http://silviminhas.com.br/wp-content/uploads/2014/01/AMS-informa-02.2014-Lei-n%C2%BA-21.082-de-27-de-dezembro-de-2013..pdf>> Acesso em: 22 mar. 2015.

MINAS GERAIS. Assembleia de Minas. Lei n° 21.156, de 17 de janeiro de 2014. Institui a política estadual de desenvolvimento rural sustentável da agricultura familiar. **Minas Gerais, Diário do Executivo**, Belo Horizonte, 18 jan. 2014a. Disponível em: <<http://www.rogeriocorreia.com.br/wp-content/uploads/2014/01/LEI-N%C2%BA-21.156-DE-17-01-2014-INSTITUI-A-POL%C3%8DTICA-ESTADUAL-DE-DESENV.-RURAL-SUSTENT%C3%81VEL-DA-AGRICULTURA-FAMILIAR.pdf>> Acesso em: 2 mar. 2016.

MINAS GERAIS. Assembleia de Minas. Lei nº 20.607, de 7 de janeiro de 2013. Acrescenta parágrafo único ao art. 1º da lei nº 14.313, de 19 de junho de 2002, que isenta beneficiários de terras rurais do pagamento de emolumentos, na forma que especifica. **Minas Gerais, Diário do Executivo**, Belo Horizonte, 01 jan. 2013b. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:minas.gerais:estadual:lei:2013-01-07;20607>> Acesso em: 28 fev. 2016.

MINAS GERAIS. Assembleia de Minas. **Lei 21.693, de 26 de março de 2015**. Altera a Lei Delegada nº 179, de 1º de janeiro de 2011, que dispõe sobre a organização básica e a estrutura da Administração Pública do Poder Executivo do Estado, e a Lei Delegada nº 180, de 20 de janeiro de 2011, que dispõe sobre a estrutura orgânica da Administração Pública do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, e dá outras providências. **Minas Gerais, Diário do Executivo**, Belo Horizonte, 26 mar. 2015a. Disponível em: <<file:///C:/Users/User/Downloads/LEI%2021693%20MG%2027%20marco%202015.pdf>> Acesso em: 2 nov. 2015.

MINAS GERAIS. Decreto 45.962, de 07.05.2012. Dispõe sobre o Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável - CEDRAF-MG. **Minas Gerais, Diário do Executivo**, Belo Horizonte, Caderno 01, p. 1-2, 08 maio. 2012. Disponível em: <<http://quilombolasmg.org.br/wp-content/uploads/2012/05/Decreto-45962-2012-CEDRAF.pdf>> Acesso em: 14 dez. 2014.

MINAS GERAIS. Decreto nº 46.409, de 30 de dezembro de 2013. Dispõe sobre a estrutura orgânica dos órgãos e entidades do Poder Executivo que menciona. **Minas Gerais, Diário do Executivo**, Belo Horizonte, 31 dez. 2013c. Disponível em: <<http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=31595>> Acesso em: 2 nov. 2015.

MINAS GERAIS. Decreto nº. 46.783, de 24 de junho de 2015. Define a estrutura orgânica dos órgãos do Poder Executivo Estadual que menciona e da outras providencias. **Minas Gerais, Diário do Executivo**, Belo Horizonte, 24 jun. 2015b. Disponível em: <<http://www.rcambiental.com.br/Atos/ver/DEC-MG-46783-2015/>> Acesso em: 2 nov. 2015.

MINAS GERAIS. Secretaria da Fazenda. Lei nº 14.313, de 19 de junho de 2002. Isenta beneficiários de terras rurais do pagamento de emolumentos, na forma que especifica. **Minas Gerais, Diário do Executivo**, Belo Horizonte, 20 jun. 2002. Disponível em: <http://www.fazenda.mg.gov.br/empresas/legislacao_tributaria/leis/l14313_2002.htm> Acesso em: 28 fev. 2016.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento de Minas Gerais. **Perfil da Agricultura Familiar de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Agricultura MG, 2014b. Disponível em: <<http://www.agricultura.mg.gov.br/images/files/Perfil%20da%20Agricultura%20Familiar%20v2.pdf>> Acesso em: 24 nov. 2015.

MINAS GERAIS. Sindicato e Organização das Cooperativas do Estado de Minas Gerais (OCEMG). **Anuário de Informações Econômicas e Sociais do Cooperativismo Mineiro**. Belo Horizonte: Minas Gerais, 2015. Disponível em <www.minasgerais.coop.br> Acesso em: 31 jan. 2016

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento:** pesquisa qualitativa em saúde. São Paulo: Editora Hucitec, 2010.

MINAYO, Maria Cecília de Souza; SANCHES, Odécio. Quantitativo - qualitativo: oposição ou complementariedade?. **Caderno de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 239-262, 1993.

NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil:** clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1997.

PIRES, Roberto Rocha C. Burocracias, gerentes e suas "histórias de implementação": narrativas do sucesso e fracasso de programas federais. In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Org.). **Implementação de políticas públicas:** teoria e prática. Belo Horizonte: Editora da PUC Minas, 2012. p. 182-220.

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS. Pró-Reitoria de Graduação. Sistema Integrado de Bibliotecas. **Orientações para elaboração de trabalhos científicos:** projeto de pesquisa, teses, dissertações, monografias, relatório entre outros trabalhos acadêmicos, conforme a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT). 2. ed. Belo Horizonte: PUC Minas, 2016. Disponível em: <www.pucminas.br/biblioteca>. Acesso em: 10 mar. 2016.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. Federalismo. Dilemas de uma definição conceitual. **Civitas Revista**, Porto Alegre, v. 11, n. 2, p. 323-338, maio/ago. 2011. Disponível em: <<file:///C:/Users/User/Downloads/8343-34421-1-PB.pdf>> Acesso em: 15 mar. 2015.

ROCHA, Carlos Alberto de Vasconcelos. Significados e tendências do federalismo e das relações intergovernamentais no Brasil e na Espanha. In: HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Org.). **Federalismo e políticas públicas no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2013.

ROCHA, Carlos Alberto de Vasconcelos; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. . Cooperação intermunicipal, reterritorialização da gestão pública e provisão de bens e serviços sociais no Brasil contemporâneo: a experiência dos Consórcios de Saúde de Minas Gerais. **Cadernos Metrópole**, n. 11, p. 73-105, 1º sem. 2004.

SILVA, Frederico Barbosa da; JACCOUD, Luciana; BEGHIN, Nathalie. **Políticas sociais no Brasil:** participação social, conselhos e parcerias. [S. l.]: IPEA, 2005. Disponível em: <http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/Cap_8-10.pdf> Acesso em: 31 jan 2015

SOUZA, Celina. Federalismo: teorias e conceitos revisitados. **BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais** , v. 65, p. 27-48, 2008.

SOUZA, Celina. Governos locais e gestão das políticas sociais universais. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 27-41, 2004.

SPAROVEK, Gerd (Coord.). Avaliação de impacto do Programa Nacional de Crédito Fundiário: perfil de entrada da linha de financiamento: consolidação da agricultura familiar. Brasília: Secretaria de Reordenamento Agrário, 2012. (Estudos de reordenamento agrário, 6).

TENDLER, Judith. **Mitos da Reforma do Estado e da descentralização**: conclusões de um estudo de caso no Brasil. In: MELO, Marcus André (Org.). Reforma do Estado: e mudança institucional no Brasil. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1999. (Cursos e conferencias; 67)

TOCQUEVILLE, Alexis de. **Democracia na América**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

WRIGHT, Deil S. **Para entender las relaciones intergubernamentales**. Tradução de Maria Antonia Neira Bigorra. México: Fondo de Cultura Económica, 1997.

APÊNDICE A: Perfil dos entrevistados

- a) Adhemar Lopes de Almeida – secretário de Reordenamento Agrário do Ministério de Desenvolvimento Agrário, tendo assumido o cargo em 11/5/2007, onde se mantém atualmente, responsável pela implementação de políticas públicas de governança e de reordenamento fundiário em nível nacional. Natural de São Paulo/SP, atuou no movimento sindical de 1978 a 2004, em especial no Sindicato dos Bancários de São Paulo e na CUT, onde desenvolveu diversas atividades. Foi diretor do Sindicato dos Bancários de São Paulo, por duas vezes; assessor especial da CUT e coordenador da Secretaria Nacional de Organização da entidade. Na CUT, exerceu atividades de apoio à estruturação da entidade e das confederações de trabalhadores filiadas, entre elas a CONTAG. Na área rural, foi consultor do IICA, desenvolvendo atividades de articulação com os organismos sociais e entidades do MSTTR para a gestão e implementação do Programa Nacional de Crédito Fundiário – Projeto de Combate à Pobreza Rural, coordenado pela Secretaria de Reordenamento Agrário do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Entrevista realizada em Brasília/DF, no dia 10 de dezembro de 2015.
- b) Deputado estadual Rogério Corrêa – exerceu o cargo de delegado da Delegacia Federal do Desenvolvimento Agrário de Minas Gerais (DFDA), do MDA, de julho/2007 a junho/2010, coordenando as políticas públicas para a reforma agrária e agricultura familiar e buscando o desenvolvimento das áreas rurais em Minas Gerais, bem como a integração das políticas públicas, contribuindo na implantação e ampliação dos programas voltados para a área rural, como as bibliotecas rurais do “Arca das Letras”, “Expresso Cidadão”, “Território da Cidadania”, “Casa Digital” e o “Crédito Fundiário”. Entrevista realizada em Belo Horizonte/MG, em 26 de fevereiro de 2016.
- c) Francisco das Chagas Ribeiro Filho (Chicão) – está no Ministério de Desenvolvimento Agrário desde setembro de 2010, e atualmente exerce o cargo de diretor do Departamento de Crédito Fundiário da Secretaria de Reordenamento Agrário do Ministério do Desenvolvimento Agrário, também designado como secretário-substituto da Secretaria de Reordenamento Agrário do Ministério de Desenvolvimento Agrário. Já foi coordenador-geral do Departamento de Crédito Fundiário da Secretaria

de Reordenamento Agrário do Ministério de Desenvolvimento Agrário. Entrevista realizada em Brasília/DF, em 10 de dezembro de 2015.

- d) James Eustáquio Barbosa Ladeia – Mestre em Ciências Sociais “Gestão das Cidades” pela PUC Minas em 2003. Foi secretário de Estado de Reforma Agrária no período de 1996 a 1998; coordenador do Projeto Estruturador de Combate à Pobreza Rural do Estado de Minas Gerais de 2005 a 2007 e coordenador da Unidade Técnica Estadual de Minas Gerais de 2011 até dezembro de 2013. Entrevista realizada em Belo Horizonte/MG, em 2 de dezembro de 2015.
- e) Juseleno Anacleto da Silva – coordenador geral da FETRAF-MG. Agricultor familiar, líder sindical, já foi presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Espera Feliz/MG e membro da Pastoral da Juventude Rural. Fez parte da direção do CTA. Entrevista realizada em Belo Horizonte/MG, em 17 de fevereiro de 2016.
- f) Vilson Luiz da Silva – presidente da FETAEMG. Trabalhador rural, agricultor familiar, militante e sindicalista, atua desde 1989 no Movimento Sindical dos Trabalhadores Rurais. Há mais de uma década compõe a Diretoria da FETAEMG, atualmente como presidente. Também é diretor financeiro da CTB. Possui representatividade no Conselho Estadual de Política Agrícola (CEPA) da Secretaria de Estado da Agricultura de Minas Gerais, bem como de suas Câmaras Técnicas; membro do CEDRAF/MG; membro efetivo do Conselho Técnico-Administrativo da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER/MG); membro efetivo do Conselho de Administração do Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR) – Minas; membro do Conselho Curador da Rural Minas; membro efetivo do Conselho de Política Ambiental (COPAM) / Instituto Estadual de Florestas (IEF), bem como de suas câmaras; membro efetivo do Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico e Social; membro efetivo da Câmara de Trabalho Rural de Minas Gerais e da Comissão Estadual Consultiva Sindical, ambas vinculadas à Delegacia Regional do Trabalho em Minas Gerais. Entrevista realizada em Belo Horizonte/MG, em 7 de dezembro de 2015.

ANEXO A – Propostas contratadas, com recursos do Fundo de Terras, através dos Programas Cédula da Terra, Banco da Terra e Crédito Fundiário – Regiões Nordeste e Norte

UF		Nordeste									Norte	
		AL	BA	CE	MA	PB	PE	PI	RN	SE	RO	TO
2000 / 2003	Propostas	48	88	131	115	131	172	136	54	60	0	14
	Famílias	996	3.141	2.099	3.181	1.324	2.081	2.544	964	1.071	0	382
	Área	13.754	65.592	79.939	282.664	32.852	39.681	72.692	17.866	13.031	0	9.567
	Valor SIC	1.072.061	6.569.770	1.436.288	9.793.059	2.695.814	2.281.807	8.549.538	3.223.832	826.877	0	0
	Valor Contratado	32.557.395	18.390.290	15.756.251	11.275.554	26.295.355	19.308.155	40.575.321	17.370.660	25.802.804	0	5.828.092
2004	Propostas	22	16	22	33	27	7	83	52	15	0	0
	Famílias	407	528	266	893	402	104	1.557	754	278	0	0
	Área	4.508	11.039	8.842	20.258	8.628	2.102	41.598	15.027	2.789	0	0
	Valor SIC	2.279.189	4.199.916	1.758.162	3.619.718	2.584.684	918.002	14.590.330	7.042.707	3.637.919	0	0
	Valor SAT	3.875.465	2.529.840	1.705.267	3.766.488	2.790.886	737.280	4.738.443	5.141.466	2.560.096	0	0
	SAT+SIC	6.154.654	6.729.756	3.463.429	7.386.206	5.375.569	1.655.282	19.328.772	12.184.173	6.198.015	0	0
2005	Propostas	14	22	39	59	30	38	71	85	15	0	2
	Famílias	190	727	450	1.930	433	541	1.366	771	287	0	39
	Área	2.080	12.460	13.939	36.936	12.332	10.087	34.433	16.451	2.753	0	1.019
	Valor SIC	1.922.346	12.207.274	4.440.515	12.147.233	4.076.776	4.312.043	16.083.854	5.545.985	1.952.506	0	0
	Valor SAT	3.512.533	3.022.259	2.975.379	8.355.036	2.970.516	3.441.374	4.532.714	9.355.591	3.017.843	0	1.551.420
	SAT+SIC	5.434.879	15.229.533	7.415.894	20.502.270	7.047.291	7.753.417	20.616.568	14.901.576	4.970.349	0	1.551.420
2006	Propostas	33	16	28	83	30	46	152	155	5	0	8
	Famílias	358	472	452	2.421	428	565	3.175	1.049	81	0	186
	Área	3.239	7.149	11.802	43.342	8.556	11.015	74.860	22.612	826	0	5.461
	Valor SIC	94.310	3.987.039	4.114.095	20.398.619	2.923.708	5.262.784	34.072.434	8.994.398	794.244	0	0
	Valor SAT	11.078.902	3.507.375	2.329.101	9.921.899	4.300.565	4.371.886	10.678.176	17.809.433	1.009.635	0	6.773.667
	SAT+SIC	11.173.211	7.494.414	6.443.196	30.320.517	7.224.273	9.634.670	44.750.610	26.803.831	1.803.879	0	6.773.667

2007	Propostas	54	22	42	38	96	30	180	133	122	68	183
	Famílias	578	651	527	1.199	845	344	2.734	992	238	118	1.130
	Área	5.368	11.228	13.831	22.394	18.230	7.065	63.625	20.985	2.759	1.686	31.491
	Valor SIC	464.527	7.697.576	5.909.021	16.482.946	6.120.033	4.614.973	31.270.411	3.469.315	734.280	0	0
	Valor SAT	16.769.000	4.841.944	4.053.706	6.527.976	10.732.345	3.082.556	13.199.667	17.705.452	5.613.504	4.582.199	42.240.054
	SAT+SIC	17.233.527	12.539.521	9.962.727	23.010.923	16.852.378	7.697.529	44.470.078	21.174.767	6.347.784	4.582.199	42.240.054
2008	Propostas	189	40	40	0	72	27	536	92	232	16	184
	Famílias	204	1.191	342	0	511	290	2.295	587	232	20	591
	Área	1.954	18.764	8.630	0	11.962	6.802	57.505	14.508	3.286	249	16.516
	Valor SIC	1.036.442	11.281.811	4.784.021	1.575.872	1.658.516	2.827.106	14.789.377	2.765.795	0	0	0
	Valor SAT	7.082.717	10.718.165	2.672.649	0	10.995.396	2.441.834	23.451.922	11.655.473	8.901.086	787.635	21.514.497
2009	SAT+SIC	8.119.159	21.999.976	7.456.670	1.575.872	12.653.912	5.268.940	38.241.299	14.421.268	8.901.086	787.635	21.514.497
	Propostas	78	0	15	0	49	2	850	62	224	36	89
	Famílias	78	0	110	0	156	29	1.093	128	224	36	358
	Área	542	0	2.541	0	3.729	331	41.519	3.436	2.835	385	9.559
	Valor SIC	0	135.000	64.122	0	0	194.202	10.435.689	2.302.791	0	0	0
2010	Valor SAT	2.840.978	0	1.021.181	0	5.516.120	151.203	27.548.754	3.396.670	8.812.751	1.394.159	12.381.863
	SAT+SIC	2.840.978	135.000	1.085.303	0	5.516.120	345.405	37.984.443	5.699.461	8.812.751	1.394.159	12.381.863
	Propostas	67	7	36	0	35	9	723	72	188	9	10
	Famílias	67	136	352	0	140	116	1.758	284	188	16	274
2011	Área	799	2.036	6.004	0	3.624	1.715	49.506	6.463	3.027	202	4.980
	Valor SIC	0	6.116.622	7.461.155	0	1.550.362	2.117.389	19.291.321	3.826.242	0	0	0
	Valor SAT	2.391.204	1.753.776	3.658.308	0	2.652.144	1.559.793	26.921.925	6.385.871	7.697.795	572.625	7.348.242
	SAT+SIC	2.391.204	7.870.398	11.119.463	0	4.202.506	3.677.182	46.213.246	10.212.114	7.697.795	572.625	7.348.242
2011	Propostas	120	20	32	0	27	11	450	68	121	3	64
	Famílias	120	356	204	0	195	154	941	375	192	11	814
	Área	916	4.969	4.564	0	4.257	3.468	28.199	11.366	2.712	210	14.536
	Valor SIC	0	7.682.018	5.033.086	0	4.146.662	3.850.128	12.867.387	10.211.635	942.537	0	2.041.714
	Valor SAT	5.191.163	7.761.885	2.665.002	0	3.537.351	1.750.107	17.804.198	8.246.401	8.301.082	570.500	22.604.978
2012	SAT+SIC	5.191.163	15.443.904	7.698.088	0	7.684.013	5.600.235	30.671.586	18.458.036	9.243.619	570.500	24.646.692

2012	Propostas	7	18	11	0	35	3	185	39	9	1	1
	Famílias	89	149	238	0	123	32	247	148	40	3	20
	Área	1.421	2.005	3.705	0	3.331	480	8.854	2.972	546	51	433
	Valor SIC	729.000	2.280.619	3.392.592	0	2.270.309	1.278.084	5.238.000	4.418.362	604.864	241.500	0
	Valor SAT	2.698.115	3.924.941	1.689.000	0	2.593.721	683.837	5.570.267	3.833.986	1.367.222	126.000	723.911
	SAT+SIC	3.427.115	6.205.560	5.081.592	0	4.864.029	1.961.921	10.808.267	8.252.348	1.972.087	367.500	723.911
2013	Propostas	2	11	6	0	7	0	36	16	4	3	0
	Famílias	22	37	81	0	51	0	81	57	62	7	0
	Área	268	615	1.836	0	995	0	2.491	1.512	808	61	0
	Valor SIC	1.138.798	2.801.336	6.154.941	0	1.364.931	324.000	957.559	2.064.260	0	0	1.785.886
	Valor SAT	616.806	1.013.727	1.026.000	0	1.558.674	0	1.308.213	1.476.372	2.295.975	120.000	0
	SAT+SIC	1.755.605	3.815.062	7.180.941	0	2.923.605	324.000	2.265.772	3.540.632	2.295.975	120.000	1.785.886
2014	Propostas	25	2	11	0	7	3	69	18	3	16	0
	Famílias	86	22	82	0	39	37	262	55	16	57	0
	Área	1.155	199	1.424	0	1.039	753	6.804	1.287	198	394	0
	Valor SIC	137.491	434.500	94.200	0	63.200	0	6.121.200	709.600	1.306.175	522.540	1.643.018
	Valor SAT	2.646.250	585.029	290.000	0	781.402	548.000	2.781.558	1.151.729	524.887	512.000	0
	SAT+SIC	2.783.741	1.019.528	384.200	0	844.602	548.000	8.902.758	1.861.329	1.831.062	1.034.540	1.643.018
2015	Propostas	2	3	13	0	14	4	25	19	2	58	0
	Famílias	27	47	172	0	58	69	110	95	32	70	0
	Área	344	933	3.855	0	1.377	730	3.299	2.699	399	487	0
	Valor SIC	0	0	520.600	0	188.400	0	188.400	251.600	499.600	188.400	0
	Valor SAT	906.137	1.345.240	1.989.616	0	1.495.067	2.243.000	1.643.650	2.786.359	1.080.530	3.730.039	0
	SAT+SIC	906.137	1.345.240	2.510.216	0	1.683.467	2.243.000	1.832.050	3.037.959	1.580.130	3.918.439	0
TOTAL	Propostas	661	265	426	328	560	352	3.496	865	1.000	210	555
	Famílias	3.222	7.457	5.375	9.624	4.705	4.362	18.163	6.259	2.941	338	3.794
	Área	36.348	136.990	160.913	405.594	110.912	84.230	485.384	137.183	35.970	3.724	93.562
	Valor SIC	7.802.103	58.823.711	43.726.509	54.224.388	26.947.581	25.698.712	165.905.962	51.602.691	10.472.125	952.440	5.470.618
	Valor SAT + SIB	92.166.666	59.394.470	41.831.461	39.846.954	76.219.542	40.319.025	180.754.809	106.315.463	76.985.209	12.395.157	120.966.723
	SAT+SIC+SIB	99.968.769	118.218.182	85.557.970	94.071.342	103.167.123	66.017.737	346.660.771	157.918.153	87.457.334	13.347.597	126.437.341

Fonte: (BRASIL, 2015a).

Legenda:

Área: em ha (hectares)

Valores: em R\$ (reais), (preços correntes à época do contrato de financiamento).

SAT +SIB: valor total do contrato de financiamento, preço da terra mais os recursos contratados para investimentos básicos.

SAT +SIC: valor total do contrato de financiamento, preço da terra mais os recursos contratados para investimentos comunitários.

SAT+SIB+SIC: valor total do contrato de financiamento (preço da terra acrescido dos investimentos contratados).

ANEXO B - Propostas contratadas, com recursos do Fundo de Terras, através dos Programas Cédula da Terra, Banco da Terra e Crédito Fundiário – Regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste

UF		Sudeste				Sul			Centro-Oeste			BRASIL
		ES	MG	RJ	SP	PR	RS	SC	GO	MS	MT	
2001/2003	Propostas	36	182	33	72	750	4.658	2.296	42	23	216	9.257
	Famílias	554	2.526	205	1.876	2.159	11.357	5.166	1.847	1.067	2.967	47.507
	Área	5.964	171.447	2.926	12.685	24.518	135.073	78.309	28.044	13.285	549.924	1.649.814
	Valor SIC	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	36.449.046
	Valor Contratado	13.748.474	51.001.994	6.722.722	66.456.176	87.919.017	358.768.557	218.529.065	39.919.020	22.167.780	55.269.271	1.133.661.954
2004	Propostas	33	18	0	0	0	3	86	0	0	0	417
	Famílias	366	468	0	0	0	20	86	0	0	0	6.129
	Área	2.200	8.608	0	0	0	147	1.314	0	0	0	127.060
	Valor SIC	1.140.607	1.647.896	0	0	0	0	0	0	0	0	43.419.128
	Valor SAT	4.625.998	3.890.674	0	0	0	689.000	2.763.700	0	0	0	39.814.604
	SAT+SIC	5.766.605	5.538.571	0	0	0	689.000	2.763.700	0	0	0	83.233.732
2005	Propostas	43	11	15	0	138	726	891	0	0	27	2.226
	Famílias	409	223	15	0	164	869	926	0	0	27	9.367
	Área	2.277	3.061	254	0	1.016	7.835	9.758	0	0	387	167.079
	Valor SIC	2.938.458	3.741.016	0	0	244.701	220.030	40.280	0	0	0	69.873.018
	Valor SAT	5.758.720	2.271.462	585.437	0	6.241.800	31.103.576	34.985.319	0	0	1.055.209	124.736.187
	SAT+SIC	8.697.178	6.012.479	585.437	0	6.486.501	31.323.605	35.025.599	0	0	1.055.209	194.609.205
2006	Propostas	46	3	70	20	511	3.624	1.943	124	0	494	7.391
	Famílias	384	49	77	56	511	3.765	2.002	124	0	511	16.666
	Área	2.055	1.034	1.315	323	2.749	32.837	20.163	1.709	0	5.455	256.502
	Valor SIC	1.571.404	0	0	0	0	522.693	20.140	0	0	0	82.755.867
	Valor SAT	6.218.249	252.726	2.852.489	2.184.900	20.349.860	135.007.975	74.529.183	4.833.592	0	20.153.166	338.162.779
	SAT+SIC	7.789.653	252.726	2.852.489	2.184.900	20.349.860	135.530.668	74.549.323	4.833.592	0	20.153.166	420.918.646

2007	Propostas	16	74	42	98	695	3.678	1.022	328	16	1.594	8.531
	Familias	97	311	42	141	702	3.769	1.033	328	523	1.763	18.065
	Área	477	3.680	710	598	3.656	31.565	9.665	3.743	3.974	19.427	276.155
	Valor SIC	1.572.855	1.391.730	0	0	70.205	703.756	8.000	0	0	0	80.509.629
	Valor SAT	1.667.560	6.317.874	1.578.249	5.640.091	27.821.855	136.338.193	38.662.850	12.938.967	19.637.564	69.795.884	449.747.490
	SAT+SIC	3.240.414	7.709.604	1.578.249	5.640.091	27.892.060	137.041.949	38.670.850	12.938.967	19.637.564	69.795.884	530.257.119
2008	Propostas	108	151	119	49	463	2.386	645	383	11	975	6.718
	Familias	320	244	119	57	463	2.386	645	383	479	975	12.334
	Área	1.913	1.761	1.446	274	2.339	19.824	5.635	4.353	3.891	10.119	191.730
	Valor SIC	571.671	863.086	0	0	0	0	72.303	0	0	0	42.226.000
	Valor SAT	10.379.369	8.311.926	4.594.407	2.252.353	18.237.175	85.360.765	24.410.564	14.576.117	17.836.889	38.302.815	324.483.753
	SAT+SIC	10.951.040	9.175.012	4.594.407	2.252.353	18.237.175	85.360.765	24.482.867	14.576.117	17.836.889	38.302.815	366.709.753
2009	Propostas	89	95	22	66	303	1.963	632	117	179	660	5.531
	Familias	183	153	22	77	328	1.978	632	117	179	660	6.541
	Área	1.075	1.572	272	318	1.522	16.420	5.588	1.078	1.151	6.293	100.166
	Valor SIC	509.765	0	0	0	0	0	0	0	0	0	13.641.569
	Valor SAT	6.908.904	5.513.551	871.250	3.063.645	12.810.107	72.808.708	24.184.233	4.633.315	7.123.058	25.911.471	226.891.922
	SAT+SIC	7.418.669	5.513.551	871.250	3.063.645	12.810.107	72.808.708	24.184.233	4.633.315	7.123.058	25.911.471	240.533.492
2010	Propostas	77	167	35	1	157	1.431	272	73	692	172	4.233
	Familias	190	218	35	1	157	1.431	277	73	692	172	6.577
	Área	1.186	1.290	450	2	958	11.985	2.500	624	4.182	1.643	103.177
	Valor SIC	159.166	827.287	0	0	0	0	0	0	0	0	41.349.546
	Valor SAT	6.845.836	8.048.799	1.365.060	40.000	6.225.496	53.746.549	10.789.471	2.919.990	27.627.047	6.821.388	185.371.318
	SAT+SIC	7.005.002	8.876.086	1.365.060	40.000	6.225.496	53.746.549	10.789.471	2.919.990	27.627.047	6.821.388	226.720.864
2011	Propostas	59	119	62	2	222	883	184	105	214	377	3.143
	Familias	210	253	62	2	222	883	184	105	258	377	5.918
	Área	1.286	1.777	389	5	1.540	7.438	1.606	962	1.575	3.982	95.756
	Valor SIC	1.107.243	511.350	0	0	0	0	0	0	681.066	0	49.074.825
	Valor SAT	7.280.428	8.777.789	2.221.699	80.000	14.515.915	38.434.123	9.662.544	5.181.599	9.168.695	12.672.269	186.427.728
	SAT+SIC	8.387.671	9.289.139	2.221.699	80.000	14.515.915	38.434.123	9.662.544	5.181.599	9.849.761	12.672.269	235.502.553

2012	Propostas	50	22	24	40	387	1.430	230	173	111	82	2.858
	Famílias	165	33	24	50	387	1.430	230	173	472	126	4.179
	Área	999	162	292	203	2.547	106.890	2.118	1.950	3.150	1.534	143.640
	Valor SIC	6.729.022	2.064.392	0	0	0	0	0	0	812.416	0	30.059.160
	Valor SAT	4.540.141	978.670	833.100	2.480.999	26.471.150	82.710.176	16.089.312	9.266.353	6.929.063	2.655.866	176.165.830
	SAT+SIC	11.269.163	3.043.062	833.100	2.480.999	26.471.150	82.710.176	16.089.312	9.266.353	7.741.479	2.655.866	206.224.990
2013	Propostas	27	15	3	107	189	365	93	0	160	9	1.053
	Famílias	99	24	3	107	189	365	93	0	607	9	1.894
	Área	619	149	28	417	1.298	3.491	919	0	5.317	92	20.915
	Valor SIC	2.266.748	77.757	0	0	0	0	0	0	19.135.638	0	38.071.854
	Valor SAT	2.309.592	676.000	132.100	5.936.809	13.440.002	22.623.988	6.812.200	0	5.840.547	261.995	67.449.000
	SAT+SIC	4.576.340	753.757	132.100	5.936.809	13.440.002	22.623.988	6.812.200	0	24.976.185	261.995	105.520.854
2014	Propostas	13	30	2	15	257	210	172	20	14	0	887
	Famílias	56	121	2	15	257	210	172	20	141	0	1.650
	Área	334	1.130	12	68	1.588	2.065	1.630	296	806	0	21.183
	Valor SIC	375.456	499.067	0	0	0	0	0	0	2.168.923	0	14.075.370
	Valor SAT	795.000	1.402.850	83.500	861.264	17.703.913	13.587.192	12.776.449	1.228.237	457.065	0	58.716.326
	SAT+SIC	1.170.456	1.901.917	83.500	861.264	17.703.913	13.587.192	12.776.449	1.228.237	2.625.989	0	72.791.696
2015	Propostas	26	28	0	8	198	156	155	10	56	0	777
	Famílias	59	85	0	8	198	156	155	10	56	0	1.407
	Área	377	778	0	43	1.181	1.501	1.559	108	396	0	20.067
	Valor SIC	188.400	373.200	0	0	0	0	0	0	0	0	2.398.600
	Valor SAT	1.693.690	1.493.700	0	495.500	13.525.704	9.761.952	9.761.952	542.544	2.884.250	0	57.378.930
	SAT+SIC	1.882.090	1.866.900	0	495.500	13.525.704	9.761.952	9.761.952	542.544	2.884.250	0	59.777.530
TOTAL	Propostas	623	915	427	478	4.270	21.513	8.621	1.375	1.476	4.606	53.022
	Famílias	3.092	4.708	606	2.390	5.737	28.619	11.601	3.180	4.474	7.587	138.234
	Área	20.761	196.447	8.093	14.935	44.912	377.072	140.764	42.868	37.727	598.854	3.173.243
	Valor SIC	19.130.795	11.996.781	0	0	314.906	1.446.478	140.723	0	22.798.043	0	543.903.612
	Valor SAT + SIB	72.771.961	98.938.015	21.840.012	89.491.736	265.261.993	1.040.940.753	483.956.842	96.039.735	119.671.960	232.899.335	3.369.007.821
	SAT+SIC+SIB	91.902.756	110.934.796	21.840.012	89.491.736	265.576.899	1.042.387.232	484.097.565	96.039.735	142.470.003	232.899.335	3.912.911.433

Fonte: (BRASIL, 2015a).

Legenda:

Área: em ha (hectares)

Valores: em R\$ (reais), (preços correntes à época do contrato de financiamento).

SAT +SIB: valor total do contrato de financiamento, preço da terra mais os recursos contratados para investimentos básicos.

SAT +SIC: valor total do contrato de financiamento, preço da terra mais os recursos contratados para investimentos comunitários.

SAT+SIB+SIC: valor total do contrato de financiamento (preço da terra acrescido dos investimentos contratados).