

RENATO RIBEIRO FLEURY

REFORMA AGRÁRIA E ESTRUTURA
FUNDIÁRIA NO BRASIL: uma análise a partir do I
Plano Nacional de Reforma Agrária



ARARAQUARA – S.P.
2015

RENATO RIBEIRO FLEURY

**REFORMA AGRÁRIA E ESTRUTURA
FUNDIÁRIA NO BRASIL: uma análise a partir do I
Plano Nacional de Reforma Agrária**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências e Letras – Unesp/Araraquara, como requisito para obtenção do título de Mestre em Economia. Exemplar apresentado para exame de defesa.

Linha de pesquisa: Economia agrícola

**Orientador: Prof. Dr. Sebastião Neto Ribeiro
Guedes**

ARARAQUARA – S.P.
2015

Fleury, Renato Ribeiro

Reforma Agrária e Estrutura Fundiária no
Brasil: uma análise a partir do I Plano
Nacional de Reforma Agrária/ Renato Ribeiro
Fleury - 2015
107f.;30cm.

Dissertação de Mestrado - Universidade Estadual
Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Faculdade
de Ciências e Letras (Campus de Araraquara).
Orientador: Prof. Dr. Sebastião Neto Ribeiro
Guedes

1.Reforma Agrária. 2.Estrutura Fundiária. 3. I
PNRA. 4. INCRA

ERRATA

Página	Linha	Onde se lê	Leia-se
--------	-------	------------	---------

REFORMA AGRÁRIA E ESTRUTURA FUNDIÁRIA NO BRASIL: uma análise a partir do I Plano Nacional de Reforma Agrária

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências e Letras – UNESP/Araraquara, como requisito para obtenção do título de Mestre em Economia. Exemplar apresentado para exame de defesa.

Linha de pesquisa: Economia Agrícola
Orientador: Prof. Dr. Sebastião Neto Ribeiro Guedes

Data da defesa: 25/06/2015

MEMBROS COMPONENTES DA BANCA EXAMINADORA:

Presidente e Orientador: Prof. Dr. Sebastião Neto Ribeiro Guedes
(Departamento de Economia – UNESP)

Membro Titular: Prof. Dr. André Luiz Corrêa
(Departamento de Economia – UNESP)

Membro Titular: Prof. Dr. Joelson Gonçalves de Carvalho
(Departamento de Ciências Sociais – UFSCAR)

Local: Universidade Estadual Paulista
Faculdade de Ciências e Letras
Unesp – Campus de Araraquara

AGRADECIMENTOS

À minha família, pela ajuda em todos os momentos.

Aos professores de graduação do Mackenzie, que nunca saíram de mim, Paulo Rogério Scarano, Álvaro Alves de Moura Júnior, Mônica Yukie Kuwahara, Leonardo Basso, Joaquim Racy, Raphael Bicudo, Paulo Dutra Costantin, Gustavo Gomes de Freitas, Maurício Loboda Fronzaglia e à dupla precursora da frente de esquerda, Alexandre de Freitas Barbosa e Ricardo Luiz Chagas Amorim.

Ao professor Eduardo Strachman, que era o coordenador do Programa de Pós-Graduação em Economia - PPGE - da Unesp no ano em que eu prestei o exame da Anpec. Em dezembro de 2012, já na fase final de seleção e última rodada de chamadas dos centros, ele me envia por email a senha que me garantiria a última vaga para o programa de mestrado. Neste dia virei torcedor da Associação Ferroviária de Arararaquara desde criancinha!

À professora Luciana Togeiro de Almeida, pela paciência durante a elaboração do projeto de pesquisa. Aos demais professores da pós, Alexandre Sartoris, Erika Capelato, Tatiana Massaroli de Melo, Rogério Gomes, André Luiz Correa e Adilson Marques Gennari. Em especial, ao meu orientador, Sebastião Neto Ribeiro Guedes, atual coordenador do PPGE. Quando fui procurá-lo pela primeira vez, ele foi direto ao ponto e me apresentou sem demora os temas mais pertinentes a questão agrária brasileira. Não pensei duas vezes antes de escolher como meu orientador. Todas as vezes que ia até sua sala para conversarmos sobre a dissertação, eu voltava para casa cheio de planos. Seu apoio, amizade e companheirismo foram meus maiores incentivos para que eu concluísse este trabalho.

Aos alunos da graduação de Economia e de Ciências Sociais da Unesp e a todos os colegas da turma de mestrado que ingressaram junto comigo no ano de 2013. Ao Sidney, representante de turma, que encaminhou à coordenação do PPGE, o meu pedido de introduzir a disciplina Economia Agrícola na grade curricular de matérias optativas durante o processo de reformulação do programa da pós.

A população araraquarense!

RESUMO

A presente pesquisa pretende discutir a política de reforma agrária e seu impacto sobre a concentração fundiária no Brasil no período de 1985 a 2010. O trabalho reconstruiu historicamente o processo de constituição e evolução da estrutura fundiária brasileira, mostrando a permanência nela dos seguintes traços constitutivos: elevada concentração fundiária, exclusão do acesso a terra para agricultores pobres, conflito e violência no campo e dificuldade de regulação fundiária por parte das autoridades públicas. Durante a fase de modernização da agricultura brasileira, que durou de meados de 1960 até 1985, elevou-se substancialmente a incorporação de terras destinadas às áreas agriculturáveis. Em período mais recente, identificado a partir de 1985, ano em que foi implementado o I Plano Nacional de Reforma Agrária (I PNRA) no país, foram reavivadas esperanças no sentido de reverter as tendências históricas anteriores, e o volume de terras destinado às camadas de trabalhadores rurais sem terra ou com pouca terra por meio da política fundiária também aumentou bastante entre 1985 e 2010. Diante desses efeitos constatados no setor rural, este estudo estabeleceu um confronto dos impactos oriundos das políticas agrícolas e agrárias modernizadoras com os impactos gerados pelas políticas de reforma agrária (I PNRA e II PNRA), comparando a evolução da área destinada às terras agriculturáveis mediadas pela modernização agrícola (1960-1985) com a evolução da área de terras distribuídas pelos programas de assentamentos rurais (1985-2010) executados pelos planos de reforma agrária da Nova República. Deste modo, verificou-se o motivo pelo qual os efeitos sobre indicadores de concentração fundiária no Brasil ainda são pouco significativos.

Palavras – chave: Reforma Agrária. Política fundiária. INCRA. Concentração fundiária.

ABSTRACT

This research aims to discuss land reform policy and its impact on land concentration in Brazil from 1985 to 2010. The work historically reconstructed the process of formation and evolution of the Brazilian agrarian structure, showing the permanence of the following constituent features: high land concentration, exclusion from access to land for poor farmers, conflict and violence in the countryside and difficulty of land regulation by public authorities. During the phase of modernization of Brazilian agriculture, which lasted from mid-1960 to 1985, rose substantially land intended for incorporation into agricultural areas. In the most recent period, identified from 1985, the year in which it was implemented the First National Plan for Agrarian Reform (PNRA I) in the country, were revived hopes to reverse the previous historical trends, and the volume of land intended for layers of landless workers or those with little land through land policy also rose sharply between 1985 and 2010. Given these effects seen in the rural sector, this study established a comparison of coming impacts of agricultural land policies and modernizing with the impacts of policies of Agrarian Reform (PNRA I and II PNRA), comparing the evolution of the area destined to agricultural land mediated by agricultural modernization (1960 to 1985) with the evolution of land area distributed by the rural settlements program (1985-2010) performed by plans agrarian reform of the New Republic. Thus, it was the reason why the effects on indicators of land concentration in Brazil are still very significant.

Keywords: Agrarian Reform. Land policy. INCRA. Land Concentration.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução da área total (em milhões de hectares) dos estabelecimentos agropecuários – Brasil – 1960 a 1985.....	50
Gráfico 2 – Número do efetivo de bovinos – Brasil – 1960 a 1985.....	58
Gráfico 3 – Total do número de famílias assentadas (em mil) durante os governos Collor (1990-1992) e Itamar (1992-1994) – 1990 a 1994.....	78
Gráfico 4 – Número de famílias assentadas (em mil) – 1º Governo FHC – 1995 a 1998.....	80
Gráfico 5 – Número de famílias assentadas (em mil) – 2º governo FHC – 1999 a 2002.....	82
Gráfico 6 – Número de famílias assentadas (em mil) – 1º governo Lula – 2003 a 2006.....	83
Gráfico 7 – Número de famílias assentadas (em mil) – 2º governo Lula – 2007 a 2010.....	84
Gráfico 8 – Pessoal ocupado na atividade rural – Brasil – 1960 a 2006.....	88
Gráfico 9 – Evolução da área destinada à reforma agrária (em milhões de ha) – Brasil – 1985 a 2010.....	90
Gráfico 10 – Índice de Gini da distribuição da posse da terra – Censo Agropecuário (1985, 1995/1996 e 2006) e Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – Pnad - (1992 a 2008).....	93

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Distribuição total do crédito rural (valor em milhões de Cruzeiros) – Brasil – 1969 a 1979.....	45
Tabela 2 - Taxas geométricas (% ao ano) de variação dos estabelecimentos e imóveis rurais – Brasil – 1960 a 1976.....	51
Tabela 3 - Taxas de crescimento anual do número de imóveis rurais segundo o tamanho (% ao ano) – Brasil – 1967 a 1978.....	55
Tabela 4 - Evolução das propriedades com 10.000 hectares e mais – Brasil – 1967 a 1978...	55
Tabela 5 - Evolução da área plantada (em hectares) pela atividade extrativa (mata e/ ou floresta), pela cana-de-açúcar e pela pastagem – Brasil – 1960 a 1985.....	57
Tabela 6 - Relação de empresas estrangeiras que adquiriram terras no Brasil (hectares de terras) – 1966 a 1970.....	58
Tabela 7 - Produto Agrícola – Taxas de variação em relação ao ano anterior – Brasil – 1980 a 1985.....	61
Tabela 8 - Programas do I PNRA.....	65
Tabela 9 - Metas do PNRA para o período 1985-1989.....	73
Tabela 10 - Evolução do I PNRA - Brasil - 1985 a 1989.....	75
Tabela 11 - Todas as modalidades de assentamentos rurais – Brasil – 2003 a 2010.....	85
Tabela 12 - Assentamentos rurais considerando os Assentamentos Federais * – Brasil – 2003 a 2010.....	85
Tabela 13 - Política de obtenção dos assentamentos rurais – Brasil – 1985 a 2009.....	87
Tabela 14 - Confronto entre o ritmo de crescimento da área total dos estabelecimentos rurais (1960-1985) e o ritmo de crescimento da área destinada a assentamentos rurais (1985- 2010) – Brasil – 1960 a 2010.....	94
Tabela 15 - Área dos estabelecimentos rurais, segundo estratos de áreas – Brasil – 1985 a 2006.....	95

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CAI	Complexo Agroindustrial
CEPLAC	Comissão Executiva de Plano da Lavoura Cacaueira
CFP	Comissão de Financiamento da Produção
CTRIM	Comissão de Compra do Trigo Nacional
DATALUTA	Banco de Dados da Luta pela Terra
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
DTRIG	Departamento Geral de Comercialização do Trigo Nacional
D1	Departamento produtor de máquinas e equipamentos
HA	Hectares
IAA	Instituto do Açúcar e do Alcool
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
ITR	Imposto Territorial Rural
PIB	Produto Interno Bruto
PGPM	Política de Garantia de Preço Mínimo
PNRA	Plano Nacional de Reforma Agrária
PROAGRO	Programa de Garantia da Atividade Agropecuária
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra
MIRAD	Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário
NERA	Núcleo de Estudos, Pesquisa e Projetos de Reforma Agrária
PEA	População Economicamente Ativa
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
PSI	Processo de Substituição de Importações
TDA	Título da Dívida Agrária

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
Capítulo 1. Constituição e evolução da estrutura fundiária brasileira numa perspectiva histórica.....	17
1.1. Ocupação territorial no período colonial.....	17
1.2. A gestão territorial na época colonial (1500-1822).....	19
1.2.1. O regime sesmarial.....	21
1.2.2. O expansionismo fundiário.....	23
1.2.3. A lei de terras (1850) e as mudanças institucionais na gestão fundiária.....	27
1.3. Posse da terra durante o período republicano (1889-1964).....	29
1.3.1. Primeira República (1889-1930).....	29
1.3.2. Revolução de 1930 (A Constituição de 1934).....	30
1.3.3. A Constituinte de 1946.....	31
1.3.4. O Segundo governo Vargas (1951-1954).....	31
1.3.5. Governo João Goulart (1961-1964).....	32
1.4. O Estatuto da Terra de 1964 e a Ditadura Militar (1964-1985).....	32
 Capítulo 2. Expansionismo fundiário e Contra – Reforma Agrária (1964-1985) em tempos de modernização da agropecuária.....	 34
2.1. Desenvolvimento do capitalismo na agricultura e a posse da terra durante o processo de modernização agrícola brasileira.....	37
2.2. Políticas agrícolas e agrárias de 1964 até 1985: duas vertentes contraditórias.....	42
2.3. A expansão fundiária ditada pelo Novo Padrão Rural: o ritmo acelerado da incorporação das terras agriculturáveis.....	50
2.3.1. Agroindustrialização amparada no expansionismo ilimitado da grande propriedade....	52
2.4. Esgotamento do modelo modernizador: diminuição no ritmo da incorporação de novas terras e ressurgimento das mobilizações populares pela distribuição de terra.....	60
 Capítulo 3. A Reforma Agrária no período democrático: distribuição de terras e concentração fundiária.....	 63
3.1. PNRA – Plano Nacional de Reforma Agrária.....	63
3.2. Os programas, os objetivos e as metas.....	64
3.3. As funções do MIRAD e do INCRA.....	73
3.4. Governo Sarney (1985-1989) e o fracasso do I PNRA.....	74
3.5. <i>Reforma Agrária</i> na década de 1990: paralisação e retomada na implementação dos projetos de assentamentos rurais.....	76
3.6. As políticas de reforma agrária a partir de 1990.....	78
3.7. Governo Lula (2003-2010) e resultados do II PNRA: continuidade e expansão da distribuição de terras.....	82
3.8. Índice de Gini da concentração fundiária elevado: uma explicação.....	90
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	97
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	100

INTRODUÇÃO

A concentrada estrutura fundiária do Brasil é um dos traços estruturais da nossa economia mais característico, duradouro e que atravessou incólume há séculos, praticamente indiferente às lutas e aos embates políticos pela democratização da terra (MARTINS, 1983). Ela resistiu também a várias intervenções governamentais que buscaram, se não uma redistribuição massiva da terra, pelo menos a regulação do acesso e uso da terra (REYDON, 2007). O quadro de concentração fundiária hoje mostra que “70 mil imóveis (1,6% do total) ocupam quase a metade (43,5%) da área cadastrada ou 183 milhões de hectares, sendo que, quanto ao uso da terra e sua função social, apenas 30% da área dos imóveis foi classificada como produtiva” (THOMAZ JÚNIOR, 2005, p. 209).

Na segunda metade da década de 1980, a bandeira em defesa de uma ampla reforma agrária mobilizou diversos segmentos da sociedade brasileira e a quase totalidade dos seus membros mais progressistas. O contexto da redemocratização política do Brasil, que ainda transitava para um regime democrático tutelado, certamente galvanizou o empunhar dessa bandeira, mas foi a longa luta política pela democratização do acesso à terra feita pelos trabalhadores rurais com pouca ou nenhuma terra que teve o papel fundamental na incorporação pelos governos democráticos da reforma agrária como política de Estado.

O passo inicial disso aconteceu em 1985, quando o Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (MIRAD) anunciou o I Plano Nacional de Reforma Agrária (I PNRA). Com metas ambiciosas de assentamento de 7,1 milhões de trabalhadores rurais em 15 anos, o I PNRA prometia reverter séculos de exclusão social que impedia o acesso à terra aos trabalhadores rurais sem terra ou com terra insuficiente para sua sustentabilidade econômica, além de oferecer um caminho de desenvolvimento rural com o protagonismo dos agricultores familiares. O objetivo do I PNRA era:

[...] mudar a estrutura fundiária do país, distribuindo e redistribuindo a terra, eliminando progressivamente o latifúndio e o minifúndio e assegurando um regime de posse e uso (da terra) que atenda aos princípios da justiça social e aumento da produtividade, de modo a garantir a realização sócio-econômica e o direito de cidadania do trabalhador rural (GRAZIANO DA SILVA, 1985, p. 77).

As vicissitudes do I PNRA serão discutidas nessa dissertação, assim como as iniciativas de reforma agrária dos governos que lhe sucederam. Deve-se esclarecer que desde o I PNRA e sucessivos e distintos governos, a reforma agrária passou a compor o leque de

políticas estatais voltadas para a agricultura. Mais ou menos pródiga em termos de distribuição conforme o governo ou a conjuntura, ainda que sujeita a vários tipos de crítica, o fato é que, entre 1985 e 2010, cerca de 28.481,555 milhões de hectares de terra foram distribuídos para aproximadamente 807.734 famílias beneficiadas (cerca de 2,5 milhões de trabalhadores rurais), em 6.525 projetos de assentamento de Reforma Agrária¹ (MONTE, 2013). Era de se esperar que o ritmo de mais de um milhão de hectares de terra distribuído por ano por meio da reforma agrária tivesse algum impacto positivo sobre a concentração da posse da terra no Brasil, fazendo-a diminuir. No entanto, os indicadores disponíveis sobre a concentração fundiária no Brasil (HOFFMAN, 2010), referendam os números do primeiro parágrafo e mostram um quadro aparentemente paradoxal, afinal a concentração fundiária manteve-se nos mesmos patamares históricos.

Esse fato não é trivial, e entendê-lo se torna um desafio instigante. Ao abraçá-lo, evitou-se o caminho da explicação majoritária: de que a concentração fundiária permanece devido ao pequeno volume de terras distribuído por meio dos programas de reforma agrária. Em seu lugar, preferimos explorar outras possibilidades explicativas, sem descartar o peso da anterior, que chamam a atenção para a importância da regulação fundiária e da sua capacidade (ou não) de estabelecer os limites da expansão da fronteira agrícola ou de atenuar processos de concentração de terras.

Dito isso, a escolha do tema dessa dissertação deveu-se à dificuldade de compreender a permanência da estrutura concentrada de terras no Brasil, apesar das políticas fundiárias distributivas implementadas a partir de 1985. Sendo assim, nossa pesquisa tem a finalidade de investigar os motivos pelos quais o grau de concentração fundiária permanece elevado no Brasil, apesar dos recentes processos significativos de distribuição de terra no território brasileiro. O período a ser estudado está delimitado entre os anos de 1985 e 2010 por três razões: 1) compreende uma sucessão de governos democráticos que tiveram que lidar com a questão fundiária e com os movimentos sociais e políticos a ela associados; 2) permite discutir os resultados de um período longo pela mediação dos eventos de conjuntura de relevância significativa; 3) seria um período razoável para produzir efeitos sobre a estrutura fundiária brasileira.

A hipótese a ser trabalhada nessa dissertação sustenta que as políticas de distribuição de terras feitas através dos programas de assentamentos rurais datando da Nova República

¹ Dados elaborados por Monte (2013, p. 179), com base em consulta feita ao Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária do Incra - SIPRA/INCRA (20/10/2010). Esses dados contemplam apenas os assentamentos federais, desconsiderando as demais modalidades e iniciativas de distribuição de terras.

estão resultando em pouca diminuição do índice de Gini da concentração fundiária pelo seguinte motivo: o seu ritmo de crescimento torna-se menor quando comparado ao ritmo de crescimento da incorporação de terras agriculturáveis que fora praticado no período de modernização do setor agropecuário brasileiro durante as décadas de 1960, 1970 e 1980.

Do ponto de vista dos meios, a pesquisa utilizará fundamentalmente, como procedimento metodológico de pesquisa, da revisão bibliográfica e do uso de dados secundários de diversas fontes, das quais as mais importantes são as de origem pública, mais especificamente as produzidas por instituições tais como Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE – que é o órgão responsável pela divulgação dos Censos Agropecuários, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), o DATALUTA/NERA² entre outras. A técnica se limitará ao uso da estatística descritiva, o que permitirá, inclusive, a apresentação de dados e informações que, juntas e articuladas, sejam capazes de produzir significado na análise a ser realizada.

Em termos de estrutura, a dissertação terá três capítulos. O primeiro irá apresentar um breve resgate histórico acerca da origem e da evolução da ocupação territorial no Brasil, enfatizando as estruturas socioeconômicas e políticas responsáveis por erigir a estrutura fundiária que ainda hoje caracteriza nossa agropecuária. Nesse capítulo, especial atenção será dada às forças socioeconômicas que sustentavam o processo que Furtado (1972) caracterizou como “acaparação de terras”, e que neutralizou as tentativas do Estado (primeiro a Coroa Portuguesa e depois o estado nacional brasileiro) de regular o acesso e a posse da terra.

No segundo capítulo, se discutirá os efeitos das políticas de modernização da agropecuária brasileira, postas em execução pelo governo militar (1964-1985), sobre a concentração fundiária e sobre a luta pela terra. Nele se procurará mostrar como as políticas agrícolas e agrárias, ao fomentarem a expansão das fronteiras agrícolas nos moldes tradicionais, agravaram, nos anos 1970 e 1980, a questão fundiária brasileira, fazendo desaguar, em 1985, o I Plano Nacional de Reforma Agrária da Nova República.

²O DATALUTA - Banco de Dados da Luta pela Terra, é um banco de dados que visa subsidiar o Centro de Documentação do MST, criado por meio do convênio entre a Universidade Estadual Paulista - Unesp e o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST, que trabalha com dados secundários, por meio de pesquisas junto ao MST, ao Instituto Nacional Colonização e Reforma Agrária – Incra, ao Instituto de Terras de São Paulo – Itesp, e à Comissão Pastoral da Terra – CPT. O NERA - Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária - é vinculado ao Departamento de Geografia da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Unesp, campus de Presidente Prudente.

No terceiro capítulo, será analisado, em detalhe, os meios, objetivos e resultados do I PNRA, bem como a evolução dos indicadores de concentração fundiária no período. Em seguida discute-se, sem se almejar maiores aprofundamentos, as propostas e resultados da reforma agrária dos governos democráticos que se seguiram ao governo Sarney (1985-1989), incluindo o II PNRA implementado pelo primeiro governo Lula (2003-2006). Busca-se, à guisa de contraste, verificar se o padrão de relacionamento do período de modernização caracterizado pela “acaparação de terras” se mantém, e qual seu efeito sobre a concentrada estrutura fundiária brasileira, tendo em vista o processo de distribuição de terras via reforma agrária existente desde 1985.

Capítulo 1. Constituição e evolução da estrutura fundiária no Brasil numa perspectiva histórica.

1.1. Ocupação territorial no período colonial

A origem da estrutura fundiária brasileira está vinculada, de maneira geral, ao contexto do sistema colonial e da expansão comercial iniciada em meados do século XV na Europa. Conforme observou Silva (1996) é a inserção da colônia brasileira no antigo sistema colonial que determina a forma de estruturação da propriedade fundiária no Brasil. Ecoando a idéia de uma superestrutura determinada, a autora afirma que não foi o regime de sesmarias o determinante fundamental da estrutura de propriedade (latifúndio-monocultura-escravidão), mas os imperativos funcionais impostos à colônia pelo sistema colonial, isto é, gerar excedentes para a apropriação da metrópole. Desde o começo, portanto, a colônia brasileira estruturou-se, nas palavras de Furtado (1989), como uma “empresa agromercantil”.

Esse fato significou que a estrutura econômica e social da colônia teve de organizar-se de maneira a permitir o funcionamento do sistema colonial, cuja viabilidade exigiu a introdução do trabalho escravo, de maneira que a atividade econômica colonial orientada para fora somente era compatível com esse regime de trabalho. De fato, dada a abundância de terras, o trabalho livre seria inviável porque este poderia transformar-se rapidamente em proprietário de terras, produzindo para seu próprio consumo. Isso só seria evitado ao custo do pagamento de elevados salários, o que inviabilizaria a geração de excedentes coloniais. Ao mesmo tempo, o trabalho escravo deixou livre a apropriação de terras por parte do senhorio rural. Essa foi, portanto, a gênese da estrutura fundiária brasileira.

Nesse sentido, a ocupação econômica do território brasileiro em seus primórdios foi em boa parte uma consequência da pressão política que era exercida pelas nações européias sobre Portugal e Espanha. O princípio que vigorava no período era que o direito à terra se dava mediante sua ocupação. Quando os franceses vieram pela primeira vez ao Brasil, e voltaram suas atenções para costa setentrional do país, eles se esforçaram para ocupá-las de modo permanente, chegando até a redirecionar recursos de empreitadas produtivas, como as que possuíam no Oriente (FURTADO, 1989; PRADO JR, 1976).

Mas foi de Portugal, a missão de ocupar e utilizar as terras americanas mesmo sem uma imediata extração de metais preciosos. Essa iniciativa possibilitou a Portugal efetuar

gastos para a defesa dessas terras (FURTADO, 1989). Furtado (1989, p.8) reconhece a missão portuguesa e sua importância com relação às terras do Brasil,

Demais, era fácil imaginar os enormes custos que não teria de enfrentar uma empresa agrícola nas distantes terras da América. É fato universalmente conhecido que aos portugueses coube a primazia desse empreendimento. Se seus esforços não tivessem sido coroados de êxito, a defesa das terras do Brasil ter-se-ia transformado em ônus demasiado grande e – excluída a hipótese de antecipação na descoberta do ouro – dificilmente Portugal teria perdurado como grande potência colonial na América.

Inicialmente, ao se imaginar o começo de uma ocupação de colonos portugueses em terras brasileiras, uma área vazia praticamente não deveria possuir valor. Somente depois que a empresa agromercantil se instala é que a terra começa a adquirir importância, pois para que o colonizador lusitano se efetivasse em território brasileiro, ele deveria mostrar sua capacidade empreendedora, e para isso, tinha que disponibilizar boas quantias de recursos financeiros, sem os quais não lhe seriam concedidas terras. Ou seja, as concessões de terra aconteciam às pessoas que demonstravam sua capacidade financeira. Por esse critério é que se realizavam as primeiras concessões de terras no Brasil (FURTADO, 1972).

Esses homens, que representavam uma minoria mas que eram ricos e se dispunham a receber terras com a finalidade de empreender empresas comerciais, adquirindo equipamentos importados e mão de obra escrava, se tornaram a classe dirigente e adquiriram a propriedade da terra. O controle da terra pelos senhores assegurava a instalação e manutenção da empresa agromercantil. Segundo Furtado (1972, p. 103),

[...] o traço marcante desse quadro é a empresa agro-mercantil, que domina o processo de ocupação do território e de formação da sociedade rural brasileira. Coube-lhe dar valor econômico ao silvícola capturado, importar a massa de trabalhadores africanos escravizados, criar emprego, direta e indiretamente, para mão de obra livre que chega ao país.

Dessa perspectiva, é possível compreender que a acessibilidade de terras foi guiada por questões de caráter financeiro em seus primórdios, e a terra basicamente foi controlada por uma minoria que tinha o desejo principal de promover o sucesso econômico da empresa agromercantil. Essa missão era realizada pelos grandes proprietários, voltados para os altos rendimentos da produção agrícola, e que por possuírem elevadas condições financeiras, ficavam com a maior e melhor porção de terras (FURTADO, 1972).

Convém salientar uma característica fundamental da empresa agrícola e que ajuda a encontrar motivos à permanência da dificuldade atrelada à obtenção do acesso a propriedade da terra no Brasil. Além do aspecto financeiro, como discutido no parágrafo anterior, a constituição da empresa agrocomercial, dirigida por um pequeno grupo de proprietários de terras, impedia que se formassem comunidades agrícolas, visto que antes que alguém tivesse a intenção de se tornar um proprietário de alguma extensão de terra, a mesma já possuía dono, mesmo sem ser ocupada. Isso acontecia devido aos objetivos da empresa agromercantil, que necessitava primeiramente que a terra tivesse em seu domínio, para assim instalar-se. Conforme menciona Furtado (1972, p.100), “no caso brasileiro, a propriedade da terra foi utilizada para formar e moldar um certo tipo de comunidade, que já nasce tutelada e a serviço dos objetivos da empresa agromercantil”.

1.2. A gestão territorial na época colonial (1500-1822)

Com a dificuldade para atrair recursos financeiros e sem motivos econômicos para sua exploração, a Coroa portuguesa na tentativa de baixo custo de tornar mais rápida a instalação de colonos em terras do Brasil, incorporou o sistema de capitanias hereditárias. Segundo Prado Júnior (1973, p. 37), “garantir a posse de vários pontos da costa foi o objetivo primeiro deste sistema”.

Como foi descrito no item anterior, Prado Júnior (1976) e Furtado (1989) trataram com profundidade sobre o que melhor se tinha a fazer para se aproveitar economicamente das recentes terras descobertas na América. Esse foi um dos aspectos do processo de colonização. Para Silva (1996), também havia um segundo aspecto, vinculado ao fato de que, na condição de colônia, as terras brasileiras eram sujeitas à administração portuguesa, que para viabilizá-la transpôs suas normas jurídicas para as terras brasileiras.

A primeira medida tomada por Portugal ao instalar-se em terras brasileiras foi dividir o território em capitanias hereditárias (1534). Nesse sistema, a Coroa portuguesa, através de uma Carta de Doação, cedia áreas de terras aos donatários, que poderiam escolher as terras que queriam desde que as mesmas não ultrapassassem o limite de dez léguas e que não fossem contíguas. Os lotes, quando repartidos, se dividiriam em quatro ou cinco partes, devendo ser separados por mais ou menos duas léguas de distância entre si (SILVA, 1996). Salienta Silva (1996), que em momento algum o donatário possuía a posse da terra. A posse era da Coroa, e o que o donatário possuía de fato era o usufruto da mesma. Em momento

nenhum constava no estatuto do solo colonial que a Coroa cedia para seus súditos o domínio da terra.

Todo esse critério consistia nas Ordenações do Reino, ou seja, eram deveres jurídicos regidos pela jurisdição espiritual do Mestrado da Ordem de Cristo. Todavia, quem tinha a propriedade da terra não era a Igreja e sim a Coroa portuguesa (SILVA, 1996). Essa divisão se refletiu sobre a forma do estatuto para o solo que seria explorado. Por trás dessa iniciativa política, estava o interesse da Metrópole em defender as terras ocupadas pelos seus colonos.

De acordo com Silva (1996), nessa economia e sociedade que se constituíam, já era possível notar que, com o regime de trabalho escravo, a apropriação de terras se mostrava restrita, uma vez que impossibilitava ao escravo vir a transformar-se em um proprietário de terras. Essa restrição enfrentada pelos escravos possibilitava à classe senhorial um caminho livre para se apropriar das terras. Essa apropriação, contudo, acontecia sob as medidas do Estado, pois se baseava nas concessões de terras que a Coroa fazia ao donatário. Este donatário, que recebia uma determinada área e depois a distribuía, se guiava pela condicionante de que para quem fosse que se concedesse esta terra, não bastaria ocupá-la, teria que utilizá-la produtivamente. Quando essa exigência não era atendida, a Coroa desfazia a concessão e tomava a terra novamente para si.

Não havia, desse modo, no sistema de capitanias hereditárias, um uso e apropriação de terras completamente livre. A Coroa tinha que administrar algumas dificuldades existentes ao exercer o controle da terra, como a falta de uma maior precisão para identificar o tamanho e a localização das sesmarias. Todavia, na maior parte das vezes, diante da objetividade maior que era gerar excedentes econômicos para a metrópole, a Coroa acabava por não mais impor limites à apropriação territorial. A metrópole muitas vezes tornava-se omissa com o não cumprimento da legislação que tratava de apropriação de terras na colônia (SILVA, 1996), como já apontava Gorender (2005). Na essência, o objetivo do sistema colonial era gerar excedentes com os quais a metrópole se apropriaria visando fomentar o processo de “acumulação primitiva” que nelas acontecia (NOVAIS, 1969).

O Brasil, em sua natureza, possuía terras férteis em abundância e de acesso simples. Com a suprema aderência a plantação crescente da cana-de-açúcar, utilizou-se o fator terra na forma de grande propriedade. Essas propriedades que estavam sob o domínio dos plantadores chegavam e se expandir além do que estava previsto pelas normas técnicas que eram habituais (GORENDER, 2005). Para Canabrava (1981), essa constatação era devido a motivos não apenas de causa econômica, mas também porque a apropriação da terra envolvia *status*. O

modo de plantação do canavial era por si só um motivo para se apropriar de grandes extensões de terras, como acontecia nas Antilhas inglesas e francesas:

A própria forma plantagem já continha a tendência ao monopólio da terra pela minoria privilegiada de plantadores. Cada plantador tratava de se apossar da maior extensão possível, antes que os concorrentes fizessem. Tal comportamento se reproduziu nas Antilhas inglesas e francesas, onde também a grande propriedade incluía largas áreas incultas, apesar da disponibilidade ser incomparavelmente inferior à do Brasil e apesar também da mentalidade capitalista predominante nas metrópoles (CANABRAVA, 1981 apud GORENDER, 2005, p. 181).

1.2.1. O regime sesmarial

É convencional entre os historiadores admitir que o sistema de capitanias hereditárias foi uma proposta, que não teve muita influência no estágio de colonização. Na realidade, foi o sistema estatal das capitanias reais e os governos-gerais, que no exercício do poder, atuavam para valorizar economicamente a colônia (GORENDER, 2005). Para Gorender (2005), as capitanias foram uma manifestação “peculiar” de um modelo de empreendimento mercantilista europeu.

Os donatários recebiam terras, mas não recebiam nenhum tipo de direito para que pudessem exercer o poder, com exceção àquilo que pudesse estar escrito nas cartas enviadas pela Coroa. Eles se sujeitavam a tudo aquilo que fosse ordenado pelo Reino. A Coroa regulava a convivência entre donatários e seus colonos privados. Essa Coroa representava a monarquia absolutista européia, duramente centralizada por Portugal (GORENDER, 2005). Ao analisar as Cartas de Doação, Gorender (2005) destaca a maneira rígida de delimitação de funções impostas aos donatários coloniais com relação à posse da terra, no qual os donatários ficavam com a propriedade de 20% das áreas da qual lhe fossem concedidas. Os outros 80% da área recebida eles tinham a obrigação de distribuí-la em forma da sesmaria.

De fato, conforme observou Silva (1996), além da inserção na estrutura do sistema colonial, foi a instituição e a administração do sesmarialismo colonial que deu forma à política de terras do período colonial. Neste sentido, Silva (1996) destaca dois períodos. O primeiro, que vai da descoberta até o final do século XVIII, é caracterizado pela gratuidade e condicionalidade. A gratuidade refere-se ao fato de que as concessões de terras da Coroa eram feitas gratuitamente ao donatário, que as devia distribuir. A condicionalidade, por sua vez, determinava que as terras concedidas ficassem condicionadas à sua ocupação e utilização

produtiva. Em caso contrário a Coroa cancelava a concessão e retomava para si as terras (que depois redistribuía para outras pessoas). É possível notar que a forma de propriedade não era a propriedade plena, característica do capitalismo, uma vez que o princípio da condicionalidade limitava o uso plenamente livre dos direitos de propriedade da terra.

Pelo menos teoricamente, a distribuição de sesmarias feita para o donatário incluía algumas cláusulas. Dentre estas, algumas obrigações aos sesmeiros, como povoar e cultivar essa sesmaria em um prazo determinado de tempo. Caso contrário, essa doação seria revogada pela Corte. No papel, a lei de sesmaria representou uma importante fonte de restrição ao direito de propriedade da terra, pois determinava que terras senhoriais não aproveitadas fossem distribuídas independentemente de quem seria seu proprietário (GORENDER, 2005).

A Coroa recomendava a distribuição de terras no tamanho adequado ao seu pleno aproveitamento, o que na prática não foi seguido. Isso porque havia dois problemas que dificultavam o controle da Coroa sobre a apropriação de terras na colônia. Um dizia respeito à imprecisão das técnicas de identificação do tamanho e localização das sesmarias; o outro remetia à prática disseminada de compra e venda de sesmarias, num contexto em que, como se viu, a terra era doada sob condição pela Coroa. Ademais, em razão dos imperativos da colônia (gerar excedentes econômicos para a metrópole) a Coroa fez vistas grossas às deformações na apropriação territorial na colônia. Assim, nesse período, a apropriação territorial fez-se com bastante liberalidade, posto que a metrópole se omitia em relação ao descumprimento da extensa legislação sobre a apropriação de terras na colônia. O resultado foi a consolidação de um modelo de agricultura latifundiária, monocultora (produtos de alta rentabilidade no mercado externo, como o açúcar) e escravista (garantia de força de trabalho numa situação de abundância de terras). A apropriação extensiva de terra ocorria, ademais, devido as técnicas rudimentares aplicadas à agricultura, que rapidamente esgotavam os solos e obrigavam a busca de terras férteis (SILVA, 1996).

A prática, no entanto, era distinta. Gorender (2005) aponta que durante a repartição da terra através do sistema de sesmaria, havia clara falta de coerência na relação entre as leis emanadas da Coroa na Metrópole e sua execução de fato na colônia. Para Gorender (2005, p. 206), havia discrepância entre a lei das sesmarias e a sua efetiva execução,

Em tese, a legislação das sesmarias não supunha esse direito pleno, uma vez que a doação da terra, subordinando-se à cláusula do cultivo, era revogável. Na realidade dos fatos, prevalecia a força social dos latifundiários, que conservavam a propriedade de extensões muito superiores às suas possibilidades de aproveitamento.

Governadores-gerais, assim como seus filhos, recebiam parcelas de terras extensas e de melhores condições para o cultivo. Segundo Gorender (2005, p.205), pesava neste período a decisão da Corte em favorecer seus governadores coloniais, a economia açucareira e a prioridade de instalar engenhos de açúcar,

O Regimento de Roque da Costa Bueno, datado de 3 de agosto de 1677 e o último dirigido a um governador-geral, tornava a enfatizar a preocupação da Coroa com expansão da economia açucareira e recomendava a observância dos privilégios e isenções dos senhores de engenho.

Como anteriormente Silva (1996) havia mencionado, Gorender (2005) advertia acerca do problema que se tinha para definir a extensão e a localidade das áreas concedidas aos sesmeiros. As Cartas de Doação não mencionavam com exatidão as características das áreas destinadas aos súditos, o que tornava ainda mais onerosa a identificação das terras que eram cedidas. Aos colonos que não possuíam condições financeiras, e diante ainda da burocracia inerente ao processo de concessão de terras, restava-lhes conquistar a posse da terra apenas por meio de seu simples acesso à área pretendida.

1.2.2. O expansionismo fundiário

Como tratado anteriormente por Gorender (2005) e Canabrava (1981), a questão da posse da terra estava relacionada a outros motivos além da posse por si só, e poderia estar ligada também aos aspectos legais e sociais, visto que muitas propriedades eram realmente maiores do que aquilo que estava supostamente demarcado teoricamente no papel, referente aos aspectos jurídicos, e ao prestígio social que podia auferir aqueles homens que possuísem a posse de terras.

A geração do excedente agrícola era o objetivo principal dos que possuíam a posse da terra. Para esse fim, a classe de proprietários de terras tinha que utilizar recursos produtivos a preços baixos. Como a terra era um recurso abundante por sua natureza e a mão-de-obra só podia ser empregada na empresa agro-comercial, visto que caso a mão-de-obra não fosse empregada na grande empresa, restaria a mesma a produzir para a auto-subsistência. Esses dois fatores, terra e trabalho, permitiram a empresa mercantil extrair o excedente. Mas ao mesmo tempo, poderiam interromper o impulso que proporcionavam a produção agrícola e a formação do excedente na agricultura (FURTADO, 1980).

Essa interrupção, para Furtado (1980, p. 101) poderia ser causada pela escassez de mão-de-obra existente na região a qual a empresa demandava, ou pela fronteira agrícola, que num determinado momento, estabilizava-se,

O excedente agrícola continuou a ser extraído com base e critérios autoritários, e a agricultura permaneceu do tipo tradicional. Mas sempre que surgiam limitações ao aumento do excedente - sejam criadas pela escassez de mão-de-obra na região, a qual deveria se atrair de outras áreas, sejam provocadas pela estabilização da fronteira agrícola -, a possibilidade de passar à agricultura moderna era considerada.

A empresa agromercantil que se instalou no Brasil e seus proprietários eram os mesmos que obtiveram a propriedade das terras. Eles tinham como finalidade utilizar as terras na grande lavoura de exportação. Essa classe de proprietários, que era ao mesmo tempo a classe dirigente, era pequena, e quando controlava a posse da terra, impedia que surgissem outros ramos de atividade agrícola que fossem independentes da empresa comercial implementada por eles. O homem livre que chegava ao Brasil, quando ofertava sua mão-de-obra, tinha necessariamente de se colocar à disposição do trabalho na empresa agro-comercial e obrigatoriamente extrair o excedente dentro dos engenhos ³ (FURTADO, 1972).

Convém aqui analisar o caso dos plantadores de pequeno porte que não queriam se inserir ao trabalho de extrair o excedente na empresa comercial e tentavam não ser dependentes da classe de grandes proprietários. Esses pequenos cultivadores não possuíam a posse da terra e era difícil um dia tornarem-se proprietários, visto o tipo de agricultura por eles praticado. Chamada de *shifting-field*, que no português se traduz em “mudando de campo”, essa técnica produtiva consistia em mudar de campo conforme o solo em que antes se explorava perdia a fertilidade. Ela é mais tradicionalmente conhecida como agricultura itinerante. Os cultivadores, por isso, permaneciam em certas terras por um tempo determinado, dependendo da qualidade temporária dos solos, e quando esse solo se desgastava, eles dispersavam-se para terras mais distantes, dado que o Brasil é um país “por excelência de abundância de terras”. Esse modo praticado pelos cultivadores, tornava

³ A esse processo, Furtado (1972) chamou de “acaparação de terras”, que acontece quando uma minoria de homens financeiramente poderosos e proprietária de vastas extensões de terras submete as comunidades camponesas, que vivem no entorno de suas terras, ao trabalho da grande empresa para extrair o excedente comercial.

inviável, no entanto, transformar a posse em propriedade, assim como também dificultava viverem em comunidades (FURTADO, 1972) ⁴.

Controlar a propriedade da terra foi fundamental para a classe dirigente determinar o rumo a ser tomado pela agricultura brasileira. Coube a essa classe de senhores decidir que a empresa agrícola exerceria o domínio sobre todas as demais atividades na agricultura. Qualquer outro tipo de exploração agrícola tinha que estar submetida aos interesses da grande empresa agro-comercial. Situação diferente de outros países latino-americanos, como o caso da Colômbia, no qual começavam a surgir a exploração familiar (FURTADO, 1972).

A história mostra, segundo Furtado (1972), que a empresa agrícola antecedeu a qualquer outra atividade econômica dentro do território brasileiro, e praticou a utilização do fator terra de maneira extensiva, dado a grande quantidade de terras que lhe estavam disponíveis. O custo da mão-de-obra durante o ciclo da economia cafeeira era baixo e também foi outro fator que possibilitava a grande empresa alocar seus recursos ao mais baixo custo possível, tendo em vista o processo de extração do excedente. Acerca da prática do *shifting-field cultivation* e do uso extensivo da terra, Furtado (1972, p. 108) discorre,

Essa prática não somente exige que a empresa tenha a sua disposição grandes quantidades de terra que sub-utiliza, mas também que a empresa busque assegurar-se posições em novas *frentes* agrícolas, pois a perda de fertilidade dos solos se manifesta tanto no caso das culturas temporárias como no das permanentes. Desta forma, a concentração fundiária, ao impor certa forma de distribuição de renda, ou seja, ao assegurar mão-de-obra barata à empresa agromercantil, induz esta ao uso extensivo das terras, perpetuando práticas agrícolas rudimentares, as quais constituem a forma mais econômica da empresa usar a mão-de-obra.

Esse tipo de agricultura moldado e utilizado em terra brasileira, tem nome e características importantes. Como mencionado anteriormente, o *shifting-field*, como é chamado, é uma agricultura tradicional e não gera progresso técnico. Basicamente, ela serve para minimizar os custos da empresa agromercantil, possibilitado pela quantidade de terras que a empresa encontra à sua disposição (FURTADO, 1972). Além disso, convém apontar, de acordo com Furtado (1972), que esse modelo agrícola apenas consegue manter sua capacidade de gerar excedentes enquanto houver uma fronteira móvel acoplada a um crescimento da população rural.

⁴ A dimensão predatória da atividade agropecuária brasileira foi flagrada, num registro mais contemporâneo de Monteiro Lobato, M (2007) no artigo “Velha praga”, de 1914, onde denuncia a prática da queimada e a itinerância destrutiva de nossa agropecuária.

Analisando o dinamismo territorial, Furtado (1980, p. 103) também explica o que ocorre nas terras de baixa qualidade,

Bloqueando o acesso a essas terras à população que só dispõe de sua força de trabalho, a pressão demográfica tende a aumentar nas terras de inferior qualidade ou de precária localização. Ocasionalmente, parte da população que se empilha nas piores terras migra para a fronteira agrícola, onde a posse imediata da terra é fácil, se bem que o controle da produção permanece difícil.

Portanto foi essa agricultura, que é mais econômica porque utiliza pouco capital e muita terra e mão-de-obra, que prevaleceu no território brasileiro. Ela demanda técnicas rudimentares para produzir e se expande pelo solo de acordo com sua fertilidade, ou seja, num primeiro momento, o solo de determinada área é degradado para se de possa explorá-lo. Em seguida, faz-se necessário encontrar novos solos e se deslocar para outras áreas para dar continuidade a essa exploração de terras, já que essa empreitada é viabilizada devido às grandes extensões de terras típicas de um país como o Brasil. Esse mecanismo permanece ativo enquanto novas terras férteis puderem ser encontradas em contrapartida aos solos anteriormente degradados (FURTADO, 1972). Para Furtado (1972, p. 114), o *shifting-field* é uma agricultura crescentemente predatória,

[...] Enquanto a oferta de solos for abundante, isto é, enquanto a destruição da fertilidade dos solos de certas áreas puder ser compensada pela abertura de novas terras, continuará a prevalecer a agricultura itinerante, fechando-se a porta a uma ampla e efetiva penetração do progresso técnico na agricultura.

O avanço de plantações da cultura da cana-de-açúcar em solo brasileiro transcorrido durante os séculos XVI e XVII é um ponto de convergência entre diversos autores. Não apenas Furtado (1972; 1980) se ocupou sobre esse tema. Prado Júnior (1976), quando analisou o ciclo da economia açucareira durante a colonização, fez algumas constatações referentes a uso da terra. Partindo do modo de como se organizavam as propriedades açucareiras coloniais, o protótipo funcionava mais ou menos assim: composição de engenhos que serviam para moer a cana e preparar o açúcar, abrangendo grandes extensões de terras e orientados à exploração em larga escala. Prado Júnior (1976, p. 39) comenta como a plantação de açúcar evoluiu, do ponto de vista do crescimento da área de cultivo,

[...] a colonização brasileira, superados os problemas e as dificuldades do primeiro momento, desenvolveu-se rápida e brilhantemente, estendendo-se

cada vez mais para novos setores. E cada extensão corresponde efetivamente a um alargamento da área canavieira. Os dois grandes núcleos iniciais estão, como já foi referido, na Bahia e em Pernambuco. Num segundo plano está São Vicente. De Pernambuco, a colonização se alargou para o Sul e para o Norte, acompanhando sempre a fimbria costeira; para o interior esbarraria com a zona semi-árida do sertão nordestino. Na direção setentrional interrompe-se a expansão no Rio Grande do Norte; além, desaparecem os solos férteis, que são substituídos por extensões arenosas impróprias para qualquer forma agricultura.

É importante notar o dinamismo que havia sobre as áreas cultiváveis em terras brasileiras durante a etapa de colonização. Moraes (2000) e Ferlini (1988) concordam a respeito desse aspecto. Moraes (2000), que baseia na observação de Ferlini (1988), coloca em destaque outros sentidos da colonização além do conhecido interesse de acumulação de capitais. Esse outro sentido é o desejo de acumular terras, refletido quando mais escravos eram adquiridos pelos senhores do engenho: a atividade agrícola não consistia, para o colono, fator de acumulação de capitais mas de riquezas, no sentido de resultar na ampliação do fundo de terras e de escravos (FERLINI, 1988; apud MORAES, 2000, p. 344).

1.2.3. A lei de terras (1850) e as mudanças institucionais na gestão fundiária

Como aqui foi tratado, antes do ano de 1850 a posse era o único meio de se apropriar legitimamente das terras. Nesse processo, tanto os fazendeiros quanto os posseiros tinham condições de se apropriarem das terras, mesmo que fosse pelo uso da violência. Recorda Gorender (2005, p.208) de um episódio ocorrido na região do Vale do Paraíba, no início do século XIX: “o processo de apropriação de terras do Vale do Paraíba pelo fazendeiro de café se fez com o emprego da violência contra os posseiros ali estabelecidos, expulsos através dos esbulhos judiciais, da força bruta e até do assassinato”.

Essas posses concretizadas pela via da força bruta foram se elevando. A relação existente entre sesmeiros, que recebiam terras da Coroa, e pequenos posseiros, ia tornando-se cada vez mais conflituosa. Assim como aumentavam os embates entre eles, cresciam também as posses por terras de maiores dimensões. Esse crescimento pela demanda de terras grandes era interrompido apenas quando a Coroa ordenasse que durante as próximas demarcações a serem realizadas, não seria mais permitido ocupar a área que o antigo posseiro já estivesse por lá se instalado e feito seu devido cultivo. Durante esse processo, a Coroa dirigia uma carta ao Governador-Geral, conhecida como “Carta Régia”, que ficava encarregado de implementar a medida (GORENDER, 2005).

A partir de 18 de setembro de 1850, com a lei nº 601, a posse passou a não ser mais o principal instrumento para conquistar a terra. Essa nova lei estabelecia que para se apropriar de determinada área devoluta, seria necessário efetuar um pagamento em valores monetários. E depois de pago o valor, legalizá-la. Para aqueles que já eram detentores de terras, caberiam-lhes medir suas respectivas áreas e comprovar que anteriormente lhe foram concedidos por órgãos de governo. Esse processo requeria uma tramitação burocrática e na visão de Gorender (2005) favoreceria aos proprietários de terras, uma vez que a legalização de terras preservava a estrutura fundiária vigente.

Alguns autores, como Stédile (2005), reforçam essa percepção de Gorender (2005) referindo-se a lei de 1850 como o “Batistério do latifúndio no Brasil”, partindo do pressuposto de que se deveu a ela a regulamentação e consolidação dos moldes do latifúndio existente no Brasil. Para Stédile (2005), o pagamento de terras destinados à Coroa, favorecia os grandes proprietários, que tinham recursos financeiros para adquiri-las, e prejudicava os camponeses, que poderiam vir algum dia a transformarem-se em proprietários, caso possuíssem recursos financeiros. Como não possuíam recursos financeiros para o pagamento de terra, dificilmente essa massa camponesa poderia comprar terras. Restava-lhe continuar servindo àqueles que detinham o controle sobre as terras.

No entanto, Silva (1997) tem uma percepção distinta. A autora até reconhece que foi exatamente a Lei de 1850 que proporcionou benefícios exclusivos aos grandes proprietários de terras, mas adverte que a lei de então, ao pretender promover uma relação formal entre o poder público e os proprietários de terra, poderia gerar resultados positivos no que correspondesse à democratização ao acesso à terra. Silva (1997) tem uma visão mais ampla, e afirma que a lei de 1850 seria capaz de impulsionar os poderes públicos para que executassem intervenções governamentais visando demarcar o espaço do solo agrícola no Brasil, assim como solucionar os conflitos e impasses fundiários. Casos como sesmeiros em situação irregular, posseiros almejando transformar-se em proprietários, falta de clareza no tamanho e localização de sesmarias, demarcação de terras devolutas ou distinção das terras que eram públicas das que eram privadas, poderiam ser solucionados por meio da Lei de 1850.

1.3. Posse da terra durante o período republicano (1889-1964)

1.3.1. Primeira República (1889-1930)

Durante o final do século XIX e início do século XX o que se pode observar no Brasil agrário foram as diversas consequências geradas por uma classe de latifundiários que exerceram o domínio sobre as terras desde a época colonial. A República a ser proclamada em 1889 veio apenas ratificar o molde agrário herdado do Brasil-Colônia. Desse modo prevalecia o poder que os senhores dos engenhos, os fazendeiros de café, os importadores de manufaturas e os traficantes de escravos exerceram no período imperial (VEIGA, 1990). Para Fausto (1991, p.9), em 1894, a chegada de Prudente de Moraes ao poder, sucedendo Deodoro da Fonseca (1889-1891) e Floriano Peixoto (1891-1894), “marcaria o início do domínio incontestável do latifúndio, sob a égide da fração da *classe senhorial* ligada ao café”.

Prado Jr (1976) comenta que nessa fase da história do país, as mudanças políticas passavam despercebidas pois não havia participação popular, e aqueles poucos homens livres que passariam a viver no Brasil mal sabiam ao certo que um pequeno grupo de governantes acabava de instaurar um golpe militar. O povo, ou seja, a população que presenciou esse acontecimento político, da passagem do Império para a República, não tinha a mínima consciência de mensurar o que ocorria.

Ainda carregando os efeitos perversos da Lei de 1850, o período que vai de 1889 até 1930 praticamente não teve nenhuma política que dizia respeito ao uso de terras. Pior do que isso, é que durante esses anos a situação agrária veio a degradar-se, visto que os latifúndios se expandiram e nenhuma medida que pudesse coibir essa “proliferação” foi aplicada. Para citar como exemplo, a política de colonização ou de assentamento. Um dos poucos aspectos legais que vigoravam então, era o da cláusula garantidora de posse havendo cultivo efetivo. Entretanto, essa pendência levou ao aumento de “grilos” e posses irregulares. No geral o que notou na I República foi que terras devolutas passaram a ser de domínio privado sem o mínimo consentimento dos poderes públicos (SILVA, 1997).

Neste contexto, o Brasil República manteve seus traços do Brasil Império no setor agrário. Mesma situação vivenciada por seus vizinhos latino-americanos, ao herdar as características de um regime colonial de exploração, formou-se economicamente sob o domínio de um número restrito de famílias ricas que tinham o privilégio da posse da terra. Essas famílias, que eram proprietárias de terras e concomitantemente a classe que dirigia

politicamente o país, governaram de acordo a impedir que homens livres e homens vindos de outros países viessem a transformar-se em proprietários de terras (VEIGA, 1990).

1.3.2. Revolução de 1930 (A Constituição de 1934)

Após a Revolução de 1930 a lei de terras (1850) não estava mais em vigência. Mesmo assim, ela continuava a servir como base na relação entre Estado e proprietários de terras. Além da Lei de 1850 não vigorar mais, decretos-lei antes promulgados que visavam proibir a prática do usucapião em terras públicas, também passaram a não valer mais. Decerto, isso fez com que a ocupação de terras públicas aumentasse de modo contínuo (SILVA, 1997).

Veiga (1980) recorda e explica as tentativas que ocorreram no Brasil onde buscou-se solucionar pela via democrática a questão agrária e que as mesmas não progrediam porque quem se sobressaía, de maneira bruta, era a classe dominante e sua reação a qualquer tipo de reforma agrária. Para esse autor, as tentativas se passaram nos seguintes momentos políticos: Revolução de 1930 (Constituição de 1934), redemocratização de 1946, segundo governo Vargas (1951-1954) e governo João Goulart (1961-1964).

Em 1930, a queda do regime oligárquico trouxe consigo pequenos incentivos concernentes a solução dos conflitos no campo. O resultado desse apaziguamento foi o estabelecimento na Constituição de 1934, que, por um período curto de tempo, reconheceu o direito dos posseiros, diminuiu o valor dos impostos que incidiam sobre a pequena propriedade e garantiu áreas de terras aos povos indígenas. No entanto, com a implementação do Estado Novo (1937-1945), essas alterações promovidas em 1934 deixaram de ser válidas (VEIGA, 1980).

O governo provisório do presidente Getúlio Vargas contava com integrantes do movimento tenentista, o qual sustentava seu governo. Esses integrantes passaram a enxergar a necessidade de se promover uma reestruturação agrária, e, segundo Silva (1997, p. 18), fizeram com que “pela primeira vez, uma proposta de alteração constitucional, condicionando o direito de propriedade ao direito de função social”. Mas essa proposta, que representava um anteprojeto da Constituição de 1934, não obteve êxito. Igualmente a outros anteprojeto que tinham a finalidade de desapropriar áreas para fins públicos ou sociais, a proposta não foi aprovada em Assembleia Constituinte. Medeiros (2003, p. 12), baseada em Camargo (1981), também fez questão de mencionar o comprometimento que a classe dos tenentes teve com a

questão fundiária, afirmando que os “setores *tenentistas* tentaram garantir condições para uma reforma agrária na Constituinte de 1934, mas foram politicamente derrotados”.

1.3.3. A Constituinte de 1946

Apenas no ano de 1946, fase de redemocratização, é que volta à tona a questão agrária. No embalo do desejo popular por reformas, a Constituição brasileira, ao ser instituída, introduziu de forma inédita em seu regimento, uma lei que poderia colocar em prática uma distribuição justa da posse da terra, assim como conceder oportunidade a todos. Nessa época, o clima era favorável, diante do crescente número de camponeses sem terra que não conseguiam mais manter-se empregados no campo (VEIGA, 1980). Pela primeira vez a nova Carta Constitucional para o Brasil transcorria por meio de membros de uma Assembléia Constituinte que anteriormente haviam sido eleitos pelo voto. Sem dúvida, foi um marco político. A maioria dos membros dessa assembléia eleita democraticamente era de representantes dos tradicionais proprietários de terras, ou seja, da classe conservadora. Stédile (2011, p. 18) rememora esse momento político,

Foi nessa Constituinte que pela primeira vez se falou na necessidade de uma reforma agrária, ou seja, defendeu-se a tese de que a propriedade das terras no Brasil estava nas mãos de uma minoria, e que isso constituía grave problema, pois impedia o progresso econômico do meio rural, a distribuição de renda e a justiça social.

1.3.4. O Segundo governo Vargas (1951-1954)

Quando começava a década de 1950 e Getúlio Vargas voltava democraticamente a governar o Brasil, foram criadas duas comissões relativas ao meio rural: a Comissão Nacional de Política Agrária (ou Fundiária) e a Comissão do Serviço Social Rural. Essas comissões recém-formadas davam a aparência que algum tipo de intervenção do Estado no setor viesse a acontecer (MEDEIROS, 2003). Estabelecida a Comissão Nacional de Política Fundiária, foi elaborado um documento chamado “Diretrizes para a Reforma Agrária no Brasil”. Constava nesse documento os seguintes princípios (VEIGA, 1980, p. 20),

1) justa distribuição da propriedade com igual oportunidade para todos; 2) ensinar aos trabalhadores da terra o acesso à propriedade de modo a evitar a proletarianização das massas rurais e anular os efeitos antieconômicos e anti-

sociais da exploração da terra; 3) subdivisão dos latifúndios, aglutinação dos minifúndios e trabalho para todos.

Mas conforme Camargo (1981) e Stein (1991), tanto a Comissão Nacional de Política Fundiária quanto a Comissão do Serviço Social Rural não geraram resultados e as políticas de intervenção ficaram no papel.

1.3.5. Governo João Goulart (1961-1964)

Uma das tentativas históricas de se fazer a reforma agrária aconteceu durante o mandato do presidente João Goulart (1961-1964). O clima de insatisfação crescia durante seu governo devido à instabilidade política e econômica pela qual o país atravessava. Por conta disso, houve uma pressão popular muito forte, o que obrigou o presidente João Goulart a tomar medidas drásticas. Até que em março de 1964, o presidente assina um decreto que desapropriava terras situadas nas margens das principais rodovias do país. Após duas semanas, o presidente João Goulart foi deposto. Apesar do fracasso dessa tentativa, foi formado durante essa fase histórica, setores na sociedade rural que puderam exercer uma pressão política eficaz, ao ponto que o presidente tomasse as medidas necessárias o quanto antes. Ligas camponesas, movimentos dos agricultores sem terra e sindicatos rurais foram os grandes exemplos da forma organizada a qual estavam os trabalhadores rurais (VEIGA, 1980).

1.4. O Estatuto da Terra de 1964 e a Ditadura Militar (1964-1985)

Para Veiga (1980), era um acontecimento bem paradoxal o governo militar brasileiro se dar ao trabalho de elaborar uma nova legislação acerca do uso de terras no Brasil, pois foi exatamente na ditadura militar onde se passou um dos períodos mais autoritários da política brasileira. Buscando explicar esse paradoxo, Veiga (1980) entende que até 1969 a ditadura não havia atingido ainda seu ápice, e por isso, era possível contornar alguns aspectos legais que travavam algumas medidas relacionadas à reforma agrária, como desapropriações de latifúndios cobrança de impostos sobre o uso da terra. Somente após a chegada de Costa e Silva, em 1967, é que não houve mais nada a se fazer em termos de conflitos no campo, pois se instalava no poder o núcleo duro do governo militar que daria início aos anos que seriam considerados um dos mais sombrios do regime militar. Depois disso, com a fase ditatorial

chegando ao fim, voltariam as aspirações populares que reivindicariam novas medidas destinadas ao meio rural, justo no momento no qual os últimos governos militares, dos presidentes Ernesto Geisel (1974-1979) e João Batista Figueiredo (1979-1985), davam sinais de que fariam uma “abertura lenta e gradual”.

O Estatuto da Terra, lei nº 4.504 de 30 de novembro de 1964, fez uma classificação para cada tipo de propriedade, sujeitando-a a desapropriações conforme sua qualidade e tamanho. Nessa classificação, constava um sistema de cadastro para imóveis rurais de acordo com um módulo de propriedade. Seriam quatro: minifúndio, empresa rural, latifúndio por exploração e latifúndio por dimensão (VEIGA, 1980). Segundo o Estatuto da Terra, a União pode desapropriar terras nos seguintes termos (VEIGA, 1980, p. 25),

- a) quaisquer áreas beneficiadas por obras públicas de vulto; b) áreas cujos proprietários não conservem os recursos naturais; c) áreas destinadas à colonização; d) áreas com elevada incidência de arrendatários, parceiros e posseiros; e) áreas cujo uso atual não seja adequado à sua vocação.

Para Delgado (1985), em termos de lei, e em se tratando do Brasil, no ano de 1964 foi estabelecido um “marco legal da política fundiária brasileira” (DELGADO, 1985). O Estatuto da Terra de 1964 determinou duas consideráveis orientações normativas acerca da política agrária, que eram as seguintes: bases institucionais para a realização de uma Reforma Agrária e o princípio de inviolabilidade da chamada “empresa rural”. Mas segundo Delgado (1985), essas instruções pouco adiantaram, uma vez que o governo na maior parte das vezes foi ausente em tomar providências e em realizar um esforço mínimo em temas relacionados à questão agrária.

Assim sendo, é aceitável admitir que o Estatuto da Terra, de alguma maneira, trouxe efeitos positivos, embora jamais tenha sido aplicado. Um desses efeitos benéficos foi que possibilitou ao Estado brasileiro exercer a autonomia de utilizar meios para desapropriar terras por motivos sociais. Fracassou, nesse ínterim, uma mobilização mais difusa dos atores sociais que lutavam pela terra, que ao invés de receberem apoio político, foram perseguidos politicamente e cada vez mais impossibilitados de projetarem em suas ações um maior alcance das mesmas, contidas pela reação ditatorial do regime militar brasileiro (VEIGA, 1980).

Capítulo 2. Expansionismo fundiário e Contra-Reforma Agrária (1964-1985) em tempos de modernização da agropecuária.

O subperíodo compreendido entre 1945-60 ensejou para a agricultura um período de relativa mudança técnica, com a utilização crescente de meios de produção (insumos e máquinas) de origem industrial. O aumento na utilização desses pela agricultura nacional foi bastante significativo e foi caracterizado pela literatura como de modernização agrícola. Dada a natureza restringida do processo maior de industrialização brasileira, a modernização da agricultura dependia da capacidade de importar, que era bastante limitada. Todavia, esse curto período viu avançar o processo de urbanização e industrialização geral, e a perda de importância relativa do setor agrícola. De fato, a População Economicamente Ativa (PEA) agrícola como percentagem da PEA total caiu significativamente, bem como a participação da agricultura no Produto Interno Bruto (PIB). Essa tendência de queda do setor agrícola era compensada pela elevação da participação relativa da indústria e dos serviços (GRAZIANO DA SILVA, 1996).

Entre 1950-55 a industrialização brasileira inaugurou novo patamar, com a internalização do departamento produtor de bens de capital. Foi o período da industrialização pesada, quando a capacidade produtiva poderia crescer além da demanda corrente e o processo geral de acumulação ganhava autonomia em relação à capacidade de importar (GRAZIANO DA SILVA, 1996).

Somente depois que a industrialização internalizou o D1⁵ (departamento 1), é que se inicia o processo de industrialização da agricultura. Esse processo tem início na década de 60 e se completa cerca de vinte e cinco anos depois. A industrialização significou a implantação de um departamento produtor de meios de produção para a agricultura, libertando a dinâmica modernizante desta do jugo da capacidade de importar. Foram instaladas nesse período fábricas de tratores e máquinas agrícolas, indústrias de adubos, fertilizantes e defensivos, indústrias de semente e outras fabricações do gênero que aprofundaram a dependência da agricultura de insumos de origem industrial. Por sua vez, desenvolveu-se na outra ponta, um conjunto de empresas que processavam e transformavam o produto agrícola em produtos de consumo industrializados, como eram os casos das usinas de açúcar, de sucos, de frigoríficos

⁵ Departamento que produz bens de capital (MIGLIOLI, 1977, p. 66), segundo os “esquemas de reprodução” de Marx e Kalecki. Em economia agrícola, será empregado o termo D1 para designar as máquinas, os equipamentos e os insumos de teor tecnológicos que são demandados pelo setor agrícola no Brasil. Exemplos: tratores e fertilizantes.

e abatedouros etc. Desse modo, a agricultura propriamente dita (as atividades por trás da porteira), reduziu-se a uma atividade demandante de insumos industriais e fornecedora de produtos que funcionam como insumos para as indústrias processadoras. Ela ficou “sanduichada” entre dois segmentos industriais que lhe dão a dinâmica. Surgiam assim os complexos agroindustriais (GRAZIANO DA SILVA, 1996).

De acordo com Delgado (1985), a emergência dos complexos e sua soldagem com outros segmentos produtivos não foi obra espontânea promovida pelo mercado. Ao contrário, no regime pós-64 a visão dominante de desenvolvimento agrário presente no Estado promoveu o setor patronal por meio de extensa e profunda intervenção pública (SORJ, 1980). O principal instrumento, bastante enfatizado em toda a literatura sobre o tema, como o estudo realizado por Araújo (1983), foi o crédito agrícola (tanto de investimento quanto de custeio).

Disponível até 1985 com fartura e altamente subsidiado, ele serviu de meio para impulsionar a integração produtiva que se materializou nos complexos. Ele financiou a compra de insumos e máquinas produzidas no setor de bens de capital pela agricultura, assim como os recursos de giro necessários à compra dos insumos industriais utilizados na agricultura moderna. De outro lado, a demanda agrícola do setor industrial à jusante requeria a atualização e padronização tecnológica conforme aqueles predominantes nas economias centrais. Como também ressalva a literatura, o crédito agrícola, além de seletivo e concentrador, fora concedido a juros negativos aos grandes produtores e à agroindústria. Era orientando-se para as grandes propriedades, as lavouras modernas e para as regiões mais desenvolvidas do sul-sudeste (ARAÚJO, 1983; DELGADO, 1985).

Sendo assim, foi profundamente discriminante contra os pequenos produtores tradicionais das regiões mais pobres. Além do crédito, a pesquisa agrônômica estruturou-se como bem público através da criação de uma rede de instituições de pesquisa e extensão, capitaneada pela Embrapa. Obviamente a orientação dada às pesquisas e às práticas extensionistas orientou-se em favor das tecnologias da “revolução verde”, altamente incorporadora de insumos industriais. As inovações tecnológicas da Embrapa permitiram, em meados dos anos 70, a incorporação de vasta área de cerrados à atividade agrícola, além de fazer aumentar a produtividade agrícola.

Esse modelo de desenvolvimento agrícola, com ênfase na agricultura patronal, acelerou os processos de diferenciação e decomposição da agricultura camponesa, privando de terra adequada aos novos requisitos técnicos uma imensidão de ex-produtores rurais. A pobreza rural, como corolário, elevou-se no campo. A par disso, ampliaram-se as relações de

produção assalariadas (permanentes e temporárias), fazendo emergir um nada desprezível proletariado rural.

À medida que avançava o processo de industrialização, o campo passou a ser visto como uma esfera, como qualquer outra, de valorização do capital. O resultado disso foi que capitais urbano-industriais passaram a investir no campo, basicamente no mercado fundiário, buscando aproveitar-se dos processos de valorização fundiária associados ao regime de crédito agrícola e à expansão da infraestrutura pública na direção da internalização dos capitais (DELGADO, 1985).

No final da década de 1980, o campo brasileiro apresentava elevado grau de industrialização, impedindo que se pudesse tratá-lo, como sugeria certo corporativismo, como um “setor” autônomo e independente da indústria. O resultado pode ser sumarizado como se segue: a) aumento da concentração e centralização na agricultura (ARAÚJO, 1983; DELGADO, 1985); b) avanço nas soldagens para trás, isto é, Complexos Agroindustriais (CAIs) completos (DELGADO, 1985); c) crescimento da subordinação do trabalho ao capital (MARTINS, 1983); d) diminuição absoluta da população rural, bem como diminuição absoluta e relativa da migração rural-urbana e aumento da migração para cidades médias (IBGE, 1960, 1970, 1975, 1980, 1985); e) baixo crescimento da população economicamente ativa agrícola e aumento dos residentes no campo que exercem atividades não-agrícolas (IBGE, 1960, 1970, 1975, 1980, 1985).

No aspecto da concentração fundiária, o período 1964-1980 foi marcado pela ampliação da concentração fundiária (MARTINS, 1983) e pelo recrudescimento da luta pela terra no Brasil. Fileiras de pequenos agricultores foram expulsos de suas terras e passaram a engrossar o contingente dos trabalhadores rurais sem-terra que mobilizaram a opinião pública na década de 1980. Eles foram o substrato social e político da iniciativa estatal que redundou no I Plano Nacional de Reforma Agrária da Nova República.

Durante essa fase de modernização pela qual passou a agricultura brasileira, a posse o uso da terra se tornou um requisito essencial para desenvolvimento do capitalismo no campo. Tendo em vista que grandes empresas internacionais precisavam ser atraídas para logo concretizar a constituição dos complexos agroindustriais, grupos estrangeiros se propuseram a se instalar no país com o objetivo de auferir lucros dada a alta rentabilidade proporcionada pelos negócios abertos com a modernização. O estado brasileiro pós-1964 “abriu as portas” para que empresas estrangeiras, antes de tudo, obtivessem facilidades na concessão de terras, para daí lançarem-se como agentes da modernização e industrialização da agricultura. Neste

momento, em meados da década de 1960, tinha início um novo ciclo de “acaparação de terras” que chegaria ao fim no ano de 1985, quando foi proposta a elaboração do I Plano Nacional de Reforma Agrária. Segundo os Censos Agropecuários de 1960, 1970, 1975, 1980 e 1985, divulgados pelo IBGE, houve nestes intervalos de tempo crescimentos consecutivos no número de hectares da área total de estabelecimentos agropecuários, que passaram de 249,8 milhões de hectares em 1960, para 294,1; 323,8; 364,8 e 374,9 nos respectivos anos seguintes (IBGE, 1960, 1970, 1975, 1980, 1985).

As transformações estruturais ocorridas na agricultura desde a metade da década de 1960 estiveram, neste sentido, relacionadas à expansão do uso de terras agriculturáveis, e este resultado aconteceu devido a uma prática expansionista de terras sustentada pelas políticas agrícolas e agrárias gestadas no governo militar. O Estado colocou em prática diversas medidas visando influenciar a todo custo o êxito do modelo modernizador. A oferta de crédito rural subsidiado e o programa de garantia de preços aos produtores rurais foram exemplos amplamente conhecidos em meio a tantas outras políticas voltadas à promoção do setor agropecuário. Dentro desse contexto de notória participação do Estado impulsionando a expansão por terras, houve um rearranjo de forças políticas após o golpe militar de 1964 que fez esvair a adoção prática de boa parte das condições institucionais, e reais, que possibilitariam efetivamente o uso justo da terra. Ganhava força a grande propriedade, agora voltada à modernização. E perdia espaço a desapropriação por interesse social, prevista no Estatuto da Terra de 1964, posta de lado no momento em que governo brasileiro optou por concretizar a modernização, garantindo o apoio político aos extensos imóveis rurais e estimulando financeiramente seu progresso técnico-produtivo.

2.1. Desenvolvimento do capitalismo na agricultura brasileira e a posse da terra durante o processo de modernização agrícola brasileira.

A modernização agropecuária brasileira veio a ser iniciada sob a tutela do Estado na proteção dos interesses do setor latifundiário exportador, impondo severas restrições ao crescimento e desenvolvimento das pequenas propriedades. Estas receberam incentivos insuficientes por parte do governo, visto que o alto rendimento gerado pela agricultura exportadora ficava em domínio dos grandes empreendimentos agrícolas (GUMARÃES, 1982). Segundo Carvalho (2011, p. 37), a premissa dita básica das etapas pró-industrialização da agricultura e sua moldagem a questão agrária brasileira foi que “o desenvolvimento do

capitalismo no campo se deu sem rupturas para a grande propriedade”, e esta continuaria no status de “signo de poder no Brasil”.

Os pequenos proprietários rurais eram empurrados pelos latifúndios para as zonas de fronteiras em um número cada vez maior, e crescia a participação dessa classe camponesa de agricultores na reivindicação popular por terras. O acirramento entre essas duas classes sociais, latifundiários e camponeses, estava intensificando-se, e atingiria o ápice no final do governo militar brasileiro (1964-1985). De um lado, extensões generosas de terra, nem sempre aproveitadas, restritas ao latifúndio. De outro, aglomerados de trabalhadores rurais que cresciam em número, e que reivindicavam frações de terras para delas fazer um meio de sobrevivência e instrumento de trabalho (GUIMARÃES, 1982).

Segundo Guimarães (1982), e de acordo com o Censo Agropecuário de 1975, o espaço agrícola brasileiro girava ao redor de 800 milhões de hectares. Deste total, 323 milhões de hectares já haviam sido apropriados pela economia privada. Não necessariamente essas terras incorporavam cultivo agrícola. Dessa área de 323 milhões de hectares, 39 milhões eram utilizados em lavouras e 30 milhões em pastagens plantadas. Percebe-se com esses números que apesar de possuir um solo agrícola abundante, a agricultura brasileira deixava a desejar no quesito uso agriculturável, mesmo com o nítido potencial que tinha, uma vez que possuía população (120 milhões de habitantes) e clima propício ao cultivo de uma gama de variedades de gêneros agrícolas.

O avanço do capitalismo no campo não poderia ter deixado de provocar tensões e conflitos. Esse foi o retrato da realidade brasileira após aproximadamente vinte anos da implementação de políticas modernizadoras no campo brasileiro. Em determinadas regiões rurais, a relação conflituosa entre camponeses e latifundiários acentuou-se. Segundo Martins (1983), isso se deveu à recusa do pequeno agricultor de abdicar-se de seu trabalho familiar e inserir-se no modo de produção capitalista no campo. Em regiões como o Norte e o Nordeste, era comum que posseiros e suas famílias fossem expulsos das terras nas quais ali viviam. O resultado disso beneficiou os grandes proprietários rurais, uma vez que suas terras passaram a valer mais, impulsionadas pela especulação fundiária. Esta classe patronal, notando a valorização de seus patrimônios, e no almejo de esticar seus ganhos, “ampliava a fronteira de terras” (DELGADO, 2002, p. 220).

Este período, segundo Delgado (2002), foi o “auge da modernização conservadora”. A política econômica do governo foi a principal indutora de todo esse processo e não havia como não associá-la às outras medidas e fatores que a acompanhavam em sua trajetória, como

a centralização política do governo, a arquitetura financeira de um vigoroso mercado interno e a substituição de importações em curso. Nesse embalo, quem se beneficiava era a elite agrária, dado o aparato fiscal e financeiro que o estado concedia-lhe. As velhas oligarquias rurais detentoras de grandes propriedades neste momento se inseriam ao circuito do capital comercial, impulsionadas pelo SNCR. Para Santos (2002), a modernização intensificou a desigualdade no meio rural e com sua política agressiva de crescimento, excluiu os trabalhadores rurais e camponeses da agricultura brasileira depois do golpe de Estado de 1964. O que se assistiu depois da tomada do poder pelos militares foi uma violenta repressão aos movimentos sociais, com o objetivo claro das autoridades em calar qualquer tipo de reivindicação que suscitasse questões agrárias (SANTOS, 2002).

Não apenas o modo de entender os mecanismos inter-setoriais existentes dentro de um CAI ficou mais complicado de analisar (GRAZIANO DA SILVA; KAGEYAMA, 1996). Santos (2002) aponta que o espaço social agrário pós-modernização também ficou mais complexo. Ao discutir o efeito desigual e excludente gerado por esse modelo, o autor primeiro reforça aquela classe que foi beneficiada e aquela que foi prejudicada. Como não podia ser diferente, a elite rural saiu em vantagem e adquiriu novos representantes. Durante a política modernizadora excludente da agricultura brasileira, uma nova burguesia agrária entrava em cena na base social do país. Eram os empresários que estavam ligados aos CAIs, e que antes já carregavam o título de proprietários fundiários. Estes agentes agroindustriais passariam a representar os mais novos empreendedores capitalistas. Em outras palavras, entra na esfera produtiva da agropecuária mais um agente econômico, o capital agroindustrial, que estabeleceria o elo de ligação da grande propriedade com o capital financeiro, conforme uma explicação distinta ao conceito principal de agronegócio, onde Davis e Goldberg (1957) se pautavam naquilo que se situava em torno da produção e distribuição corrente de suprimentos e produtos agrícolas. De acordo com Fernandes (2008) os latifundiários iriam encontrar no modelo do agronegócio uma maneira mais proveitosa de usufruir de suas terras de cana, de soja, ou ainda poderiam arrendar e/ou produzir. Nesse modelo, o latifúndio controlaria a maior parte das terras agriculturáveis, optando por mantê-las produtivas ou não.

A margem de toda essa modernização, figurava o campesinato tradicional, que entrou em crise. Os trabalhadores do campo foram proletarizados e isso fez surgir na década de 1970 o personagem do “bóia-fria”, aquele trabalhador temporário originado das regiões de média e grande produção. De alguma forma esta figura fazia reaparecer o espírito do camponês posseiro, que voltava a entrar em conflito agrário na luta pela legitimação de posse da terra a

qual julgava ter o direito de propriedade. Para Martins (1989, apud SANTOS, 2002, p. 301) a imagem do “bóia-fria” e o ressurgimento de conflitos pela terra no final da década de 1970 expressaram uma crítica à sociedade emanada da propriedade privada da terra.

Acerca dos efeitos *perversos* da modernização e enfatizando os aspectos fundiários e sociais, Santos (2002, p. 302) descreve-os,

Os conflitos fundiários deram lugar, por um lado, ao sistemático recurso à violência, para defesa da propriedade fundiária e relações de trabalho extorsivas. Pelo outro, multiplicaram-se as lutas sociais, reorganizadas a partir da liberalização gradual do regime político. Desde 1974, as lutas pelo produto; desde 1976, as lutas pela terra; desde 1979, as lutas pelos direitos do trabalhador e as greves nas regiões cacaueiras e canavieiras. De modo significativo, o fim do regime militar repôs no centro do debate político a questão agrária.

Cabe nesse sentido a interpretação feita por Martins (1983) acerca do uso da terra. Analisando pela ótica do produtor agrícola, confere a ele produzir alimentos para si e para sua família, e vender o excedente após colheita quando fosse necessário. Para esse fim, o agricultor necessitava trabalhar. E, principalmente, possuir um lote de terra. Caso contrário, esse modo familiar de produção não se realizava. Já pela ótica do proprietário de terra, ele não necessita trabalhar, em sua essência, porque conta com um administrador que gerencia sua fazenda e o remunera monetariamente pelos serviços administrativos prestados. Ou seja, o fazendeiro utiliza o trabalho de terceiros e em troca lhe paga um valor monetário, que é o salário, o preço do trabalho.

Aí residia o conflito que permeava o mundo rural brasileiro, com duas classes sociais, os proprietários fundiários de um lado o campesinato de outro. Os proprietários atuavam sem limites no uso das terras e visavam expandir a produção agrícola destinada ao mercado externo, impulsionados pela incorporação da agroindústria na década de 1970 e esta posteriormente ratificada pelo agronegócio no cenário agropecuário a partir de 1980. E aos camponeses restava resistir a esse avanço. Segundo Fernandes (2008, p. 74),

No centro dessas conflitualidades há a disputa territorial que se manifesta no controle do processo de criação e destruição do campesinato. A questão agrária é então uma questão territorial e a reforma agrária é a face dessa dimensão. As conflitualidades expressam os embates dos processos estruturais e suas características conjunturais. Nas últimas quatro décadas, a questão agrária teve diferentes conjunturas. Na década de 1970, a intensificação da expansão das monoculturas e a ampliação da agroindústria, acompanhada da quase extinção dos movimentos camponeses pela repressão

da ditadura militar, marcou uma das maiores crises da resistência do campesinato. Com a redemocratização do país na década de 1980, ocorreu a consolidação do modelo agroexportador e agroindustrial simultaneamente ao processo de territorialização da luta pela terra, com o aumento das ocupações de terras e da luta pela reforma agrária.

Não seria estranho notar ainda a quantidade avolumada do número de posseiros que se concentraram na agricultura nestes anos de transformação do setor agropecuário. Para se ter uma idéia, no início da década de 1980, a estimativa que se tinha era de que eles representavam mais de um milhão de pessoas (SORJ, 1980). Sua relevância em termos numéricos dimensiona o efeito perverso gerado pela prática de expulsá-los das terras. A sétima das sete estruturas elementares da questão agrária no Brasil trata de violência no campo (Girardi, 2008), e diz o seguinte,

A violência – Expressa tanto pela violência física ou direta (assassinatos, ameaças de morte, tentativas de assassinato e agressões físicas) quanto pela violência não física a exemplo das expulsões por parte de grileiros e fazendeiros ou os despejos executados pelo Estado. Embora possa ser verificada por todo o Brasil, a fronteira agropecuária, em especial o sudeste do Pará e o leste do Maranhão, concentram a maior parte dessas violências.

Considerando a migração rural-urbana intramunicipal, estima-se que durante a década de 1960, 7.299.000 migrantes saíram do campo e foram residir nas cidades. Esse número aumentou na década seguinte, de 1970, com 11.003.000 pessoas deslocando-se do meio rural para os centros urbanos (MARTINE, 1984 apud PALMEIRA, 1989, p. 88). O êxodo rural então se tornava uma prática corrente. Segundo Palmeira (1989) havia uma característica nova embutida nessas migrações, que se diferenciava dos êxodos rurais de outras épocas. O traço marcante de então era a expulsão sistemática dos trabalhadores rurais dos domínios em que residiam. Isso quer dizer, se antes da modernização o trabalhador expulso de um lugar num dia migrava sem dificuldades para outra propriedade no outro dia, agora não mais achava outro lugar no campo em que pudesse continuar morando. Ou seja, ele não mais conseguia se realocar dentro da zona rural, e sem outra opção, deslocava-se sem pensar duas vezes para as zonas urbanas. Palmeira (1989, p. 89) afirma que “na expulsão recente a saída da propriedade é definitiva e sem substituição”.

Durante esses anos, principalmente de 1964 até meados da década de 1980, a interferência que o Estado fazia no intuito de diminuir a tensão entre as duas classes estava restrita a função a ser exercida pela polícia política ou polícia militar. A isso se limitava o papel do estado na época (MARTINS, 1983).

2.2. Políticas agrícolas e agrárias de 1964 até 1985: duas vertentes contraditórias

O ano de 1964 representou um marco não apenas para a história política no Brasil, quando iniciou o ciclo do período militar. No meio rural, também houve acontecimentos representativos, como a aprovação do Estatuto da Terra, a instalação de empresas modernas voltadas a elevar produtividade do setor rural e o crescimento de uma já acentuada concentração fundiária (MARTINS, 1983). De acordo com Martins (1983, p. 31), a partir de 1964 duas tendências antagônicas ditariam o rumo que a agricultura brasileira tomaria para os próximos anos:

- 1) Política deliberada de concentração fundiária da constituição de grandes empresas no campo.
- 2) Política de redistribuição de terras nos lugares em que tensões sociais possam ser definidas como um perigo à segurança nacional, isto é, à estabilidade do regime militar.

Para Martins (1983) o estatuto significava a probabilidade de se realizar uma reforma agrária no Brasil de modo localizado. Essa probabilidade viabilizaria uma administração institucional das reivindicações de setores do campesinato brasileiro através de desapropriações para fins de uso social da terra. No entanto, essa proposta institucional para o campo divergia de outra tendência, aquela que estava alinhada ao setor agrícola nacional. Essa segunda concepção visava acelerar o processo de modernização agrícola privilegiando a atuação produtiva e comercial de grandes empresas agrícolas multinacionais, que implicava colocar a questão da concentração fundiária em segundo plano.

Em teoria tratavam de duas políticas governamentais: a política agrícola e a política fundiária. A política agrícola estava centrada no pacote de medidas do governo relacionadas à orientação e aos interesses econômicos rurais, promovendo as atividades agropecuárias e auxiliando-as na busca do pleno emprego, concomitantemente compatibilizando-a ao processo de industrialização que passava o país (MARTINS, 1983). E a política fundiária tratava da função que o governo exercia para regular a propriedade da terra no meio rural, assim como também promover sua melhor utilização econômica e social (DELGADO, 1985).

Como ressaltou Martins (1983), pressupondo uma política agrícola alinhada à expansão do capitalismo no campo, perdia força no momento o papel da política fundiária,

uma vez que a primeira política priorizada pelo governo militar após 1964 requeria a apropriação de terras pelos grandes proprietários para efetuar sua expansão, e não a desapropriação por motivos sociais, como constava no Estatuto da Terra de 1964. O governo militar optou por fortalecer a política agrícola, decisão que faria gerar uma grave crise social anos mais tarde. A priorização da política agrícola e a preterência pela política fundiária resultou na metade da década de 1980 uma ainda maior concentração de terras que deteriorou a relação social entre camponeses e proprietários rurais (MARTINS, 1983). A luta entre essas duas classes marcou um período que se prolongaria até 1985, quando a Nova República se comprometeu a solucionar o impasse fundiário, aprovando o I PNRA.

Política agrícola (1964 – 1985)

Segundo o Estatuto da Terra de 1964, a definição de política agrícola pode ser entendida como (TERRAS, 1978, p.5),

Conjunto de providências de amparo à produção agropecuária através de mecanismos como crédito, seguro agrícola, preços mínimos, geração e difusão de tecnologia, sistema de escoamento, de eletrificação e de comercialização da produção.

Quando esta mesma política está comprometida com a execução conjunta de um projeto de Reforma Agrária, um leque de medidas ainda poderão ser tomadas, adicionando pontos importantes como (TERRAS, 1978, p.5),

- Ênfase na função social da propriedade e o condicionamento de seu uso ao bem estar coletivo, com ativação dos procedimentos de desapropriação por interesse social, para redistribuição de terras;
- Prioridades na destinação das terras públicas, de tão vasta extensão em país ainda não de todo ocupado;
- Tributação progressiva da terra como meio de induzir ao seu uso o aproveitamento econômico e social;
- Definição de regiões homogêneas do ponto de vista sócio-econômico e das características da estrutura agrária, das áreas prioritárias, das regiões críticas, visando, em suma, à regionalização da reforma, buscando a aplicação em cada caso, da política adequada;
- Não poder a Reforma Agrária se constituir em mera distribuição de terras, em simples partilha, em termos jurídicos.

Traduzindo esse entendimento de política para o campo, menciona-se aqui dois exemplos práticos e que foram recorrentes na economia agrícola brasileira durante as décadas

de 1960 e 1970: O Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) e a Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM). Para Leite (1999, p. 158), estes dois exemplos referem-se às “antigas fórmulas e mecanismos de política agrícola”. Delgado (2002, p. 219), reitera que a política agrícola que vigorou a partir de 1965 somou-se a outras medidas governamentais, como a destinação de recursos financeiros a institutos agrícolas, casos do Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA) e do Departamento Geral de Comercialização Trigo (DTRIG) títulos de exemplos, num contexto de suficiente aporte político do governo a esses órgãos,

Não obstante fosse a instância bancária do SNCR e o *locus* privilegiado para operar a política agrícola da época, havia por outro lado o propósito explícito de reciclar e de conviver com a arquitetura de instituições por produto e/ou região [...]

O estudo de Araújo (1983) trouxe uma dimensão bastante apurada do que foi o SNCR e o que ele representou para a economia agrícola. Esta pesquisa mostrou que entre os anos de 1969 e 1976, o crédito rural cresceu substancialmente no Brasil, mas que no entanto, sua distribuição era desigual e concentrada em mãos de uma restrita classe ruralista. A tabela 1 evidencia esse crescimento. Em 1969, o total de crédito (crédito de custeio, crédito de investimento e crédito de comercialização) era de 57.928 milhões de cruzeiros. De 1969 em diante ele se eleva ininterruptamente até 1976, quando atinge a cifra de 257.745 milhões de cruzeiros. Essa distribuição intensificada de crédito, para Araújo (1983, p. 324) constituiu o “melhor exemplo de estabelecimento de relações de desenvolvimento econômico e desenvolvimento financeiro. Isto é, o desenvolvimento setorial seria acelerado principalmente por uma oferta crescente de assistência financeira em termos de capital operacional”. Para Graziano da Silva e Kageyama (1996), em se tratando de política agrícola, o crédito rural fez gerar um aumento na demanda por máquinas e insumos necessários para intensificar a modernização, viabilizando e consolidando a atividade agrícola como compradora de componentes industriais a montante da agricultura.

Tabela 1 - Distribuição total do crédito rural (valor em milhões de Cruzeiros) – Brasil - 1969 a 1979

Ano	Total (a)
1969	57.928,70
1970	68.917,00
1971	79.635,50
1972	98.759,70
1973	139.390,00
1974	172.373,80
1975	251.639,30
1976	257.745,60
1977	230.001,40
1978	235.942,40
1979	291.406,00

Nota: (a) Corrigido pelo Índice "2" da Fundação Getúlio Vargas, com base em 1978.

Fonte: Comissão Coordenadora da Política Nacional de Crédito Rural - COMCRED

O crédito rural subsidiado foi uma das demonstrações, dentre outras, da intervenção do Estado na intenção clara de impulsionar a modernização agrícola (GRAHAM, 1987 apud PALMEIRA, 1989, p. 96). Os anos que vão de 1965 até 1980 representaram para muitos autores, dentre eles Delgado (2002, p. 218), o “terceiro subperíodo histórico” de uma fase de desenvolvimento da agricultura capitalista brasileira e de ritmo acelerado de interação com a economia urbana e industrial. Este subperíodo foi uma continuação das políticas econômicas da década de 1950, quando a valorização do café e o regime de câmbio eram prioridades do governo e refletiam diretamente no como se executava a política agrícola. O que de novo havia neste momento, principalmente de 1965 em diante, era a tarefa de concretizar a industrialização e urbanização do país. Para essa finalidade, as políticas governamentais teriam de focar a diversificação das exportações concomitantemente ao crescimento e fortalecimento dos nascentes setores agroindustriais.

Foi possível que essas medidas se realizassem quando se implementou o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR). Através desse sistema o estado brasileiro pode reorientar as políticas agrícolas fomentando a agropecuária e, por conseguinte, proporcionar o avanço do capitalismo no meio rural. Para perseguir esse fim, o Estado aplicava uma política agrícola que planejava o comportamento do mercado dos produtores rurais e, prevendo os seus riscos estruturais privados (variação de produção e de preços), desonerava-os de qualquer tipo de ônus. Produção e preço passaram a ser objetos de mecanismo de seguros, e o governo estimulava que seguros fossem comercializados (DELGADO, 2002).

A política de crédito foi um instrumento utilizado pelo governo militar após 1964 e que na primeira metade da década de 1970 cresceu aproximadamente três vezes (GRAHAM, 1987 apud PALMEIRA, 1989, p. 96), como apontou a tabela 2. Os subsídios também continuaram crescendo, e até ao final da década de 1970, eles representaram quase que 18% de todo o valor da produção agrícola.

A modernização agrícola ancorada numa robusta política de crédito rural oferecia outros auxílios aos produtores agrícolas. O governo concedeu diversos incentivos fiscais, dentre eles as desonerações com o Imposto de Renda (IR) e com o Imposto Territorial Rural (ITR) e elevou de maneira vultosa o gasto público destinado ao fomento da produção e comercialização de bens agrícolas. Como exemplo se pode citar três: Política de Garantia de Preço Mínimo (PGPM), o Programa de Garantia de Atividade Agropecuária (PROAGRO) e o apoio ao programa Pesquisa e Extensão Rural. Institutos federais de fomento à atividade agrícola, como Comissão Executiva do Plano de Lavoura Cacaueira (CEPLAC), Comissão de Financiamento de Produção (CFP), Departamento Geral de Comercialização do Trigo Nacional (DTRIG), e Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA) passaram a contar com um maior volume de recursos e também com maior atuação política, fazendo com que as políticas subsetoriais e regionais direcionadas a produção e comercialização de gêneros agrícolas como o cacau, o trigo e o açúcar. Delgado (2002) afirma que alinhada a essa política agrícola vigorava ainda a inserção comercial pretendida pelo governo, por meio de política comercial e cambial que operavam em mesma direção, que era a de internalizar a agricultura brasileira (DELGADO, 2002).

Política Agrária (1964-1985)

Também podendo ser chamada de política *fundiária*, ela diz respeito à distribuição e regulação da propriedade da terra, para um posterior uso econômico e social suficiente justo da posse de terras (DELGADO, 1985). O Incra⁶, disponibiliza em seu site, a seguinte definição, incorporando a expressão “Governança Fundiária”,

O gerenciamento e a promoção do ordenamento da estrutura fundiária nacional são atribuições do Incra. Para tanto, a autarquia desenvolve trabalhos que abrangem estudos para o zoneamento do país em regiões homogêneas - do ponto de vista sócio-econômico e das características da estrutura agrária.

⁶ Texto extraído de <http://www.incra.gov.br/ordenamento-da-estrutura-fundiaria>. Acessado em 08 jan. 2015.

O Incra também é responsável por definir os critérios para a fixação da fração mínima de parcelamento e do módulo fiscal. Além disso, promove estudos e diagnósticos sobre a estrutura fundiária nacional, mercados de terras, controle do arrendamento e aquisição de imóveis rurais por estrangeiros, sistemas de produção e cadeias produtivas.

Leite (1999) estabelece alguns pontos do que seria uma intervenção de política pública próxima de uma política fundiária eficaz, mesmo reconhecendo que política fundiária é um conjunto de medidas que ainda estão distantes de uma reforma agrária de fato. Política fundiária trata da regulação da propriedade da terra, enquanto que reforma agrária se relaciona com a modificação da estrutura fundiária (TERRAS, 1978). Seguem os tópicos descritos por Leite (1999, p. 171):

- Processo de arrecadação de terras, que tem se dado por desapropriação [...]
- Processo de recadastramento, fiscalização e tentativa de tributação dos imóveis rurais.
- Processo de assentamento propriamente dito; incorporando ações relacionadas à assistência técnica, habitação, crédito e educação; além do estímulo à emancipação dos núcleos de reforma agrária.

Ao menos no Estatuto da Terra de 1964, a Reforma Agrária aconteceria em concomitância à implementação de políticas agrícolas (TERRAS, 1978). Em se tratando dos aspectos fundiários, se houvesse vontade política do Estado brasileiro, a estrutura agrária poderia ser modificada através de três instrumentos (TERRAS, p. 5):

- Desapropriação por interesse social de latifúndios e minifúndios.
- A tributação desestimuladora da propriedade absenteísta.
- A indivisibilidade do imóvel rural em áreas inferiores ao módulo.

A política fundiária adotada pelo governo militar após o golpe de 1964 e que perdurou até 1985 passou longe desses aspectos e se resumiu a uma promoção dada a projetos de colonização para no fundo relegar qualquer medida que fizesse transparecer a chance de redistribuir a propriedade da terra. A ordem do governo era reprimir todos os movimentos sociais e de trabalhadores rurais, porque estes reivindicavam a Reforma Agrária. Tentando disfarçadamente implementar alguma medida que sinalizasse que pelos menos alguma

iniciativa estava por vir, não restava outra opção ao governo a não ser intensificar a política de colonização. Priorizou-se daí a região da Amazônia, promovendo, mesmo que tenuamente, a expansão agrícola de certas áreas e alguns procedimentos de seleção social que serviram de apoio a um pequeno número de camponeses minifundistas da região amazônica. Contudo, essas providências foram pouco eficazes na solução dos problemas que se acentuavam no meio rural, como a proletarianização dos trabalhadores da agricultura, o aumento do número de “bóias-frias” e os conflitos pela posse da terra. O resultado foi que após vinte e um anos de política de colonização do governo militar, a estrutura agrária brasileira permaneceu concentrada (SANTOS, 2002).

Segundo Delgado (1985), apesar dos dispositivos constitucionais estabelecidos no Estatuto da Terra de 1964, que abriam a possibilidade para que se fizesse uma reforma agrária, muito pouco foi feito durante o governo militar no tocante a questão agrária. O Estado se absteve de aplicar as leis que poderiam solucionar diversas questões relacionadas à estrutura fundiária no Brasil.

A política de terras revogou qualquer tipo de restrição que antes onerava e penalizava os detentores de imóveis rurais improdutivos e de vastas dimensões, como era o caso do módulo *latifúndios por extensão*, de acordo com o Estatuto da Terra. Estes latifúndios, à revelia do que previa o Estatuto, não estavam mais sujeitos às leis de cumprimento da função social da terra. Passaram, pelo contrário, a receber incentivos governamentais para que fossem mantidos intocáveis e que desta maneira se voltassem ao avanço tecnológico da agricultura (MEDEIROS, 2003).

Segundo Medeiros (2003, p. 26), a transformação em curso da agropecuária brasileira requeria “condições favoráveis para que essa forma de propriedade (latifúndio por dimensão) se viabilizasse nas regiões de fronteira agrícola, por meio da concessão de terras públicas”. Medeiros (2003) salienta que grandes corporações das áreas industrial e financeira, atraídas pelos incentivos fiscais, compraram terras ou obtiveram concessões relacionadas ao seu uso e posse. Se assistia assim a uma “expropriação que se intensificava com o avanço da modernização na agricultura” (MEDEIROS, 2003, p. 26). Para Delgado (1985), os interesses intrínsecos à propriedade fundiária redundaram em estímulos para que se concentrassem uma maior proporção de terras. Mendonça (2006) aponta que desse modo abriam-se as brechas para uma frente ampla de expansão do latifúndio. Sintetizando:

Ao longo dos anos 1970, a agricultura se tornou um “grande negócio”. Obter créditos subsidiado ou ter facilidades de aquisição de terras públicas era um

ótimo investimento, e parcelas do capital financeiro-industrial para aí se dirigiram (...) aproveitando o lucro fácil que era oferecido pela exploração de alguns produtos naquele momento. Todo esse processo se fez a partir e através do Estado. Mais que um mediador de interesses, o Estado tornou-se também parte nessa questão: o mercado de terras passou a atravessar a máquina do Estado (PALMEIRA, 1994 apud MENDONÇA, 2006, p. 75).

Recorrendo ao Atlas da Questão Agrária Brasileira e às suas estruturas elementares (Girardi, 2008), tais qual *A Fronteira Agropecuária*, é possível identificar que foi nas décadas de 1960 e 1970, e na região da Amazônia e dos cerrados, onde começaria a se estabelecer uma nova fronteira agrícola. Como define Girardi (2008, p. 310), esta ocupação veio a beneficiar os detentores financeiros que passariam a comprar terras públicas:

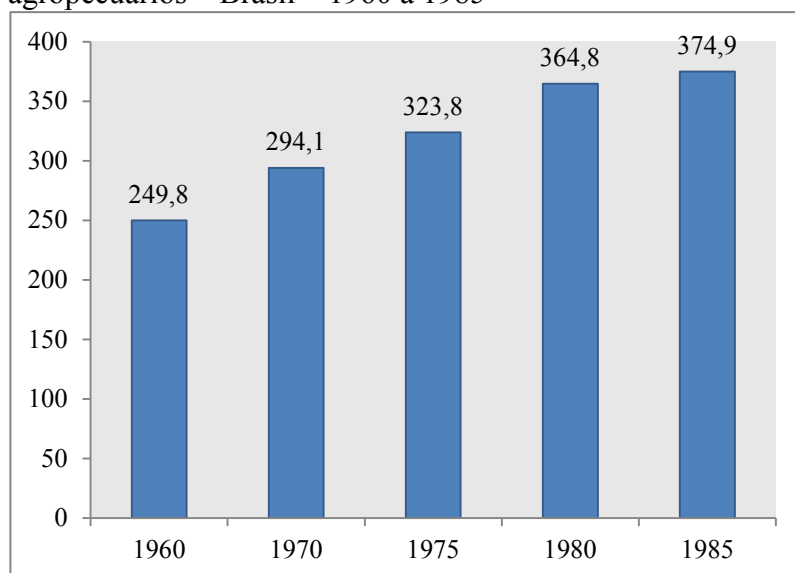
A fronteira agropecuária – A região dos cerrados e da Amazônia se tornaram, a partir do final da década de 1960 e início da década de 1970, a nova fronteira agropecuária brasileira. A ocupação da região é marcada por crimes contra o homem e contra a natureza, explicitados na violência contra trabalhadores rurais e camponeses, devastação ambiental, crimes na apropriação privada da terra (grilagem) e beneficiamento do grande capital na aquisição de terras públicas. Na frente pioneira, localizadas nas margens da floresta amazônica, o crescimento demográfico, desflorestamento e crescimento da pecuária bovina são característicos;

De acordo com Sorj (1980), foi no segundo e terceiro período militar – Governo Costa e Silva (1967-1969) e Governo Médice (1969-1974) – que o Estado permitiu que empresas estrangeiras montadas no país pudessem realizar sem restrições a compra de terras. Em outubro de 1969, os militares promulgariam um decreto que isentava a obrigatoriedade de que propriedades adquiridas em áreas rurais deveriam ser direcionadas a projetos industriais circunscritos aos interesses da nação. Uma nova lei, de nº 5.709, de 7 de outubro do ano de 1971, veio a regulamentar a aquisição de imóvel rural por entes estrangeiros residentes no país ou por qualquer pessoa jurídica estrangeira que estivesse com autorização para sua ativação no país (GUIMARÃES, 1982). Com a eliminação das restrições às pessoas jurídicas estrangeiras, milhões de hectares de terras acabaram por ser desnacionalizadas, ficando uma quantidade enorme de vastas extensões de terras sob o controle de empresas multinacionais. Estas empresas, incentivadas pelo Estado, pretendiam expandir de forma pesada seus empreendimentos imobiliários rurais.

2.3. A expansão fundiária ditada pelo Novo Padrão Rural: o ritmo acelerado da incorporação das terras agriculturáveis.

A dimensão pela qual se propagou o expansionismo de terras agriculturáveis ditado pelo novo padrão rural brasileiro foi de grande proporção. Analisando os resultados dos censos agropecuários referentes aos anos de 1960, 1970, 1975, 1980 e 1985, fica evidente que, mais uma vez, prevalecia a tradição histórica da estrutura agrária brasileira, e se reeditava um novo ciclo de "acaparação de terra". Durante esses anos, o avanço fundiário cresceu consistentemente, conforme se evidencia no gráfico 1.

Gráfico 1 – Evolução da área total (em milhões de hectares) dos estabelecimentos agropecuários – Brasil – 1960 a 1985



Fonte: IBGE, Censo Agropecuário, 1960 /1985. Elaboração própria.

Os censos agropecuários indicaram o crescimento da área total em hectares em 1970 (em comparação com o censo agropecuário de 1960), 1975, 1980 e 1985. Eles subiram de valor para 294.145.466, 323.896.082, 364.854.421 e 374.924.929 milhões de hectares respectivamente. No total, durante vinte e cinco anos – contando desde antes do início da modernização (1960) até o seu desfecho com a aprovação do I PNRA (1985) – registrou-se um estoque de terras direcionado ao uso agriculturável de aproximadamente 125.062.787 hectares.

Interpretando esses dados de expansão fundiária, Sorj (1980) fez algumas distinções relevantes sobre as características do processo. Ele pondera que embora a modernização estivesse disseminando o uso poupador de terra e mão-de-obra devido à tecnologia que vinha sendo introduzida na agricultura, com aumento de produtividade e redução de custos de

trabalho e do uso da terra, o velho padrão agriculturável brasileiro não foi abandonado. E não podia ser substituído de forma abrupta pela integração vertical. Para Sorj (1980, p.69),

A produção tradicional não é, nem poderia ser, imediatamente substituída, como também se mantém o padrão horizontal através da ocupação de fronteira. Esse tipo de expansão passa, porém, a adquirir um novo caráter na medida em que se dá conjuntamente com a expansão vertical, isto é, a expansão da fronteira passa a se integrar de forma crescente com a expansão do complexo agroindustrial.

Graziano da Silva (1981), quando analisou o dinamismo rural brasileiro concernente a possibilidade de empreendimentos agropecuários excederem seus limites nas localidades de fronteira agrícola, utiliza um cadastro de imóveis rurais e de censos agropecuários de vários anos⁷.

Tabela 2 – Taxas geométricas (% ao ano) de variação dos imóveis rurais e estabelecimentos agrícolas – Brasil – 1960 a 1976

Estratos de área total (hectares)	Número de imóveis rurais			Número de estabelecimentos agrícolas	
	1965-67	1967-72	1972-76	1960-70	1970-75
Menos de 10	4,1	-4,5	-0,9	5,4	0,6
10 a 100	3,1	0	1	2,6	-0,4
100 a 1.000	3,8	1	2,1	2,8	1,5
1.000 a 10.000	7,1	0,8	3,2	1,4	2,3
10.000 e mais	6,5	4,4	5,3	-1	4,7

Fonte: Graziano da Silva (1981). Censos Agropecuários e Cadastros de Imóveis Rurais.

Neste cadastro, mostrado na tabela 2, se consegue observar taxas geométricas da variação de imóveis rurais e de estabelecimentos agrícolas. No que diz respeito às propriedades de tamanho grande em hectares – estratos de *1.000 a 10.000* e de *10.000 e mais* – este primeiro estrato subiu de 1,4% para 2,3% em termos de estabelecimentos agrícolas nos períodos de 1960-70 e 1970-75 (duas últimas colunas da tabela 2). A mesma tendência de alta foi registrada no tocante aos imóveis rurais desse estrato, que se elevou do patamar de 0,8% entre 1967-72 para 3,2% entre 1972-76. O segundo tipo de estrato - *10.000 e mais* – embora tenha caído em 1,0% nos períodos compreendidos de 1960-70 com relação ao número de estabelecimentos agrícolas (quarta coluna e última linha da tabela 2), se elevaria em 4,7% no período seguinte, de 1970-1975. Quanto aos imóveis rurais pertencentes a estes estratos,

⁷ Segundo Graziano da Silva (1981, p. 53), “(...) o Cadastro de 1965 revelou inúmeras falhas na sua primeira implantação, algumas das quais foram sanadas na atualização publicada em 1967. Por isso, não se deve “estender muito a respeito das alterações no período 1965-67”.

prevaleceu a tendência de alta, avançando de 4,4% entre 1967-72 para 5,3% para fase entre 1972-76 (segunda e terceira coluna da tabela 2). Para Graziano da Silva (1981, p. 54), a variação negativa registrada pelos imóveis rurais com menos de 10 hectares entre os períodos de 1967-72, -4,5%, e de 1972-1976, -0,9%, apontadas primeira linha da tabela 2, podem significar que estes imóveis perderam espaço porque foram “engolidos” por imóveis rurais de estratos superiores. Graziano da Silva (1981, p.54) diz: “na fase de subida do ciclo econômico, as pequenas propriedades são engolidas naquelas regiões de maior desenvolvimento capitalista no campo e empurradas para fronteira (...)”. O boom econômico por qual atravessaria a economia brasileira a partir de 1969 fortaleceu a posição do governo, e este passou a criar medidas de incentivo ao investimento do capital industrial e financeiro. Devido à crescente demanda por terra e aos seus preços inflacionados, as terras disponíveis para aquisição se esgotaram, restando no estoque apenas as áreas de fronteiras agrícolas. Estava concretizada a associação dos interesses do capital internacional com a estratégia de manter intacta a base fundiária brasileira (SORJ, 1980).

2.3.1. Agroindustrialização amparada no expansionismo fundiário da grande propriedade.

A modernização agropecuária revolucionou o processo produtivo agrícola brasileiro, cobrando elevado custo social. Não se propagou na agricultura brasileira a inserção ativa da população agrícola, nem se procedeu a uma repartição mais equitativa da terra rural. Apenas setores específicos se aproveitaram dos estímulos favoráveis à industrialização do campo oferecidos pelo Estado. Um dos entraves para se fazer uma modificação democrática e mais ampla da propriedade agropecuária no Brasil residia na própria gestão da política agrícola do governo, focada única e quase que exclusivamente em “algumas culturas especiais e regiões privilegiadas” (GRAZIANO DA SILVA, 1981, p. 33).

Isso fez com que a poderosa classe de grandes proprietários de terras por natureza e geograficamente concentradas desde a formação da estrutura agrária brasileira dos tempos de colonização, não precisasse mais medir esforços para se permitir apossar de uma ainda maior (e possivelmente melhor) fatia territorial e concentrar gradativamente a propriedade da terra. Os imóveis rurais de estratos superiores a 1.000 hectares, por exemplo, já representavam 51,5% da área total disponível do território nacional no ano de 1972, de acordo com GRAZIANO DA SILVA (1981, p. 33). Essa concentração persistiu “tanto no tempo quanto no espaço” (GRAZIANO DA SILVA, 1981, p. 34). E dela se podia entender o que se

chamava de “engolimento”, no momento em que a grande propriedade se apossava das menores.

As áreas novas, segundo Graziano da Silva (1981, p.34), não passavam incólumes:

Esse mesmo quadro se repete nas novas áreas, de expansão recente da fronteira agrícola (como é o caso das regiões Norte e Centro-Oeste), inclusive quando se trata de áreas de simples “posse”, mostrando que mesmo esta não deve ser considerada *a priori* como uma modalidade “mais democrática”.

A agricultura brasileira teve seu desenvolvimento pautado, ao menos até a década de 1980, no método extensivo/intensivo. Foi com a incorporação de regiões ainda não conhecidas que se gerou aumento na produção interna e em seguida, concretizando sua própria industrialização. Como diz Graziano da Silva (1981, p.114): “o padrão de crescimento da nossa agropecuária supôs uma variável fundamental: a existência de uma fronteira a ser ocupada”.

A recorrência ao uso da “fronteira” foi vista como uma condição necessária ao implemento da modernização que perdurou entre 1964 e 1985. Graziano da Silva (1981) explica a sua utilização, dando como exemplo o que pode acontecer com a terra caso cresça a demanda por alimentos e matérias-primas. A primeira possibilidade é que haja uma intensificação da produção dentro das regiões já ocupadas, por meio de recursos como a drenagem, a irrigação, o uso de adubos e de máquinas. A segunda possibilidade, indica a incorporação de áreas novas junto ao processo de produção. Melhor dizendo: enquanto na primeira possibilidade a idéia era incorporar insumos para gerar aumento na produtividade, na segunda possibilidade a intenção era recorrer a frações de terra adicionais para satisfazer as etapas produtivas agrícolas e atender a demanda da população por alimentos.

O desenvolvimento do capitalismo na agricultura acontecia primeiramente para suprir a baixa produtividade agrícola típica do velho padrão rural brasileiro, buscando explorar as pequenas unidades pelo modo intensivo. A prudência com a disponibilidade de terras ficava postergada, visto que empregando tecnologia sofisticada no processo produtivo agrícola era possível produzir mais e com baixos custos em áreas de pequenas proporções. Num sentido mais genérico, esse processo podia ser entendido como uma “fabricação de terras”. Resumindo: “se for necessário, por exemplo, dobrar a oferta de alimentos e matérias-primas e, se não houver mais terras disponíveis para serem incorporadas à produção, esse acréscimo poderá ser obtido adubando as terras já existentes, ou usando variedades produtivas (GRAZIANO DA SILVA, 1981, p. 115).

Pode acontecer, como ocorreu em determinados países, de haver mais terras passíveis de incorporação, desde que estas estejam na condição de “livres”. A agricultura dos Estados Unidos, por exemplo, baseou-se assim: de início, aumentou sua produtividade via mecanização, e depois, apoiou-se no uso de “terras livres” em áreas de fronteira. Diferentemente, a título de outro exemplo, a agricultura do Japão progrediu com base no aumento da produtividade apenas, se limitando a utilização de fertilizantes e outros insumos agrícolas, diante da não existência de “terras sem dono” a serem incorporadas (GRAZIANO DA SILVA, 1981, p. 116).

Logo que se menciona a expressão “fechamento” da fronteira, é conveniente se pensar que a ocupação em áreas de fronteira irá se exaurir diante do esgotamento de terras agriculturáveis apropriadas à produção agrícola. Contudo, segundo Graziano da Silva (1981, p.117), “o ‘fechamento’ não tem o sentido da utilização produtiva do solo mas sim o de que não há mais “terras livres”, ou seja, “terras sem dono” que possam ser apropriadas por pequenos produtores ou para subsistência“. São terras que já foram apropriadas pelo setor privado.

Embora possa haver regiões que não tiverem sua efetiva ocupação, essas frações de terra não estão mais na condição de “livres” e possuem um proprietário. Seu dono pode vendê-las ou utilizá-las como reserva de valor. Nem sempre se utilizará a terras para finalidade produtiva. Segundo Graziano da Silva (1981, p.117), “não é a ocupação efetiva do solo no sentido de fazê-lo produzir, mas sim uma ‘ocupação pela pecuária’ com a finalidade precípua de garantir a propriedade privada daquela terra”. Ocorre daí uma mudança na finalidade do uso da terra: não mais como um acessório para a produção agrícola mas sim como meio de se gerar reserva de valor.

Obviamente, que aumento de uma propriedade grande é de impacto territorial superior ao impacto territorial do aumento de uma propriedade pequena, ou melhor dizendo, o crescimento é maior quanto mais extensa for a dimensão do imóvel. Na tabela 3, devemos considerar que o grau de amplitude da dimensão do aumento da área do total de imóveis foi expressivo, dado que embora houvesse redução no número de pequenas propriedades, os imóveis com estrato de área total de mais de 100.000 hectares cresceram consistentemente, registrando percentual de 9,2 % ao ano entre 1972 e 1978.

Tabela 3 - Taxas de crescimento anual do número de imóveis rurais segundo o tamanho (% ao ano) – Brasil – 1967 a 1978

Estrato de área total (ha)	1967-72	1972-78
Menos de 10	-4,5	-2,8
10 a menos de 100	0	-1,1
100 a menos de 1.000	1	0,2
1.000 a menos de 10.000	0,8	1,5
10.000 a menos de 100.000	4,3	4,3
100.000 e mais	6	9,2
Total de imóveis	-1,4	-1,4
Área total	0,6	1,6

Fonte: Cadastro de Imóveis Rurais (1967, 1972 e 1978). Elaboração: Graziano da Silva (1981).

Um dos impactos que já se podia observar como consequência da modernização agrícola, era sua tendência a sustentar o dinamismo dos médios e grandes imóveis rurais (SORJ, 1980). Se a pretensão da política fundiária do governo militar era beneficiar as “gigantescas e supergigantes propriedades com mais de 10.000 hectares” (GRAZIANO DA SILVA, 1981, p. 166), os resultados de então surtiam efeitos mais do que desejados. A seguir, na tabela 4, se demonstra mais uma vez o avanço incontestável do número de propriedades referentes aos estratos de *10.000 a menos 100.000* e *100.000 e mais*, assim como a área (milhões de hectares) por elas apropriadas.

Tabela 4 - Evolução das propriedades com 10.000 hectares e mais – Brasil – 1967 a 1978

Estrato de área total (em mil ha)	Número			Área apropriada (milhões de hectares)		
	1967	1972	1978	1967	1972	1978
10.000 a menos de 100.000	1.934	2.391	3.071	44	54	71
100.000 e mais	62	83	141	12,5	16,5	30,6
Subtotal	1.996	2.474	3.212	57	71	101,9

Fonte: Cadastro de Imóveis Rurais (1967, 1972 e 1978). Elaboração: Graziano da Silva (1981).

Tomando em consideração o crescimento verificado no número da área total apropriada pelas propriedades desse estrato, de *100.000 hectares e mais*, ele subiu consistentemente e consolidou a tendência de alta, passando de 12,5 milhões de hectares apropriados em 1967 para 16,5 milhões de hectares para 1972; e atingindo 30,6 milhões de hectares no ano de 1978. Esses valores de hectares de terras, quando comparados ao número registrado de imóveis, crescem em ritmos superiores, como nota Graziano da Silva (1981, p.

166). A tendência similar de alta se verificou com as terras de módulo *10.000 a menos de 100.000*.

Graziano da Silva (1981,p.166) considerava os números desse crescimento como “assustadores”. O extraordinário ritmo expansionista de área de terras apropriadas (em milhões de hectares) alcançou o patamar de 101,9 milhões de hectares, isso quer dizer aproximadamente 102,9 milhões de hectares de terras em 1978, como se observa na tabela 4. Uma comparação feita por Graziano da Silva (1981,p.167) tenta mencionar o grau da magnitude do que isso representava na prática. Esse montante de terras, de 101,9 milhões de hectares, equivalia, em 1978, a algo próximo de:

- a) Três vezes a área apropriada pelos mais de dois milhões de minifundiários existentes;
- b) Quase um terço (30%) da área controlada pelos latifundiários no Brasil;
- c) Um quarto (25%) da área total cadastrada no país; ou ainda,
- d) Cinco vezes a área total cadastrada para o Estado de São Paulo.

A política de incentivos fiscais teve múltiplos efeitos, além da almejada modernização agrícola. Os estímulos incentivaram tanto os capitalistas industriais a comprarem propriedades fundiárias quanto os proprietários rurais a se apropriarem de um ainda maior volume de terras (GRAZIANO DA SILVA, 1981). Essa política implicou na possibilidade de expansão da propriedade fundiária e na praticidade da compra de terras, dado que o governo proporcionava crédito subsidiado e facilidades relacionadas à aquisição de terras. O ritmo era ditado pela adoção prática da agricultura extensiva e/ou extrativista (GRAZIANO DA SILVA, 1981). Deste modo, a modernização conservadora privilegiava “algumas culturas e regiões assim como alguns tipos específicos de unidades produtivas”, casos das médias e grandes propriedades (GRAZIANO DA SILVA, 1981, p. 40).

Essas condições justificavam o motivo pelo qual a grande empresa capitalista especializava-se, em grande parte, nesses tipos de uso do solo agrícola, apropriados a práticas extensivas, como atividade extrativa, a cana-de-açúcar e a pecuária, principalmente (SORJ, 1980). As grandes propriedades se destacam pelo cultivo dessas culturas. São práticas agrícolas que atendem plenamente ao requisito de áreas extensas e onde se encontram os “grandes empreendimentos” da agricultura brasileira.

Os dados do Censo Agropecuário dos anos de 1960, 1970, 1975, 1980 e 1985 indicam que essas culturas se mostraram presentes durante a modernização, comprovando suas características históricas. De acordo com a tabela 6, é possível observar a evolução do número

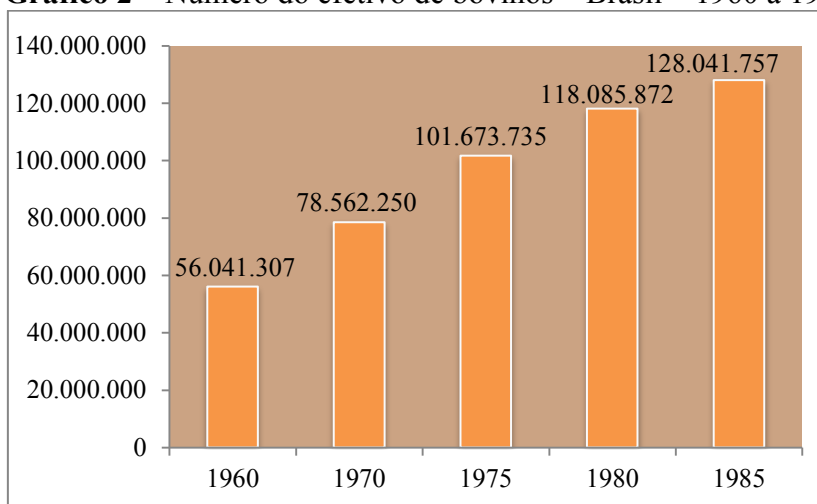
da área destinada à atividade extrativa, à plantação de cana-de-açúcar e às pastagens. Pela tabela 5 é possível notar que essas respectivas áreas se elevaram de 1960 até 1985. Em 1960 havia disponível 1.165.572 hectares para cultivo da cana-de-açúcar, e em 1985, no final da fase da modernização agrícola, seu índice marcava uma área total de 3.798.431 hectares utilizados. A mesma tendência de crescimento ocorria com áreas destinadas para atividades extrativas e de pastagens, que iniciaram a década de 1960 abrangendo 57.945.105 e 122.335.385 hectares respectivamente. Em 1985, as áreas das duas atividades haviam atingido os respectivos patamares de 113.502.742 e 179.188.431 hectares.

Tabela 5 - Evolução da área plantada (em hectares) pela atividade extrativa (mata e/ ou floresta), pela cana-de-açúcar e pela pastagem – Brasil – 1960 a 1985

Ano	Atividade extrativa (mata e/ ou floresta)	Cana-de-açúcar	Pastagem
1960	57.945.105	1.165.572	122.335.386
1970	91.291.642	1.695.258	154.138.529
1975	101.359.334	1.860.401	165.652.250
1980	112.964.273	2.603.292	174.599.641
1985	113.502.742	3.798.117	179.188.431

Fonte: IBGE, Censo Agropecuário, 1960/1985. Elaboração própria.

O número do efetivo de animais no Brasil não representa diretamente o número da área agricultável, mas de modo indireto pode ser analisado a luz de seus possíveis efeitos provocados ao uso do solo agrícola. A taxa de participação da pecuária bovina, quando cresce, conforme Carvalho (2011, p. 40) “gera impactos na subutilização do solo no Brasil, dado o caráter extensivo da pecuária nacional”. O gráfico 2 diz que a participação da pecuária bovina na composição do número do efetivo de animais no Brasil correspondia a 59% em 1970, e aumenta para 70% no ano de 1985 (CARVALHO, 2011).

Gráfico 2 – Número do efetivo de bovinos – Brasil – 1960 a 1985

Fonte: IBGE, Censo Agropecuário, 1960/1985.

Durante o período de 1966 a 1970, foram aprovados pelo governo projetos agropecuários de alta magnitude, que receberam vultosos aportes financeiros. Junto a esses altos investimentos, havia o apoio político do Estado, que reduziu o imposto de renda em até 75% que incidiam nesses investimentos (GUIMARÃES, 1982). A tabela 6 enumera as principais empresas estrangeiras que, estimuladas pelo governo militar brasileiro, adquiriram terras e declararam a extensão das mesmas.

Tabela 6 - Relação de empresas estrangeiras que adquiriram terras no Brasil (hectares de terras) – 1966 a 1970

Empresas estrangeiras	Hectares de terras
1. Jari Florestal e Agropecuária Ltda	1.008.000
2. Liquifarm Agropecuária SuiáMissu SA	678.000
3. Bruynzeel Madeiras SA	500.000
4. Georgia Pacific	500.000
5. Madeiras Gerais da Amazônia SA	400.000
6. Superfine Madeiras SA	300.000
7. Cia Vale do Rio Cristalino	220.000
8. Fazenda Swift-King Ranch	140.000
Total	3.746.000

Fonte: Guimarães (1982).

Apesar de a soma da área total correspondente às terras das oito empresas atingir 3.746.000 hectares, para Guimarães (1982, p. 318) afirma que “só esses oito imensos latifúndios reúnem mais de quatro milhões de hectares” o que é equivalente a “uma superfície maior do que alguns países da Europa como a Suíça, ou a Holanda, ou a Bélgica”. Essa

aproximação pode ser levada em conta, segundo o autor, porque outras grandes empresas, tanto nacionais quanto internacionais, dominavam outras extensões de terras que ainda não haviam sido medidas, embora declaradas. Casos de empresas com a Nestlé, a Goodyear, a Bordon, a Anderson Clayton, e as brasileiras Camargo Corrêa, Bradesco, Vilares e outras. Todas elas declararam propriedades, mas não haviam feito o registro de suas medidas. Concluía Guimarães (1982, p.318) que,

No final da história alguns milhões de hectares de terras públicas foram desnacionalizadas e entregues, acompanhadas de generosos incentivos, a várias multinacionais para grandes empreendimentos agropecuários. Sem falar em dezenas de outras concessões a empresas estrangeiras exploradoras de recursos florestais e minerais.

Foi possível notar que na década 1970, as fronteiras agrícolas estavam abertas. Primeiro porque os grandes projetos agropecuários assegurados pelos incentivos fiscais ocasionaram a transferência de lotes fundiários para setores particulares, e as empresas do ramo financeiro e industrial beneficiaram-se diretamente das políticas do governo acerca da concessão de terras. Segundo, o estreitamento acentuado do limite do espaço fundiário forçou o governo militar a aumentar espaço do uso através da dilatação das fronteiras agrícolas. E terceiro, porque havia a necessidade de o governo executar outros projetos, como a política de colonização na Amazônia. Conforme Medeiros (2003, p. 26), as medidas pró-colonização,

[...] de alguma forma, serviram de escoadouro para as demandas por terra que começavam a se avolumar no sul do país, fruto do processo de pauperização e expropriação que se intensificava com o avanço da modernização da agricultura.

Graziano da Silva (1981) afirmava que a fronteira passou a ser utilizada tão corriqueiramente por parte dos movimentos migratórios das populações rurais, ao ponto de servir politicamente como uma “válvula de escape” dos conflitos fundiários entre latifundiários e camponeses. Nesse sentido, projetos de colonização tinham a finalidade de proteger a estrutura fundiária a qualquer possibilidade de modificação.

O Atlas da Questão Agrária Brasileira, de autoria de Girardi (2008)⁸, traz algumas contribuições que auxilia este trabalho a debater certos tópicos relacionados à discussão do setor agropecuário nacional. Seguem algumas delas:

⁸ Girardi (2008, p. 310-315).

A principal região agropecuária – Compreendendo a região Sul, o estado de São Paulo, a metade sudoeste de Minas Gerais e o Sul de Goiás, esta região é responsável por grande parte da produção agropecuária brasileira, tanto em quantidade quanto em diversidade; para o mercado interno e para exportação. Nesta região também se verifica a maior difusão da mecanização e das práticas modernas em relação ao restante do Brasil, entretanto é inegável a existência de terras ociosas ou com prática pecuária muito extensiva, além da maior concentração de terra. Ocorre, em áreas subutilizadas, o avanço das lavouras de cana-de-açúcar;

O agronegócio – Característico no Centro-Oeste e outras regiões de cerrado brasileiro, tem sua determinação dada pela demanda internacional. Os estados do Centro-Oeste, em especial Mato Grosso, o oeste da Bahia e, mais recentemente, o sul do Maranhão e do Piauí (os dois estados com as piores condições de vida do país), formam parte significativa dos territórios do agronegócio no Brasil. O avanço territorial do agronegócio é dado pela atuação conjunta com o latifúndio, associado à pecuária bovina extremamente extensiva;

As estruturas elementares elaboradas por Girardi (2008) condizentes à principal região agropecuária e ao agronegócio vão de acordo ao que se mostrou na tabela 5 e no gráfico 2, explicitando que o motivo do avanço das fronteiras se deve às práticas extensivas executadas no campo, e ainda, com o avanço territorial das lavouras de cana-de-açúcar e da pecuária bovina. O agronegócio, originado a partir da demanda internacional por produtos agrícolas, atua em conjunto com o latifúndio (Girardi, 2008), e este por sua vez, impulsiona a expansão e o dinamismo das atividades rurais exportadoras. Segundo Fernandes (2008, p.78) “o agronegócio avança sobre essas terras (o latifúndio), por meio de sua lógica de produtividade de monoculturas em grande escala”. Na visão de Fernandes (2008), alterações correntes na forma de utilizar o solo visando a pecuária ou a cana tornaram-se nos últimos anos marcas registradas dentro dos estágios de para se obter a produtividade da terra ou não, e que unidas (produtividade e improdutividade), barram o alcance de qualquer tipo de políticas de reforma agrária.

2.4. Esgotamento do modelo modernizador: diminuição no ritmo da incorporação de novas terras e ressurgimento das mobilizações populares pela distribuição de terra.

Após um prolongado e profundo período de avanço em suas extensões, a área agricultável medida através do número de hectares dos estabelecimentos agrícolas, apresentou recuo em suas dimensões. De acordo com os Censos Agropecuários, depois do pico de 374, 9 milhões de terras atingido no ano de 1985, registrar-se-ia um declínio para 353,6 milhões de hectares em 1995, e um leve aumento para 354,8 milhões de hectares em

2006. A agropecuária reduziria seu ritmo de expansão de terras agriculturáveis. Essa diminuição viria acompanhada de outros indicadores do setor agropecuário brasileiro, que também apresentariam tendência de queda.

No início da década de 1980 a agricultura brasileira não apresentaria mais o mesmo desempenho favorável que a dinamizou de 1970 até então. A recessão que assolaria o país, a redução nas medidas de incentivo creditício, tal qual o volume de investimento e seus conseqüentes impactos sociais, causariam um “arrefecimento” na intensidade da modernização. A desigualdade e a exclusão social geradas pelo modelo *doloroso* de modernização estavam mais perceptíveis aos olhares da sociedade.

O produto agrícola da economia brasileira começaria a declinar, não obstante o desempenho formidável ainda sustentado pelo setor agropecuário em alguns anos, conforme a tabela 7. Através desta tabela pode-se observar que, embora os anos de 1980 e 1981 apresentassem taxa de crescimento agrícolas altas, 9,6% e 8,2% (taxas de variação em relação ao ano anterior) respectivamente, os dois anos seguintes, de 1982 e 1983 já comprovariam uma queda na atividade agrícola, registrando taxas de crescimento negativas, com índices de -0,4% e -0,3%. Em 1985, as taxas elevadas de crescimento voltariam, atingindo variação de 10,1%.

Tabela 7 – Produto Agrícola – Taxas de variação em relação ao ano anterior – Brasil – 1980 a 1985

Ano	Produto Agrícola (em %)
1980	9,6
1981	8,2
1982	-0,4
1983	-0,3
1984	3
1985	10,1

Fonte: Abreu (1990, p. 408)

De 1985 a 2006, seriam postas de lado aproximadamente 20 milhões de hectares de terras (IBGE, 2006) passíveis de incorporação agrícola. Em contrapartida, o declínio da área plantada veio a ser compensado com o aumento em volume da produção agrícola derivado do aumento da produtividade por unidade de área. Conforme Dias e Amaral (2000, apud SEPULCRI; PAULA, 20-?, p. 10) a “redução na área utilizada com as demais atividades agrícolas, lavoura temporária e permanente foi acompanhada de sucessivos ganhos de

produtividade e de uma melhoria das relações de troca da agricultura em geral”. Sepulcri e Paula (20-?) salientam que as transformações proporcionadas pela adoção de tecnologias modernas no processo produtivo rural ocasionariam rendimentos positivos. Deste modo, o setor agrícola produzia mais devido a qualidade da terra. Com o uso crescente de máquinas com tecnologia de ponta e de insumos químicos, se alcançava novas técnicas de produção possibilitando elevar a produtividade agrícola. Por incrível que pareça, entre os censos agropecuários de 1995/1996 e 2006, o número de tratores utilizados na agricultura diminuiu. Mas por que então a produtividade continuaria a aumentar? Segundo Gonçalves (2004, apud NUNES, 2008, p. 8),

[...] nos agronegócios de escala não apenas incrementa-se o uso de máquinas como a potência dessas máquinas cresce de forma substantiva desde os anos 80, aumentando o tamanho ótimo da área de lavouras.

O uso intensivo com alternativa a utilização extensiva da terra é uma das explicações cabíveis para essa diminuição no ritmo de expansão de terras agriculturáveis, comportamento que a agropecuária brasileira apresentaria de 1985 a 2006.

Um dos grandes entraves sociais que marcaria a questão agrária nos anos 1980 seria a necessidade urgente de garantir assistência técnica e social a milhares de famílias que queriam continuar vivendo no campo, vítimas do comportamento omissivo do Estado para com uma distribuição da propriedade da terra menos injusta. Na ótica de Graziano da Silva (1981) a grande propriedade avançou e se apossou das pequenas áreas, e isso deixou milhares de posseiros a sujeição do capital e à desregulamentação das posses de terras, situados na maioria em regiões de fronteira agrícola.

O problema que o capital não foi capaz de solucionar durante a evolução da modernização no campo, referente ao acesso à terra a milhares de famílias dependentes do solo agrícola para sobrevivência, carecia de um urgente enfrentamento (GRAZIANO DA SILVA, 1981). A elaboração e a aprovação de um plano de reforma agrária estava prestes a ser apresentado a população brasileira.

Capítulo 3. A Reforma Agrária no período democrático: distribuição de terras e concentração fundiária.

3.1. PNRA – Plano Nacional de Reforma Agrária

Durante a década de 1980 a sociedade brasileira assistia ao fim do regime militar e ao início da Nova República. Essa transição política aconteceu no ano de 1985, após eleições indiretas à Presidência da República, vencida por Tancredo Neves, e que veio a falecer na véspera de sua posse. Assumiu então a Presidência, o vice-presidente, José Sarney (FAUSTO, 2001).

A intenção do governo em viabilizar a reforma agrária materializou-se quando seus interlocutores chamaram a população para propor idéias à elaboração do I Plano Nacional de Reforma Agrária (I PNRA). Este plano, após ser elaborado, contemplou duas partes. Uma continha seus fundamentos e noutra estava formulada sua estratégia. O governo do presidente José Sarney (1985-1989), tentando administrar a crise social que se alastrava no campo (MARTINS, 1983), necessitava mostrar que numa nação em redemocratização teriam de prevalecer os anseios populares. Para isso, procurou somar forças políticas e devolver confiança aos milhões de trabalhadores do campo (INCRA, 1985) diante das crescentes mobilizações populares que voltou a se espalhar pelas ruas, principalmente quando no ano anterior a 1985 houve a campanha pelas “Diretas Já” em 1984 (FAUSTO, 2001). O governo brasileiro, embora eleito indiretamente, não podia mais continuar tomando as mesmas iniciativas adotadas anteriormente, tamanha eram as manifestações contrárias as medidas até então impostas pelo regime militar. Nessa perspectiva, coube ao Presidente Sarney a difícil tarefa de conduzir a abertura política do país (FAUSTO, 2001; GRAZIANO DA SILVA, 1985). Para Leite (2008), a redemocratização trouxe de volta a discussão da reforma agrária,

Durante a ditadura, os movimentos sociais pró-reforma agrária foram duramente reprimidos. O Estatuto da Terra, de novembro de 1964, apesar de prever medidas na direção de um programa de distribuição de terras, acabou por privilegiar apenas os instrumentos de políticas voltadas à modernização tecnológica da agricultura. Somente em meados dos anos 1980, durante o processo de redemocratização do país, retorna com fôlego o tema da reforma agrária no Brasil, presente na nova estrutura administrativa do governo federal, a partir da criação do Ministério da Reforma e do Desenvolvimento

Agrário (Mirad), que passou a encampar o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra).⁹

Quando José Sarney assumiu a presidência, a insatisfação com a política econômica e a política agrícola vigente e que perdurou durante os vinte e um anos de Ditadura Militar era generalizada. Segundo Graziano da Silva (1985) o modelo econômico adotado pelo país em 1970, tão debatido pelos seus críticos devido à elevada concentração de renda por ele gerada, não se restringiu ao mundo urbano. O mundo rural também arcou com as conseqüências. O governo, diante dos protestos que reivindicavam mudanças, viu-se no dever de tomar medidas concretas o quanto antes. Por esse motivo, logo no primeiro ano de governo da Nova República foi criado o Ministério da Reforma Agrária e do Desenvolvimento (MIRAD). Após a criação do MIRAD, o governo promoveu um debate aberto ao público com a finalidade de se discutir uma proposta que serviria para contribuir na elaboração do 1º Plano Nacional de Reforma Agrária (I PNRA) da Nova República. Essa proposta, feita oficialmente pelo governo brasileiro, foi assinada pelo MIRAD e pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Convencionou-se chamá-la de Proposta MIRAD/INCRA (GRAZIANO DA SILVA, 1985).

Para Graziano da Silva (1985), a elaboração do que estava sendo chamado de “1º Plano Nacional de Reforma Agrária”, não era muito bem um “1º Plano” de reforma agrária. Não seria porque o que o governo estava discutindo junto com a sociedade naquele momento era apenas a aplicação de uma lei já existente, disponibilizada no Estatuto da Terra de 1964. A proposta do MIRAD/INCRA foi apresentada através do I PNRA, um documento de 69 páginas que chamou a atenção de diversos setores da sociedade brasileira porque continha alguns pontos que causaram polêmica, como a desapropriação de terras por interesse social.

3.2. Os programas, os objetivos e as metas

Os programas contidos no I PNRA conforme a tabela 8 eram: um básico, três complementares e quatro no que concerne a algum tipo de apoio. O programa básico, que se refere aos assentamentos dos trabalhadores rurais, se caracterizava por fazer de fato a reforma agrária por meio de assentamentos de trabalhadores rurais nas terras de áreas agrícolas e em regiões por quais já estejam habitando. E desse modo, democratizar o acesso à terra conforme

⁹ Texto extraído de http://www.agter.org/bdf/es/corpus_chemin/fiche-chemin-167.html. Acessado em 07 jun. 2014.

a legislação, levando em conta a diversidade e as especificidades de cada local e região (INCRA, 1985).

Tabela 8 - Programas do I PNRA

Natureza dos programas	Denominação
- Básico	- Assentamento de Trabalhadores Rurais
- Complementar	- Regularização Fundiária
	- Colonização
	- Tributação da Terra
- Apoio	- Cadastro Rural
	- Estudos e Pesquisas
	- Apoio jurídico
	- Desenvolvimento de Recursos Humanos

Fonte: Incra (1985, p.22).

Esses novos assentamentos que seriam criados, seriam também unidades de produção. Com essas unidades recém-criadas, tornariam mais fáceis distingui-las de outras áreas, como àquelas apropriadas à colonização. O Poder Público gerenciaria a obtenção de terras e as famílias que nelas fossem assentadas por meio da desapropriação por interesse social. Para o Programa de Colonização, seriam utilizadas terras públicas. O programa teria um caráter participativo, uma vez que os beneficiários decidissem acerca das formas de se apossar e de utilizar a terra, dependendo do nível e da fase em que se encontrara cada concepção em andamento dos projetos de assentamento (INCRA, 1985). O papel do Estado, nesse ínterim, seria agir conforme os ditames estabelecidos no Estatuto da Terra de 1964 (INCRA, 1985, p.23),

A ação do Estado se circunscreveria à aplicação das medidas dispostas no Estatuto, as quais abrangem desde o uso de instrumentos legais até as ações de política agrícola, necessárias para garantir a ocorrência de condições adequadas à produção e à vivência dos beneficiários.

Estava o Programa Básico fundamentado no seguinte *trinômio operativo* (INCRA, 1985, p. 23),

- Oferta de terras
- Promoção das condições de uso
- Organização do trabalhador

As diretrizes operacionais do Programa Básico de Reforma Agrária seriam oito, de acordo com o I PNRA. Convém aqui destacar quatro (INCRA, 1985, p. 23),

2ª. – Utilizar, sempre que conveniente, o instituto da concessão de uso como forma temporária, e experimental de acesso à terra nos programas de assentamento, até que se defina a forma definitiva de sua apropriação.

6ª. – Desenvolver gestões visando à participação de órgãos estaduais e municipais na implementação e consolidação dos assentamentos.

7ª. – Evitar, ao máximo, o deslocamento de beneficiários de seus locais de origem, sendo os casos de remembramento de minifúndios localizados no seu entorno.

8ª. – Desestimular, a reconcentração de terras, exceto quando se tratar de remembramento de minifúndios.

Ressalta-se nesse programa, as ações de caráter imediato nele acopladas, devido a emergência de se executar os assentamentos face aos conflitos existentes em determinadas regiões no país. A distribuição de assentamentos às famílias se daria conforme as áreas de prioridade do I PNRA. Essas áreas estavam relacionadas àquelas que inicialmente passaram por processos de desapropriação por motivo social mas por causa da ineficácia de administrações anteriores tornaram-se terras em desuso e ao descaso de qualquer gerenciamento. Dizia o I PNRA (INCRA, 1985, p. 24), no item c, que tratava de Ações Imediatas,

c) Todos os imóveis localizados em áreas prioritárias de Reforma Agrária e que já tenham processos administrativos instruídos terão preferência para desapropriação e organização de assentamentos. Além disso, caberá a mesma atenção aos imóveis nos quais exista sério conflito oriundo de dúvida sobre o seu domínio, ou grave tensão provocada pelo desejo ou desapossamento de antigos ocupantes (parceiros, arrendatários ou posseiros).

O segundo tipo de programa contemplado no I PNRA era os complementares: Regularização Fundiária, Colonização e Tributação da terra. Começando pelo Programa de Regularização Fundiária, esse programa seria executado nos moldes como se aplicam os instrumentos de uma política agrária. A regularização fundiária necessitava ser revista e ajustada de acordo com as metas pretendidas pelo I PNRA. Esse programa abarcaria o território nacional de forma plena, visando executar políticas que discriminassem terras para que depois essas terras fossem incorporadas ao patrimônio público. Assim, o governo poderia

acelerar seus procedimentos de arrecadação de terras, que após esses trâmites seriam adjudicadas e legitimadas (INCRA, 1985).

A readequação de instrumentos jurídicos da regularização fundiária visava corrigir as distorções que foram causadas pelas transferências irregulares de áreas tituladas à terceiros. Essas distorções apenas diminuiriam quando um eficaz trabalho de discriminação, de administração e de amparo jurídico auxiliasse os ocupantes de terras e que estes não viessem mais a serem prejudicados por distribuições irregulares em novos assentamentos. Todos os interesses que giravam em torno da implementação da Reforma Agrária transcorreriam por intermédio de tudo aquilo que estava previsto em lei, em particular, da legitimação da posse. Uma titulação consistiria numa declaração correta definida de maneira perfeita, exceto quando tivesse em ressalva a hipótese da concessão de uso. Este programa seria executado pelo MIRAD e pelo INCRA conforme as regiões de competência dos dois órgãos, e também pelos governos estaduais no caso de terras devolutas (INCRA, 1985).

Quatro é o número de diretrizes contidas no tópico 2.2 do I PNRA (INCRA, 1985, p. 28) referente à regularização fundiária. Seguem três delas:

- 1ª. – dar prioridade as áreas em conflitos e mais habitadas para a execução de ações discriminatórias, sem prejuízo daquelas que fazem parte dos programas sob a responsabilidade dos Governos Estaduais.
- 2ª. – Levar em consideração, na regularização fundiária, além da propriedade familiar, as formas de exploração condominial da terra, dos recursos hídricos e florestais, de maneira que os trabalhadores rurais tenham acesso a bens fundamentais efetivamente incorporados a sua economia.
- 3ª. – Reconhecimento de posse e titulação capazes de respeitar áreas de usufruto comum. A orientação a ser adotada refere-se à demarcação dessas áreas, que não pertencem individualmente a nenhum grupo familiar, e que lhes são essências, como áreas de extrativismo vegetal, fonte de água, pastagens naturais, igarapés e reservas de mata.

Percebe-se que alguns impasses precisavam ser solucionados o quanto antes, casos esses das áreas que conviviam diariamente em conflito causado pela posse disputada de terras. Essas regiões eram tratadas como prioritárias pelo I PNRA. Em segundo lugar, não poderia ser esquecido que os membros das famílias a serem assentadas eram tipicamente de agricultores familiares, e assim que devia ser direcionado o ajuste regulatório da terra, ou seja,

um ajuste que tivesse em consonância com o tipo de propriedade. E quanto à terceira diretriz, os recursos naturais fundamentais ao homem e a sua reprodução não deviam pertencer a particulares. Os meios onde se encontravam água, pastagens, reservas e extrativismo seriam demarcados, e deste jeito, reconhecidos para que todos pudessem usufruí-los possibilitando o respeito a suas respectivas posse e titulação (INCRA, 1985).

A colonização era o segundo item do programa inserido no eixo dos Programas Complementares. O objetivo conhecido da colonização era fazer com que o Poder Público estimulasse a ocupação de espaços vazios proporcionando às famílias facilidades no entorno à suas instalações, e também tentava estabelecer proximidade com centros agrícolas e de serviços a serem demandados. Desta maneira, as famílias seriam beneficiadas não unicamente às terras vazias concedidas, mas sobretudo a capacidade de gerarem um crescente poder aquisitivo e de obterem conhecimento tecnológico por parte dos trabalhadores rurais. Neste encadeamento, diminuiriam o número de deslocamento árduos que enfrentavam aquelas populações que habitavam em áreas de origem, que quando em função de um projeto custoso de colonização, deslocavam-se para terras públicas, porém distantes, onde não havia infraestrutura e que ficavam afastadas de mercados. Esses fatores viriam a dificultar a produção de alimentos e sua interação ao mercado (INCRA, 1985).

Ressalta-se aqui que essas metas almejadas pela colonização diziam respeito ao sucesso futuro de determinado empreendimento agrícola. As terras para essa pretensão não teriam qualquer tipo de relação com readequação da estrutura agrária interna. Ocupação de espaços vazios relacionam-se à empreendimentos agrícolas e não a combate a latifúndios. Como o próprio nome do programa diz, colonização é uma medida adotada complementarmente a realização da reforma agrária, que busca promover benefícios econômicos, sociais e políticos às famílias de pequenos produtores, e que cumpre a legislação vigente. As terras públicas utilizadas neste programa são federais ou estaduais. Abaixo, as cinco diretrizes operacionais do programa (INCRA, 1985, p. 26),

1ª. – Não iniciar novos projetos oficiais de colonização durante os anos agrícolas de 1986/1986 e 1986/1987, exceto em casos excepcionais, devidamente justificados, tais como programas oficiais promovidos pelas diferentes esferas do Poder Público, em coordenação com o MIRAD/INCRA.

2ª. – Intensificar o acompanhamento dos projetos de colonização particular.

- 3ª. – Orientar os núcleos de colonização para permitir o acesso regular aos mercados e para a exploração de culturas permanentes.
- 4ª. – Dar ênfase a organização social dos parceiros de forma que as unidades se tornem autônoma após a fase inicial de implantação.
- 5ª. – Implementar medidas no sentido de garantir aos parceiros apoio inicial à exploração agrícola do lote.

Igualmente o Programa de Assentamento de Trabalhadores Rurais, continha medidas de caráter imediato, dentre as quais: fazer um levantamento da situação dos projetos de colonização até então realizado pelo INCRA; ativar os contatos entre as instituições federais e estaduais, principalmente àquelas ligadas às autarquias de desenvolvimento regional e que são vinculadas ao Ministério do Interior, para as mesmas proporem medidas que melhor adequem projetos de colonização aos projetos de Reforma Agrária; interromper os processos que licitam as terras arrecadadas pelos INCRA e os processos que concedem terras públicas, para que antes disso se possa fazer um prévio procedimento de como conduzir a Reforma Agrária nos próximos anos (INCRA, 1985).

Tão relevante quanto regularizar a posse da terra e promover a regularização era a capacidade que o Estado possuía para tributar, pois ele podia arrecadar mais recursos e contribuir concomitantemente à regularização fundiária. De acordo com o Estatuto da Terra, a tributação da terra vem a ser mais um instrumento que se possa utilizar para induzir à uma política de desenvolvimento rural. Dessa definição posta no Estatuto da Terra, subentende-se outros pontos. Uma tributação sobre a terra poderia gerar efeitos importantes quanto à utilização do solo. O desestímulo aos detentores de propriedade que não levam em consideração a função social e econômica da terra; um estímulo a uma maior racionalização da atividade agropecuária concernente a conservação dos recursos naturais renováveis; gerar recursos e direcioná-los aos projetos de Reforma Agrária e tornar mais prático e claro os sistemas de arrecadação de impostos. Um controle maior sobre um conhecido sistema de tributos a partir dessa sistematização poderia lançar certas cobranças, como o Imposto Territorial Rural (ITR), a taxa de serviços por cadastros e as taxas de contribuições sindicais e para fiscais. Veja-se a seguir as principais diretrizes estabelecidas no Programa Complementar de Tributação da Terra (INCRA, 1985, p. 29),

1ª – Inscrever os débitos ITR em dívida ativa, iniciando a cobrança executiva pelos maiores devedores.

2ª. – Envolver as administrações municipais, diretamente interessadas nos resultados da arrecadação, revendo, sempre que necessário, os convênios ora existentes, e motivando-as para a utilização preferencial desses recursos em projetos de Reforma Agrária.

4ª. – Promover, em articulação com a Secretaria da Receita Federal e do Ministério da Fazenda, o cruzamento dos dados do INCRA com os da cédula G, do Imposto de Renda, objetivando a fiscalização dos imóveis rurais e a revisão do lançamento do ITR, evitando a sonegação fiscal.

5ª. – Atualizar a base de cálculo do ITR, possibilitando a efetiva taxação da propriedade rural mal explorada.

Com relação ao último item do programa do I PNRA, este seria classificado de Programa de Apoio, e dividia-se em quatro vertentes: Cadastro Rural, Estudos e Pesquisas Agrárias, Apoio Jurídico e Desenvolvimento de Recursos Humanos (INCRA, 1985).

Caracterizado com base na lei nº 5.868, de 12 de agosto de 1972, que criou o Sistema Nacional de Cadastro Rural no Brasil, o Programa de Cadastro Rural delegou ao INCRA assumir a autonomia de implantar e administrar todos os tipos de cadastros relacionados ao setor rural, que eram (INCRA, 1985, p. 29),

- Cadastro de Imóveis Rurais;
- Cadastro de Proprietários e Detentores de Imóveis Rurais;
- Cadastro de Arrendatários e Parceiros Rurais;
- Cadastro de Terras Públicas;

Acerca desses moldes de cadastros, o Cadastro de Imóveis Rurais foi o único a que veio a ser implementado de fato, o que possibilitou a cobrança do ITR, e de contribuições destinadas ao INCRA e a sindicatos (INCRA, 1985).

Antes de 1985 o INCRA já havia feito o trabalho de tentar elaborar um sistema contínuo de atualização de cadastros. Entre 1979 e 1984, dois milhões de declarações haviam sido realizadas junto ao INCRA. Estas declarações diziam respeito, em sua maior parte, aos imóveis que possuíam mais de 500 hectares. Estes dados teriam um papel crucial, tendo em vista que legislação agrária não permitiria a execução de qualquer tipo desapropriação antes

que fosse conhecida de antemão a situação física e jurídica do imóvel em questão. O Sistema Nacional de Cadastro Rural então serviria como base, auxiliando no planejamento e nos ajustes para com a Reforma Agrária (INCRA, 1985). As seis diretrizes operacionais seriam (INCRA, 1985, p. 30),

1ª. – Aperfeiçoar o sistema de atualização cadastral de modo a se obter um fluxo contínuo de informações fidedignas.

2ª. – Realizar rigoroso controle cadastral compreendendo:

- verificação de incoerências existentes nas declarações cadastradas, promovendo sua correção;
- ampla divulgação do direito que assiste a todo responsável por imóvel rural de substituir sua Declaração Cadastral, sempre que haja mudança na situação e propriedade ou que verifique haver erros ou falhas na declaração anterior.

3ª. – Reativar os Cadastros de Proprietários e Detentores de Imóveis Rurais e o de Parceiros Arrendatários Rurais.

4ª. – Implantar o Cadastro de Terras Públicas, previsto em lei, inclusive em articulação com o Serviço de Patrimônio da União e com os órgãos estaduais de terra.

5ª. – Caracterizar e localizar, com a devida precisão, os imóveis rurais passíveis de desapropriação, inclusive por meio de levantamento de campo e de pesquisas no Registro de Imóveis competente.

6ª. – Divulgar amplamente os dados cadastrais, facilitando estudos e pesquisas sobre estruturas agrárias.

Quanto aos programas de Apoio Jurídico, de Desenvolvimento de Recursos Humanos e de Estudos e Pesquisas, o Jurídico exerceria a tarefa de democratizar o acesso aos serviços institucionais para aqueles que quisessem defender seus interesses, ou seja, um serviço prestado pelo Estado ao meio rural, na busca de uma maior justiça social. O Programa de Desenvolvimento de Recursos Humanos ofereceria ao pessoal engajado na realização da Reforma Agrária, um curso de capacitação visando a eles uma melhor condição de aprendizado para quando chegasse o momento de colocar em prática suas tarefas, como: planejar os projetos de assentamento de modo participativo; analisar e depois decidir qual a melhor forma de se organizar os beneficiários da reforma agrária; fazer com que os beneficiários tivessem acesso aos serviços básicos de apoio disponíveis. Desta maneira, os

instrutores teriam a capacitação necessária para acompanhar as atividades vinculadas à execução da Reforma Agrária. Por último, o Programa de Estudos e Pesquisas. Nele, estariam contidos diversos documentos por quais demandaria a implementação da Reforma Agrária. Instituições de pesquisas pública e privadas contribuiriam de forma técnica e científica, sem deixar de ouvir a voz de entidades de classe e movimentos populares. Caberia aos órgãos envolvidos na pesquisa, trabalhar com as mais eficientes metodologias de coleta, armazenamento, análise e publicação de dados do meio rural, pesquisando a fundo a questão agrária no Brasil (INCRA, 1985).

Objetivos e metas

O Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), aprovado em 10 de outubro de 1985 (INCRA, 1985, p.1), conforme o artigo 34 do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964), continha as seguintes atribuições:

Art. 1º. Fica aprovado o Plano Nacional de Reforma Agrária - PNRA, apresentado pelo Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário - MIRAD, para o período 1985/1989, abrangendo 01(hum) milhão e 400.000 (quatrocentas mil) famílias beneficiárias, nos termos do anexo que é parte integrante do presente Decreto.

Art. 2º. O Plano Nacional de Reforma Agrária a que se refere o artigo anterior será executado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, autarquia especial, vinculada ao MIRAD, em Áreas Regionais Prioritárias, mediante Planos Regionais de Reforma Agrária e respectivos Projetos de execução, nos termos do que estabelecem os arts. 35 e 36 do Estatuto da Terra.

O I Plano Nacional de Reforma Agrária tinha objetivos geral e específico. O objetivo geral seria o de modificar a base fundiária do país para distribuir e redistribuir terras, assim visando eliminar de modo progressivo o latifúndio e o minifúndio, assegurando ao mesmo tempo a posse e o uso socialmente justo e produtivo. Isso viria a garantir o empreendimento sócio-econômico e o direito de todo cidadão e trabalhador rural (INCRA, 1985). Dentre os objetivos específicos (INCRA, 1985, p.11), alguns deles eram:

- a) Contribuir para o aumento da oferta de alimentos e de matérias-primas buscando o atendimento prioritário do mercado interno;
- b) Possibilitar a criação de novos empregos no setor, de forma a ampliar mercado interno e diminuir a subutilização da força de trabalho;

c) Promover a diminuição do êxodo do campo, procurando atenuar a pressão populacional sobre as áreas urbanas e os problemas dela decorrentes.

A tabela 9 mostra em números a quantidade de famílias que o governo pretendia assentar. Acompanhado a essa meta, também estava em cálculo o número de hectares de terras correspondentes acopladas a essas medidas. Em quatro anos, esperava-se assentar 1.400.000 famílias em áreas que correspondiam a 43.090.000 hectares de terras (INCRA, 1985).

Tabela 9 - Metas do PNRA para o período 1985-1989

Ano agrícola	Famílias beneficiadas	Área distribuída
1985-1986	100.000	4.620.000
1986-1987	300.000	9.240.000
1987-1988	450.000	13.860.000
1988-1989	550.000	15.370.000
Total	1.400.000	43.090.000

Fonte: Aued, 1991; Incra, 1985. Elaboração própria.

Essas metas estipuladas para o quadriênio 1985-1989 foram consideradas modestas num primeiro momento, uma vez que se esperava que essas medidas e resultados aconteceriam de modo gradual e consoante ao fortalecimento do Incra como órgão de gerência pública. Havia ainda a previsão de reajustes a serem feitos pelo governo visando atingir 1,4 milhão de famílias beneficiárias. O Incra seria o órgão encarregado de executar o plano e atuaria em articulação com o MIRAD (INCRA, 1985).

3.3. As funções do MIRAD e do INCRA

Seria tratada de caráter prioritário pelo Governo a realização da Reforma Agrária. Como todo programa que tivesse prioridade, esse trabalho exigiria uma ação em conjunto do Governo Federal com os Governos Estaduais e Municipais, bem como suas devidas ações de natureza institucional, financeira e operacional. Todos os organismos envolvidos deveriam estar comprometidos por meio de uma completa articulação interministerial e governamental (INCRA, 1985).

No que se refere a ministérios, o MIRAD, órgão de natureza normativa, exerceria o papel de articular as ações dos programas setoriais da Reforma Agrária, compatibilizando-as

com Estados e Municípios as metas pretendidas pelo I PNRA. Incluem-se nessa tarefa do MIRAD fazer as intervenções necessárias nas regiões onde perduravam acentuadas disparidades econômicas e sociais, o que é o retrato da realidade brasileira. Os Planos de Desenvolvimento Regionais, sob a orientação do MIRAD, contribuiriam para superar os problemas locais, direcionando suas ações por regiões, mais precisamente aquelas mais atrasadas economicamente e sem esperança por parte de sua população, de que ainda haveria justiça social. Estas ações teriam o objetivo de reverter o quadro de concentração de terras nítido na estrutura fundiária brasileira, justificando o porquê da urgência dada a redistribuição de terras através de políticas e programas de ação comandados pelos entes públicos (União, Estados e Municípios), como descreve o I PNRA (INCRA, 1985).

A execução do I PNRA estava a cargo do INCRA, uma autarquia especial que iria atuar junto ao MIRAD. O INCRA possuía suas Diretorias Centrais e Regionais, e, por meio destas, implementaria Planos Regionais e Projetos de Reforma Agrária. O Programa Básico do I PNRA, descrito anteriormente, receberia atenção prioritária das ações do INCRA, devido a crise social acentuada em determinadas localidades. Assim termina o tópico 4.1 do I PNRA (INCRA, 1985, p. 34) que explica o objetivo do INCRA, para com a modificação da tendência concentradora e rígida estrutura agrária no Brasil: [...] o INCRA promoverá as adequações institucionais necessárias para contar com uma estrutura ágil, eficiente e coerente com os objetivos da transformação da estrutura agrária brasileira. Também ao INCRA, se devia a tarefa de fazer um levantamento em conjunto com empresas, órgãos e demais repartições da administração federal, no intuito de averiguar a situação atual da posse de todos os imóveis rurais que estivessem ao seu alcance, para posteriormente poder incorporar ou não esse estudo à etapa inicial de Reforma Agrária. Esse levantamento tinha de ser feito num prazo de 180 dias, conforme estabelecia o art. 7º do decreto de 10 de outubro de 1985 (INCRA, 1985)

3.4. Governo Sarney (1985-1989) e o fracasso do I PNRA

Os resultados da Reforma Agrária do governo Sarney podem ser analisados por meio da tabela 10.

Tabela 10 - Evolução do I PNRA - Brasil - 1985 a 1989

Anos	Metas		Assentados		Metas cumpridas	
	famílias (1000)	área (1000 ha)	famílias (1000)	área (1000 ha)	famílias (%)	área (%)
1985-86	100	4.620	6,2	395	6,2	8,5
1986-87	300	9.240	23,7	1.647	7,9	17,8
1987-88	450	13.860	13,5	1.779	3	12,8
1988-89	550	15.370	48,4	688	8,8	4,5
Total	1.400	43.090	91,7	4.508	6,5	10,5

Fonte: Aued (1991).

Observa-se que as metas cumpridas ficaram aquém do resultado esperado. O plano pretendia assentar num período de cinco anos, 1.400.000 famílias num espaço de 43.090.000 hectares de terras. No entanto, o que se verificou foi um número muito menor do que esses mencionados, onde apenas 91.700 famílias foram assentadas em um pouco mais de 4.500.000 hectares de terras. Segundo Aued (1991, apud GRAZIANO DA SILVA, 1998, p. 119), esses valores representavam apenas 6,5% das metas para com o número de famílias assentadas e 10,5% para com a quantidade de hectares de terras a serem distribuídas as famílias assentadas. Conclui Graziano da Silva (1998, p. 119) que, se tratando de famílias assentadas, esses números representam “quase nada de novas famílias efetivamente assentadas”. No que se refere à área destinada a assentamentos, o resultado foi baixo se comparado aquilo que era esperado, de distribuir 43.090.000 hectares de terras. Partindo desses resultados, não resta dúvidas de que o plano fracassou. Segundo Graziano da Silva (1998, p. 120), quatro elementos são apontados como motivos desse fracasso,

- 1º) Os trabalhadores camponeses organizaram-se de maneira fraca em relação a organização mais compactada e mais rígida da burguesia agrária;
- 2º) A imposição estabelecida no Estatuto da Terra que tratava de desapropriação não era tão objetiva. Quando havia de ocorrer desapropriação, essa desapropriação seria “caso a caso” e não de modo amplo e universal. A desapropriação, possuindo um caráter específico e localizado, ficava dependente da morosidade do processo a ser conduzido pelo poder judiciário e da burocracia da administração pública;
- 3º) Luta pela terra não é mesma coisa que lutar contra o latifúndio. A luta por posse da terra requer um apoio político pleno, com mobilização ampla e geral dos trabalhadores do campo. Durante a execução do PNRA, por exemplo, parte dos trabalhadores que compunham os

chamados “sem terra” se isolaram em meio às reivindicações por questões de envolveram especificidades em suas propostas;

4º) A Constituição de 1988 modificou algumas leis, o que fez com que a desapropriação exigisse novamente indenização antecipada, e que não fosse mais executada em propriedades produtivas.

Durante sua execução, o governo tentou investir na “área social” da agricultura, mas de maneira tênue. A cobrança do ITR (Imposto Territorial Rural), prescrita no plano, não foi capaz de penalizar financeiramente o proprietário do imóvel rural improdutivo e se tornou ineficiente diante das práticas de sonegação fiscal, atitude essa corriqueira e crescente entre 1989 e 1990, de acordo com Vilarinho (1989, apud LEITE, 1999). Com relação às desapropriações de imóveis rurais por fins sociais, este instrumento praticamente caiu por desuso durante o plano. O governo Sarney (1985-1989) deste modo apresentou-se im permissivo a reestruturação agrária que contemplava as diretrizes do plano. A propriedade da terra permanecia intocada (LEITE, 1999) e o sonho da reforma agrária acontecer no Brasil acabava (GRAZIANO DA SILVA, 1998).

3.5. Reforma Agrária na década de 1990: paralisação e retomada na implementação dos projetos de assentamentos rurais.

A avaliação dos resultados obtidos pela política de Reforma Agrária após o I PNRA (isto é, entre 1990-2012) é controversa, sendo predominante aquela que enfatiza a timidez e o acanhamento de tal política no que diz respeito aos objetivos de: 1) assentar número expressivo de famílias; 2) alocar-lhes volume adequado de terra. Apesar disso, Leite (1999, p. 174) classificou o alcance do número de famílias assentadas do 1º governo FHC (1995-1998), que atingiu seu ápice de 101.094 famílias atendidas no ano de 1998, como “expressivo”. Mais tarde, Stédile (2011) também não hesitaria em exaltar, com ressalvas, as metas alcançadas no 1º governo Lula (2003-2006) na execução do II PNRA, quando foi obtido um novo recorde no número de famílias assentadas num único ano, referente a 2006, no qual se assentou 136, 3 mil famílias. Para Fernandes (2008, p. 78), “os governos Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Lula foram os que mais criaram assentamentos ao consideramos os governos do processo de redemocratização do Brasil”. Contabilizando os últimos três decênios da realidade fundiária brasileira, Stédile (2011, p. 69) admitiu, “à primeira vista, o número de assentamentos e famílias assentadas nos últimos trinta anos impressiona”.

Da metade da década de 1990 em diante transcorrem alterações na política fundiária brasileira que se aprofundaram nos anos 2000 e estão visíveis na atualidade da questão agrária. A compra de terras pelo estado para viabilizar a promoção acelerada de projetos de assentamentos rurais se concretizou, possibilitando afirmar que o caminho para a reforma agrária brasileira, mesmo que voltada ao mercado de terras, foi aberto (DEPONTI; SCARTON; SCHNEIDER, 2014).

Entretanto, as políticas de distribuição de terras ainda não demonstraram ser capazes de modificar a estrutura fundiária no Brasil. Por mais que o número de projetos de assentamentos implementados tenha se intensificado nos últimos anos, principalmente nos governos FHC e Lula, a concentração fundiária permanece elevada. O índice de Gini estabilizou-se, mas ainda é alto.

Os itens seguintes descrevem os sucessivos planos de reforma agrária implementados pelos governos posteriores à Nova República. Independentemente do tipo de reforma agrária, seja voltada para o mercado ou não, o que se buscará demonstrar é que a distribuição de terras iniciadas no I PNRA, paralisada durante os governos Collor e Itamar e posteriormente retomada nos governos FHC e Lula não foi inexpressiva. Estima-se que aproximadamente 77 milhões de hectares de terras foram distribuídos/titulados no período de 1985 a 2010 (GIRARDI, 2008; DIEESE, 2011; LEITE, 2008), assentando um total aproximado de 1,3 milhão de famílias (INCRA, 2014). Há discussão em relação a esses números, e eles não são triviais. Basta mencionar que eles representam quase o dobro das metas colocadas pelo I PNRA, que era a de assentar aproximadamente 1,4 milhão de famílias numa área correspondente a 43 milhões hectares, dentro de um espaço de tempo delimitado por cinco anos (AUED, 1991; INCRA, 1985).

A suposição seguinte a ser trabalhada neste capítulo, principalmente no item 3.8, tentará evidenciar que a redução da concentração fundiária não ocorre porque o ritmo de expansão de terras agriculturáveis entre 1960 e 1985, mostrado no capítulo 2, foi maior que o ritmo de distribuição de terras destinados à projetos de assentamentos entre 1985 e 2010. Uma expansão desse porte é capaz de neutralizar as atuais políticas de assentamento rurais.

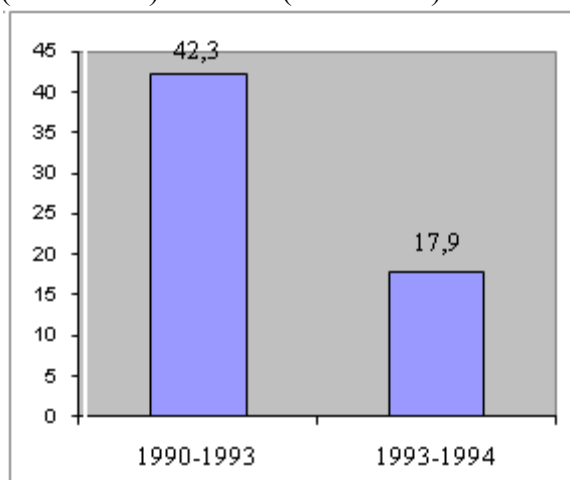
3.6. As políticas de Reforma Agrária a partir de 1990

No ano de 1989, com a volta de eleições diretas para a Presidência da República, o debate agrário estava contido no programa de diversos partidos políticos, como recorda Leite (1999, p. 170).

No caso do Brasil, a temática agrária é uma questão recorrente. Quando já se dava como morta, digamos assim, ela renasce novamente nos anos 80 e, sobretudo, na década de 90; fazendo com que inclusive, os programas de diversos partidos políticos incorporassem o tema, pelo menos no nível do discurso. O que não significa, necessariamente, tratá-lo efetivamente, na prática.

Apesar disso, os primeiros anos da década de 1990 pós eleições diretas para a Presidência da República não foram alentadores nesse quesito. Entre 1990 e 1994, que compreendeu os governos dos presidentes Collor (1990-1992) e Itamar (1992-1994), o número de famílias assentadas reduziu-se, caindo de 42,3 mil famílias no período 1990-1993 para 17,9 mil famílias no período 1993-1994. Esses números estão apontados no gráfico 3.

Gráfico 3 – Total do número de famílias assentadas (em mil) durante os governos Collor (1990-1992) e Itamar (1992-1994) – 1990 a 1994



Fonte: Incra (2014). Elaboração própria.

Esse pífio desempenho está associado, certamente, ao momento econômico conturbado produzido pelo Plano Collor e também por seu desdobramento político, que culminou com o impeachment do presidente Collor em 1992. Alçado à presidência na vacância do titular, Itamar Franco conduziu, no restante do mandato de que dispunha, um típico governo de transição.

No bojo do Plano Real, urdido ainda no final do governo Itamar Franco, e dos seus êxitos no combate à inflação, uma ampla coligação política elegeu, em 1994, Fernando

Henrique Cardoso a presidente da República. No que diz respeito à Reforma Agrária, no primeiro governo FHC houve pressa para implementar políticas de assentamentos o quanto antes, diante da pressão dos movimentos sociais ocasionadas pelos eventos ocorridos em Corumbiara, nos quais na madrugada do dia 9 de agosto “A Polícia Militar de Rondônia invadiu um acampamento dos sem-terra no município de Corumbiara (RO). Ao arripio da lei – que só permite ações de reintegração de posse à luz do dia -, o confronto resultou em 11 mortos e numerosos feridos e desaparecidos. Nove trabalhadores rurais foram assassinados, alguns a queima roupa, outros pelas costas, barracos incendiados, corpos carbonizados” (GOMES DA SILVA, 1997, p.90).

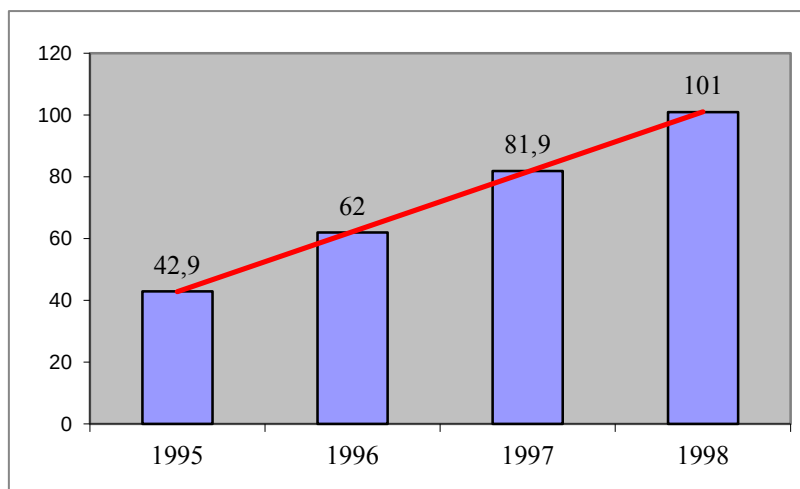
Além desse, outros eventos e desdobramentos dos movimentos sociais de luta pela terra foram importantes:

Os conflitos fundiários no Estado mais rico da Federação (São Paulo), a marcha do MST para Brasília (1997), o aumento dos conflitos e assassinatos no campo, entre outros motivos, recolocaram a demanda por reforma agrária na pauta nacional dos anos 1990. Somada às pressões internas, a repercussão internacional dos massacres de Corumbiara (RO) e Eldorado dos Carajás (PA) forçou a criação do Gabinete do Ministério Extraordinário de Política Fundiária, em 1996. O governo FHC deu início então a um conjunto de ações relacionadas à reforma agrária e aos conflitos no campo (MEDEIROS, 2003 apud SAUER, 2010, p.99).

Leite (1999) caracterizaria as políticas de Reforma Agrária implementadas pelo recém criado Ministério Extraordinário de Política Fundiária a partir de 1996 como reforma agrária orientada pelo mercado, porque a *política de assentamentos* estava ancorada no programa de crédito fundiário, via compra e venda de terras, e condicionada aos programas sociais tutelados pelo Banco Mundial. Se durante oito anos de governo FHC não se promoveu a desapropriação dos latifúndios em quantidades suficientes e não se regulamentou as terras distribuídas as famílias assentadas como se esperava, não há como afirmar que houve massiva reforma agrária (STÉDILE, 2011).

No primeiro governo FHC (gráfico 4), observa-se a continuidade da distribuição de assentamentos iniciado durante o governo Sarney (1985-1990), no qual verificou-se novamente um patamar próximo ao do ano de 1985, com 81.944 famílias assentadas no ano 1997, e subindo para 101.094 famílias no ano seguinte. Este primeiro mandato de FHC (1995-1998) podia ser apontado como o governo que mais havia assentado famílias sem terra na história do Brasil (FERNANDES, 2005).

Gráfico 4 – Número de famílias assentadas (em mil) – 1º Governo FHC – 1995 a 1998



Fonte: Incra (2014). Elaboração própria.

Para Leite (1999), entretanto, o número crescente de assentamentos distribuídos entre 1995 e 1998, mostrado no gráfico 4, não se traduziu em reforma agrária:

Nesse sentido, uma análise de período mais recente não permite qualificar rigorosamente esse processo como reforma agrária. Na realidade trata-se de fazer um rápido balanço da *política de assentamentos*, que pontualmente e setorialmente, tem forçado o governo a dar respostas às ações desencadeadas pelos movimentos sociais, os mais diversos, num período de pelo menos quinze anos para cá, agindo, de certa forma, diferencialmente ao longo deste percurso temporário (LEITE, 1999, p.170).

Essa *política de assentamentos*, que se proliferou diante da pressão gerada pelos movimentos sociais, forçou o primeiro governo FHC (1994-1998) a dar sinais rápidos que o mesmo seria capaz de responder aos anseios da população rural. Na prática, é denominado *política de assentamentos*:

Um conjunto de iniciativas desencadeadas através de desapropriação de terras, projetos de reassentamentos em função de construção de barragens hidrelétricas, projetos de reservas extrativistas, projetos de aproveitamento de terras públicas e ainda alguns projetos de colonização (LEITE, 1999, p.173).

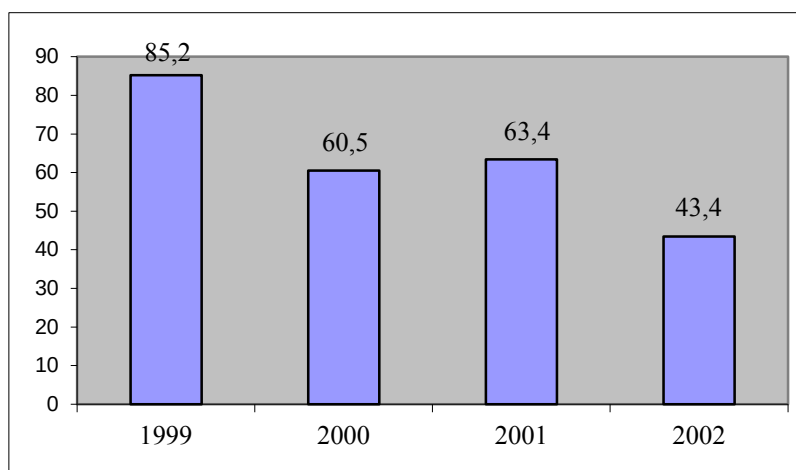
Leite (1999) fez uma comparação interessante e próxima dos objetivos dessa dissertação quando, de passagem, “indexou” a quantidade de áreas direcionadas a assentamentos rurais do 1º governo FHC aos dados referentes ao avanço fundiário dos anos de modernização agrícola. Leite (1999) possuía um levantamento até o ano de 1998 sobre a

quantidade de terras (em hectares) destinadas a projetos de assentamento de famílias sem terra disponibilizados pelo Incra. Mesmo reconhecendo a expansão dos projetos de assentamento, demonstrava insatisfação com os resultados efetivos do ritmo de expansão das áreas ocupadas pelos assentamentos rurais, e atenuou esses registros quando comparou-os aos registros acerca do expansionismo fundiário da década de 1970. Segundo Leite (1999), nos anos 1970, foram transferidos 31,8 milhões de hectares do setor público para o setor privado, enquanto que no primeiro governo FHC (1995-1998) estava sendo transferido às famílias sem terra uma quantidade próxima de 29 milhões de hectares. Essas transferências atendiam a todas as iniciativas cabíveis às fórmulas de facilitação ao acesso a terras promovidas pelo governo: compra via crédito fundiário, concessão, titulação via reforma agrária, desapropriação, herança, usucapião e outras. Rediscutindo os cálculos, embora o número da quantidade de terras destinadas a assentamentos rurais atingido no 1º governo FHC (1995-1998) estivesse próximo de compensar o estoque de terras acaparados durante o regime militar (1964-1985), não se igualou. A magnitude da expansão fundiária da modernização mostrava sua superioridade diante do ritmo esforçado da distribuição de terras em curso no final da década de 1990.

As conseqüências dessa política de assentamentos são importantes e requer alguns questionamentos. Duas delas há que se destacar. A primeira, provém de sua dimensão, que é alta, visto que o número de famílias que receberam assentamentos aumentou ininterruptamente entre 1995 e 1998, conforme evidenciou o gráfico 4 (p.80). No entanto, a distribuição de tais assentamentos pelo território brasileiro não é adequada. Segundo Leite (1999), determinadas regiões apresentam um excessivo número de população assentada, casos de Pontal do Paranapanema (SP), Conceição do Araguaia (Pará), Bagé (RS) e Cruz Alta (RS). São áreas que demonstram possuir certas especificidades. No exemplo de Pontal do Paranapanema, a população assentada é maior do que a população rural antes existente. Outra conseqüência tratada por Leite (1999), diz respeito ao modo de como passa a ser constituído um assentamento após ser apropriado temporariamente pelas famílias. São duas etapas. A primeira, é definida a partir de um “ponto de chegada”, onde a intenção inicial dos projetos do governo é inserir socialmente as famílias que até o momento estavam excluídas de qualquer tipo de acesso à terra. E a segunda etapa, chamada de “ponto de partida”, é considerada de longo prazo, pois gera efeitos multiplicadores, oferecendo ao trabalhador membro da família assentada subir de “categoria” de assentado, podendo tornar-se um representante de sua comunidade, e assim obter voz ativa e reconhecida para dialogar com os agentes de Estado,

com produtores rurais e com a sociedade civil. Ou seja, um impacto não só de dimensões econômicas e sociais, mas também de dimensões políticas.

Gráfico 5 – Número de famílias assentadas (em mil) – 2º governo FHC – 1999 a 2002



Fonte: Incra (2014). Elaboração própria.

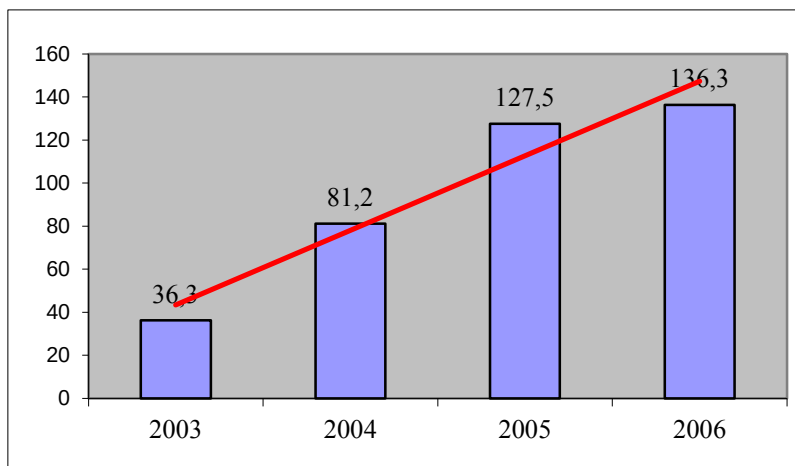
No segundo governo FHC (1999-2002), conforme o gráfico 5 acima, esse desempenho diminuiu de ritmo, pois a média de famílias assentadas caiu de 74 para 63 mil famílias/ano, queda de mais de 16%. Além da redução em termos absolutos, o período apresentou comportamento instável, com oscilações bruscas de um para o outro ano, como aconteceu para os anos de 2001 para 2002, quando o número de famílias assentadas diminuiu de 63,4 mil para 43,4 mil, ou seja, um declínio de aproximadamente 20 mil famílias. Chama a atenção o último ano do segundo mandato de FHC, no qual o número de famílias assentadas retornou ao patamar de 1995.

3.7. Governo Lula (2003-2010) e resultados do II PNRA: continuidade e expansão da distribuição de assentamentos rurais.

O primeiro governo Lula acenou para os movimentos sociais empenhados na luta pela terra a possibilidade de, finalmente, realizar uma reforma agrária massiva e capaz de dar início à reversão da concentrada estrutura fundiária brasileira. Para evocar esses objetivos, sua política de reforma agrária tomou de empréstimo o nome que inspirou, no contexto da redemocratização brasileira, a reforma agrária. Assim batizou-a de II PNRA. O resultado de tal política pode ser observado no gráfico 6. Nele observa-se um paulatino aumento do número de famílias assentadas, que partiu de pouco mais de 36 mil famílias para cerca de

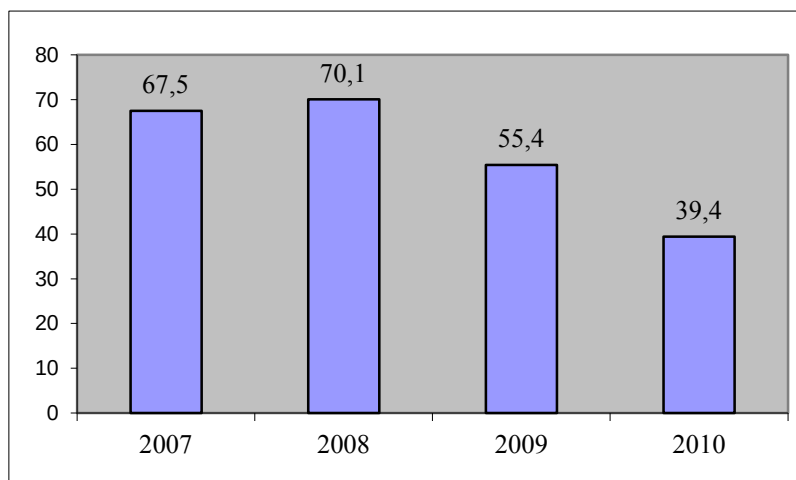
136.000, um número quase quatro vezes maior. Esse número de famílias assentadas durante o ano de 2006 foi superior ao que já havia sido então verificado anteriormente, quando o número de assentados tinha atingido a marca de 101.000 no ano de 1998 (INCRA, 2014).

Gráfico 6 – Número de famílias assentadas (em mil) – 1º governo Lula – 2003 a 2006



Fonte: Incra (2014). Elaboração própria.

Já no segundo governo Lula (2007-2010) o processo de distribuição de assentamentos não estava mais num ritmo acelerado como ocorreu em seu primeiro governo (2003-2006). Conforme pode ser visto no gráfico 7, o número de família assentadas começou a declinar, passando de 67.500 em 2007 para 39.400 em 2010.

Gráfico 7 – Número de famílias assentadas (em mil) – 2º governo Lula – 2007 a 2010

Fonte: Incra (2014). Elaboração própria.

Monte (2013, p.56), embora minimizasse os resultados alcançados durante os oito anos de governo Lula (2003-2010), cita alguns dados qualificadores da política fundiária deste governo:

De modo geral, o orçamento total do MDA (Ministério do Desenvolvimento Agrário) aumentou, passando de R\$1,848 milhão em 2000 para R\$5,106 milhões no ano de 2006. Os gastos com a reforma agrária acompanharam essa evolução ascendente saindo de R\$916 mil para 2,612 milhões [...] O crédito fundiário também teve um aumento significativo no período e saiu de um patamar de R\$93,996 milhões em 2003 para o montante de R\$336,309 milhões disponibilizados em 2006 elevando também o atendimento por esse mecanismo de mercado de um quantitativo de 4.310 famílias em 2003 para 15.894 em 2006.

O impasse maior identificado por Monte (2013), assim como apontaram Leite (1999) e Stédile (2011), não residia na política fundiária em si, suficientemente capitalizada e estruturada, mas no seu impacto, que se apresentava insuficiente segundo os respectivos autores. A inconsistência do alcance desejado da política distributiva de terra praticada nos últimos anos, principalmente no que se refere aos governos FHC (1995-2002) e Lula (2003-2010), deveu-se em parte ao não uso geral e amplo da desapropriação de terras. A desapropriação de terras, quando executada pelo governo de maneira mais ampla e em quantidade realmente significativa, levaria de fato a uma efetiva reestruturação fundiária dentro do território brasileiro (LEITE, 1999; MONTE, 2013; STÉDILE, 2011).

A crítica severa de Monte (2013) se sustenta no conflito das contabilidades do Incra. Ele confronta dados agregados, publicados regularmente pelo Incra e expostos na tabela 11, com dados internos e mais restritos, também de responsabilidade do mesmo órgão, o Incra,

mostrados na tabela 12. Tendo em mãos um conjunto de dados mais refinados e comparando-os aos dados genéricos divulgados anualmente, ambos de mesma origem, Monte (2013) chega a novas conclusões. Sua busca restritiva de dados não considera todos os projetos de assentamentos rurais, mas somente aqueles que estão sob a responsabilidade direta do Incra (tabela 12).

Tabela 11 - Todas as modalidades de assentamentos rurais – Brasil – 2003 a 2010

		Projetos criados	Famílias Assentadas	Área distribuída
Mandatos	Período	Total	Total	Total
Lula 1	2003-2006	2.332	290.876	32.037.879,74
Lula 2	2007-2010	1.094	86.076	14.840.828,11
Total	2003-2010	3.426	376.952	46.878.707,85

Fonte: Tipos de Projetos Criados e o número de Famílias assentadas nos Projetos de Reforma Agrária – Sistema: SIPRA/SDM – Relatório: Rel_0228: Data de acesso ao sistema: 20/10/2010. Elaboração: Monte (2013).

De acordo com a tabela 11, o primeiro governo Lula (2003-2006) distribuiu 32.037.879,74 hectares de terras, e o segundo governo (2007-2010) distribuiu 14.840.828,11 hectares de terras. Entretanto, a tabela 12, elaborada por Monte (2013), não confere esses mesmos impactos.

Tabela 12 – Assentamentos rurais considerando os *Assentamentos Federais* * – Brasil – 2003 a 2010

		Projetos criados	Famílias assentadas	Área distribuída
Mandatos	Período	Total	Total	Total
Lula 1	2003-2006	1.415	129.306	4.867.302,10
Lula 2	2007-2010	760	46.034	1.535.313,94
Total	2003-2010	2.211	175.340	6.402.616,04

Fonte: Fonte: Tipos de Projetos Criados e o Número de Famílias Assentadas nos Projetos de Reforma Agrária - Sistema: SIPRA/SDM - Relatório: Rel_0228; Data de acesso ao sistema: 20/10/2010. Elaboração: Monte (2013).

* Para o cômputo dos dados sistematizados na tabela foram considerados os projetos de Assentamentos Federais, objeto de intervenção fundiária direta e criação por portaria da autoridade competente do INCRA.

O refino nos dados inferidos por Monte (2013), construídos na tabela 12, minimiza os impactos produzidos ao final dos dois governos Lula (2003-2006) e (2007-2010). O número que se obteve com famílias assentadas e área distribuída ficou aquém do esperado, se levarmos em conta a comparação desta contabilidade com os dados gerais divulgados pelo

mesmo instituto mostrados na tabela 11. Ao invés de ter distribuído 32.037.879,74 hectares de terras entre 2003 e 2006 e 14.840.828,11 hectares de terras entre 2007 e 2010 (tabela 11), o governo distribuiu conforme a modalidade dos *Assentamentos Federais*¹⁰ inclusos, 4.867.302,10 hectares entre 2003 e 2006 e 1.535.313,94 hectares entre 2007 e 2010 (tabela 12). Essa minimização é explicada por Monte (2013), que discerniu os tipos de projetos de reforma agrária implantados durante a execução do II PNRA. Nos assentamentos federais o Incra arca com a responsabilidade plena de executar a intervenção fundiária, utilizando primordialmente a instrumento para desapropriação de terras por motivos sociais. Neste aspecto, como aponta a tabela 12, Monte (2013) realmente encontra justificativas para atenuar os efeitos das políticas de reforma agrária durante os dois governos Lula. Decerto, resultados pouco satisfatórios no que se refere ao 1º governo Lula (2003-2010), e principalmente, ao 2º governo Lula (2007-2010).

A desapropriação por interesse social é o principal foco das críticas nas gestões fundiárias de FHC (1995-2002) e Lula (2003-2010). Stédile (2011) e Monte (2013) entendem que assentamentos rurais a todo custo têm de envolver desapropriações, pois só assim se combaterá o latifúndio improdutivo e as demandas das famílias sem terra serão atendidas. Embora reconhecendo que nos últimos anos uma quantidade significativa de famílias sem terra pode obter assentamentos através de suas lutas sociais, pressionando as políticas fundiárias dos governos que se sucederam a partir da Nova República, Stédile (2011, p.69) aponta um erro persistente nas medidas executadas até então (MONTE, 2013) , que ocorre quando o governo distribui terras públicas em demasia e não confere o mesmo peso às desapropriações de terras particulares,

Distribuindo apenas terras públicas do governo, essa medida não altera a estrutura de propriedade. É por essa razão que, apesar de toda a luta social pela reforma agrária, pela qual cerca de um milhão de famílias tiveram acesso à terra, a concentração da propriedade da terra está nos mesmos níveis do censo de 1920 do IBGE.

Stédile (2011) levanta essa afirmação com dados que indicam que 50% das terras públicas pertencentes à União e Estados localizam-se na Amazônia Legal, que engloba os estados do Amazonas, Amapá, Rondônia, Mato Grosso, Pará e Tocantins. Na versão dos especialistas, as terras dessas regiões são impróprias para atividades agrícolas devido a falta

⁹ Monte (2013) aceita em sua contabilidade os projetos de reforma agrária denominados *Assentamentos Federais*, por entender que estes estão sob a autonomia do Incra, cumprindo este órgão seu papel de interventor fundiário direto.

de consistência dos solos. Além disso, são áreas carentes de infraestrutura básica, e não possuem ruas asfaltadas, escola e postos de saúde. Um assentamento em lugares como esses tem vida curta por causa dos altos custos de implantação e manutenção, da distância dos mercados e da precariedade dos serviços públicos. O governo, na verdade, quando direciona famílias a essas regiões do país, não promove reforma agrária, mas políticas de colonização.

A tabela 13 traz um levantamento sobre as formas com as quais são obtidos os assentamentos rurais no Brasil, do período que vai de 1985 até 2009. A desapropriação, fórmula de obtenção de terras mais debatida por Leite (1999), Stédile (2011) e Monte (2013), é contabilizada no relatório publicado pelo NERA (2010). Como os três autores haviam mencionado, pode-se observar que da área (em hectares) disponibilizada a projetos de reforma agrária iniciada no ano de 1985, 29,31% deste total de terras se constituíram em desapropriação, ou seja, dos 60.745.100 hectares de terras inseridos nas áreas para assentamentos rurais, 17.803.800 foram passíveis de desapropriação.

Tabela 13 – Política de obtenção dos assentamentos rurais – Brasil – 1985 a 2009

Políticas de Obtenção	Assentamentos	%	Famílias	%	Área (ha)	%
Adjudicação	29	0,4	641	0,1	20.022	0,03
Arrecadação	312	3,9	79.372	9,4	6.870.193	11,31
Cessão	27	0,3	4.805	0,6	37.786	0,06
Compra	483	6,1	45.554	5,4	1.231.898	2,03
Confisco	31	0,4	425	0,1	14.377	0,02
Desapropriação	5.103	64,6	492.587	58,3	17.803.800	29,31
Discriminação	33	0,4	9.169	1,1	629.757	1,04
Doação	128	1,6	11.155	1,3	417.770	0,69
Incorporação	5	0,1	1.103	0,1	35.040	0,06
Reconhecimento	1.362	17,2	136.648	16,1	30.516.110	50,24
Reversão de domínio	16	0,2	1.321	0,2	45.606	0,08
Transferência	68	0,9	4.715	0,6	218.802	0,36
Não informado ¹	306	3,9	57.913	6,9	2.903.945	4,78
Total	7.903	100	845.218	100	60.745.106	100

Fonte: NERA (2010). Elaboração: Rafael de O. Coelho dos Santos.

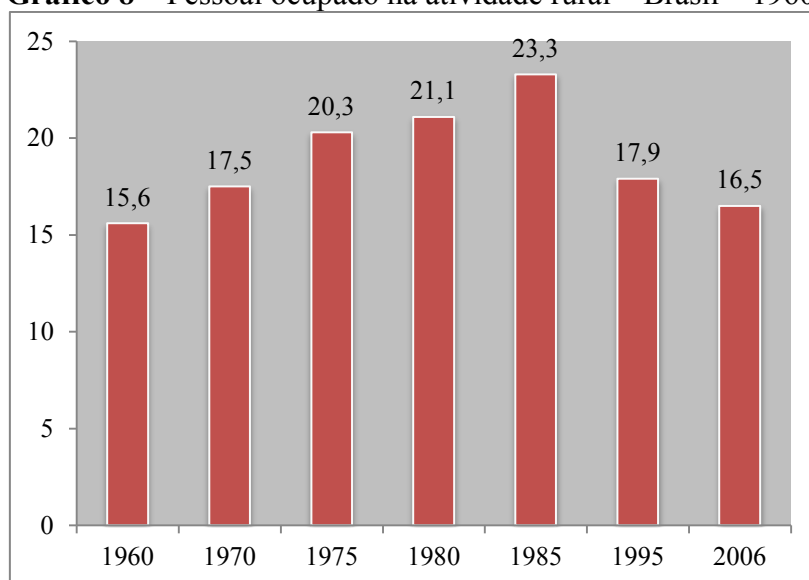
¹ Dados de assentamentos cuja forma de obtenção não foi especificada pelos institutos oficiais responsáveis.

Analisar o quanto foi ou deixou de ser objeto de desapropriação (LEITE, 1999; MONTE, 2011; STÉDILE, 2011) ainda não demonstrou ser o modo mais passível de atribuir nova explicação à manutenção elevada concentração fundiária. Independente da forma de concessão com qual as terras tenham incorporadas a projetos de assentamentos rurais, ainda

que em maioria nas terras públicas, o fato é que aproximadamente 77 milhões de hectares de terras já foram executados em projetos de reforma agrária implantados desde o I PNRA até o ano de 2010, final do governo Lula (GIRARDI, 2008; DIEESE, 2011; LEITE, 2008). Não custa lembrar que durante a implementação do I PNRA em 1985, o objetivo era distribuir 43.090.000 de terras em cinco anos. Passados aproximadamente 25 anos (período que vai de 1985 a 2009 conforme a tabela 14), distribuiu-se 20 milhões a mais de hectares de terras daquilo que as metas do plano idealizava.

Dentre outras razões que possam ser inseridas na explicação à estabilidade da concentração de terras é a análise conjunta da variável que mede a quantidade de pessoal ocupado na atividade rural. Esta auxilia uma melhor assimilação da conjuntura agrícola dos últimos anos.

Gráfico 8 – Pessoal ocupado na atividade rural – Brasil – 1960 a 2006



Fonte: IBGE, Censo Agropecuário, 1960/2006.

Pelo gráfico 8, nota-se que o período de 1960 a 1985 sustentou uma consistente alta no pessoal ocupado na agricultura, que passou de 15.635.985 pessoas ocupadas para 23.394.919 pessoas ocupadas. No entanto, de 1985 a 2006, essa tendência se reverteria, e ao invés de continuar se expandindo, a população ocupada nas atividades rurais entra em queda e atinge seu patamar mais baixo desde 1970, registrando em 2006 16.567.544 o contingente populacional no setor rural. O impacto dessa magnitude, constatado pelo Censo Agropecuário de 2006, fora ressaltado por Carvalho (2011, p. 41):

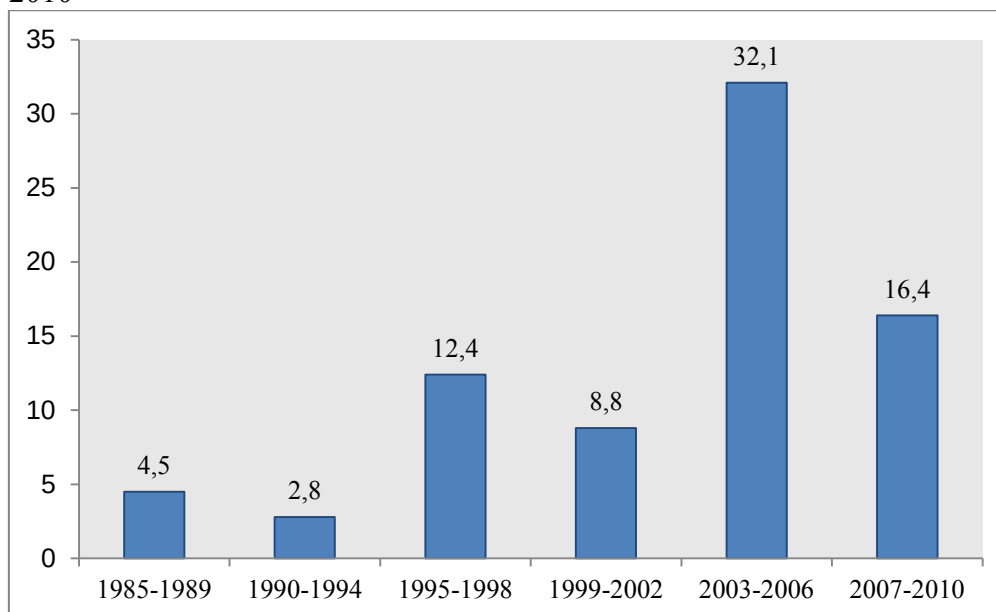
A redução do pessoal ocupado na agropecuária é expressiva: nos últimos 10 anos mais de 1,3 milhão de pessoas abandonaram as atividades rurais. Analisando-se os últimos 20 anos, têm-se um número mais expressivo ainda:

6,8 milhões de trabalhadores ou uma redução de quase 30% do pessoal ocupado (gráfico 8).

Desde a implementação do I Plano Nacional de Reforma Agrária, em 1985, ao final do governo Lula, em 2010, e abrangendo os cinco governos referentes a esse período democrático, pode-se observar durante a apresentação dos gráficos expostos nos parágrafos anteriores sobre a quantidade de famílias assentadas e sobre área de terras distribuídas no campo, um comprometimento dos governos em questão com a distribuição de assentamentos, principalmente durante os períodos de FHC (1995-2002) e Lula (2003-2010), que juntos, assentaram 1,1 milhões de famílias (INCRA, 2014) circunscritas a um espaço fundiário delimitado em 69,7 milhões de hectares de terras (GIRARDI, 2008; DIEESE, 2011).

As ações do governo para executar a reforma agrária também dizem respeito ao número de hectares de terras distribuídos nos últimos anos. O gráfico 9 evidencia essa evolução e foi elaborada baseando-se em três fontes de dados: Leite (2008), Girardi (2008) e Dieese (2011), tendo sido os dados principais processados pelo Incra e pelo Datalutas. Segundo Leite (2008) no período de 1985-1989, o número de hectares de terras distribuídos correspondeu a 10,5% de 43.090.000 hectares, ou seja, 4.524.450 hectares. O Atlas da Questão Agrária Brasileira, de autoria de Girardi (2008), mostra com base no Datalutas, que entre 1990 e 1994 foram distribuídos 2.895.903 hectares de terras. E de acordo com os dados do Incra e a elaboração feita pelo Dieese (2011), a partir do ano de 1995 a área destinada à reforma agrária correspondia a 12,4 milhões de hectares de terras. Essa quantidade diminuiu para 8,8 milhões de hectares no período 1999-2002, mas volta a se elevar entre os anos de 2003 e 2006 para 32,1 milhões de hectares. Entre 2007 e 2010, o número de hectares de terras distribuídos diminuiu para 16,4 milhões. Ao todo, nesse período, que vai de 1985 até 2010, foram distribuídos aproximadamente 77 milhões de hectares de terras destinados a projetos de reforma agrária.

Gráfico 9 – Evolução da área destinada à reforma agrária (em milhões de ha) - Brasil - 1985 a 2010



Fonte: GIRARDI(2008); DAE/ Incra - DIEESE (2011); LEITE (2008). Elaboração própria.

Muitas são as causas que possam estar relacionadas com os motivos pelos quais esses governos do período democrático estariam dispostos a realizar a reforma agrária, dentre os quais a pressão exercida por organizações sindicais e por movimentos sociais, bem como apontaram Leite (1999), Sauer (2010) e Medeiros (2003).

3.8. Índice de Gini da concentração fundiária elevado: uma explicação

Apesar de todos os esforços realizados pelos governos iniciados na Nova República, os índices de concentração da posse da terra não diminuem. Segundo Hoffmann e Ney (2010), e de acordo com os índices de Gini de concentração fundiária que foram calculados pelo Censo Agropecuário e pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – Pnad –, o grau de concentração da posse da terra permanece estável e em nível elevado.

Quando foi divulgado pelo IBGE o último Censo Agropecuário, no ano de 2006, diversos temas vieram a ser objeto de debate, como a agricultura familiar, a estrutura produtiva no campo, as tecnologias empregadas no setor rural, a utilização de mão-de-obra e a ocupação do espaço agrário. Conforme o Ministério do Desenvolvimento Agrário (HOFFMANN; NEY, 2010, p.5), “o acesso à terra é um destes temas, que merece atenção e estudo, e que voltou ao debate público em 2009, quando os resultados do Censo apontaram

para a manutenção elevada nos índices de desigualdade”. Para o Ministério do Desenvolvimento Agrário (HOFFMANN; NEY, 2010), o censo agropecuário conseguiu mostrar resultar relevantes para difundir uma maior quantidade de informações no entorno da discussão acerca da desigualdade no acesso à terra e da estrutura agrária brasileira.

Basicamente, o dado mais importante desse último Censo Agropecuário trata da desigualdade da distribuição da posse da terra no Brasil, desigualdade essa que é medida através do índice de Gini. Esse índice varia entre 0 e 1. Zero significa igualdade absoluta, e um, significa desigualdade absoluta. Conforme o último índice de Gini de concentração da posse da terra, contido no Censo Agropecuário de 2006, o resultado correspondeu ao valor de 0,856, ou seja, um valor que indica elevada concentração fundiária (HOFFMANN; NEY, 2010).

De acordo com Hoffmann e Ney (2010), os números contidos no Censo Agropecuário são a mais importante fonte de informações para quem tem o intuito de analisar a distribuição da posse da terra no país. A dificuldade para essa finalidade, no entanto, decorre da comparação de dados do Censo de 2006 com o Censo dos anos de 1995/1996.

Hoffman e Ney (2010) tiveram como principal objetivo no trabalho “Estrutura Fundiária e Propriedade Agrícola no Brasil” analisar como aconteceu a evolução da distribuição da posse da terra no Brasil nos últimos anos desde a divulgação do Censo Agropecuário de 1975 até os mais recentes censos. Para isso, os autores utilizaram os censos agropecuário de 1975, 1980, 1985, 1995/1996 e 2006. Mesmo diante dos problemas de comparação, conforme mencionados no parágrafo anterior, o que vale notar é que o índice de Gini de concentração fundiária, tanto para o Censo Agropecuário quanto para a Pnad, permanece elevado.

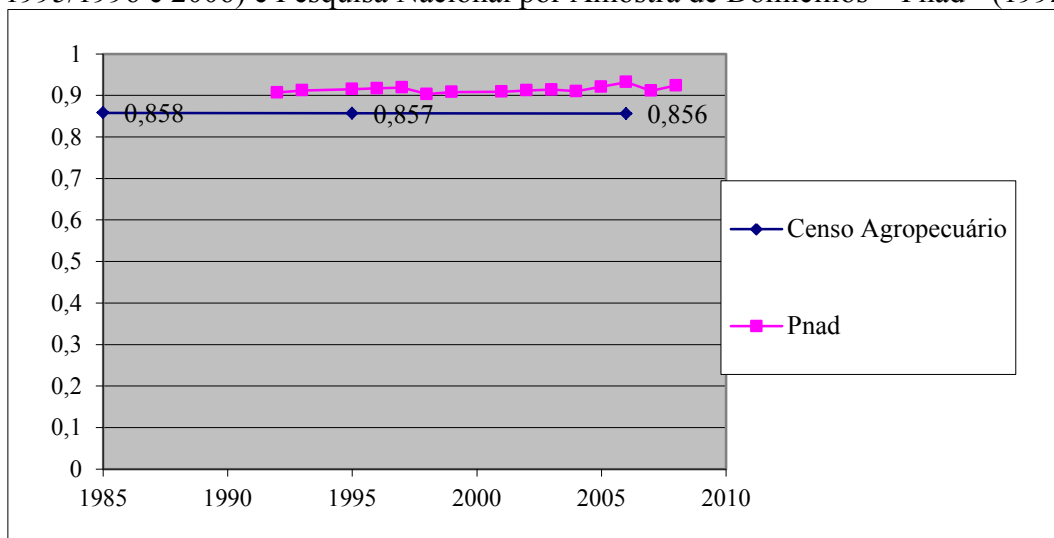
A medida de distribuição da posse da terra, além de ser representada pelo índice de Gini, não é calculada apenas pelo Censo Agropecuário. A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) também calcula o índice de Gini, mas utilizando metodologia diferente. Enquanto as pesquisas dos censos agropecuários são feitas nos próprios estabelecimentos agrícolas, as pesquisas da Pnad são realizadas nos domicílios. Para Hoffmann e Ney (2010), o Censo Agropecuário consegue captar melhor do que a Pnad as informações referentes a área dos estabelecimentos agrícolas porque realizam a pesquisa dentro dos estabelecimentos e agregam informações tanto de pessoas físicas quanto de pessoas jurídicas. A Pnad, por sua vez, como faz pesquisa domiciliar, consegue agregar bastante informações sobre empreendimentos agrícolas de pessoas físicas, mas pouco consegue obter melhores

informações a respeito de empreendimentos agrícolas de pessoas jurídicas. Isso ocorre, por exemplo, com as empresas de sociedade anônima o quando os sócios dessa empresa não levam em consideração os empreendimentos agrícolas de sua empresa como sendo de sua propriedade.

Outra diferença que há entre o Censo Agropecuário e a Pnad, segundo Hoffmann e Ney (2010), trata-se da periodicidade com as quais suas respectivas pesquisas sobre o setor agrícola são divulgadas. O Censo Agropecuário tem uma periodicidade decenal, enquanto que a periodicidade da Pnad é anual. Até o presente momento, foram divulgados pelo IBGE, cinco censos, correspondente aos seguintes anos: 1975, 1980, 1985, 1995/1996, 2006. A Pnad, como divulga todos os anos, publicou a primeira pesquisa sobre áreas agrícolas no ano de 1992 e a última no ano de 2008.

Analizando o gráfico 10, no qual são apresentados dois índices de Gini da concentração fundiária, um de acordo com o Censo Agropecuário e outro de acordo com a Pnad, é possível notar primeiramente pelos dados dos censos agropecuários a evolução da desigualdade da distribuição da posse da terra, e que apesar de o índice ter diminuído de valor, ele continua alto e apresenta um comportamento estável. O valor do índice era de 0,858 em 1985, passou para 0,857 em 1995/1996, e atingiu 0,856 no ano de 2006, quando houve a última divulgação do Censo Agropecuário. Neste mesmo gráfico, que ainda mostra a evolução do índice de Gini de concentração da posse da terra de acordo com a Pnad, o resultado é diferente. Enquanto o Gini da concentração fundiária do Censo Agropecuário, de 1995/1996 para 2006, permanece constante, de 0,857 para 0,856, o Gini da concentração fundiária da Pnad aumentou ligeiramente de 0,915 em 1995/1996 para 0,932 em 2006. Apesar dos resultados das respectivas fontes serem distintos, o que vale observar é que o índice de Gini da concentração fundiária, tanto para o Censo Agropecuário quanto para a Pnad, permanece elevado.

Gráfico 10 – Índice de Gini da distribuição da posse da terra – Censo Agropecuário (1985, 1995/1996 e 2006) e Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – Pnad - (1992 a 2008)



Fonte: IBGE, Censo Agropecuário, 1985/2006; Pnad (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios).
Elaboração: Hoffmann; Ney (2010, p.33).

Diante dessa constatação, cabe o questionamento seguinte: como pode, diante de milhares de famílias assentadas e de milhares de hectares de terras distribuídas, o grau de concentração fundiária, que é medido pelo Índice de Gini, estar permanecendo elevado?

Conforme foi visto no capítulo 2, o período de modernização agrícola favoreceu a expansão da grande propriedade a ponto de permitir o avanço incontrolável das fronteiras agrícolas. A área agricultável cresceu num patamar intenso, num ritmo comparado a expansão do latifúndio dos tempos do Brasil colonial, e que Furtado (1972) chamava de “acaparação de terras”. A acaparação fundiária foi reestabelecida com a implementação das políticas agrárias e agrícolas modernizadoras executadas pelo governo militar, que forçava um crescimento agrícola a qualquer custo, mesmo que isso gerasse crise social no campo. Não se deve esquecer que, nos últimos quarenta anos, segundo Nery (2014), o desenvolvimento agricultável brasileiro, de escala e altamente produtivo, possibilitado pela mecanização do campo e pelo uso intensivo de fertilizantes, é sobretudo consequência secular de um processo modernizador estruturado na “grande propriedade monocultora”.

Esse crescimento da área agricultável, ao ser confrontado com os recentes efeitos das políticas governamentais para com a distribuição de terras visando a redução da concentração fundiária, requer uma análise crítica. A tabela 14 evidencia essa comparação:

Tabela 14 – Confronto entre o ritmo de crescimento da área total dos estabelecimentos rurais (1960-1985) e o ritmo de crescimento da área destinada a assentamentos rurais (1985- 2010) – Brasil – 1960 a 2010.

Anos	Quantidade de terras (em milhões de hectares) incorporadas à área agriculturável, por publicações dos Censos Agrícolas	Governos	Quantidade de terras (em milhões de hectares) incorporadas à projetos de assentamentos rurais, por governos
1960-1970	44,2	Sarney (1985-1989)	4,5
1970-1975	29,7	Collor e Itamar (1990-1994)	2,8
1975-1980	40,9	FHC 1 e 2 (1995-2002)	21,2
1980-1985	10,0	Lula 1 e 2 (2003-2010)	48,5
Total	124,8	Total	77,0

Fonte: IBGE, Censo Agropecuário, 1960/2006; GIRARDI (2008); DAE/ Incra – DIEESE (2011); LEITE (2008). Elaboração própria.

Ao que os dados da tabela 14 indicam, o grau da intensidade da expansão da área total dos estabelecimentos rurais entre 1960 e 1985 agregou 124,8 milhões de hectares ao estoque de terras dos novos e antigos estabelecimentos rurais. O período de auge desse processo, correspondeu à década de 1970, quando foram incorporados mais de 70 milhões de hectares, levando em consideração a contagem a partir do censo agrícola do ano de 1960. É de se supor, conforme a análise realizada no capítulo 2, que a imensa maioria dessa área foi apropriada pelo grande capital agropecuário beneficiário das políticas agrícolas e agrárias dos anos da ditadura militar. O quadro mostra, ainda, que no início dos anos 1980, o processo de “acaparação de terras” parece diminuir de ritmo, pois entre 1980 e 1985 “apenas” 10 milhões de hectares foram incorporados à área total dos estabelecimentos rurais.

De outro lado, após 1985, e em razão das políticas de reforma agrária cerca de 77 milhões de hectares foram distribuídos aos assentados no período 1985-2010. Ainda que se desconte desse montante os assentamentos resultantes de regularização fundiária, o saldo ainda impressiona. No entanto, esse resultado somente poderia ter efeitos distributivos se tivesse fim ou fosse bastante amenizada a tendência à “acaparação de terras” em favor da grande propriedade após 1985. A tabela 15 procura verificar o que aconteceu com a área total e por estratos dos estabelecimentos rurais no Brasil entre 1985 e 2006.

Tabela 15 – Área dos estabelecimentos rurais, segundo estrato de área - Brasil - 1985 a 2006

Estratos de área	Área de estabelecimentos rurais – em hectares		
	1985	1995/1996	2006
Total	374.924.421	353.611.246	329.941.393
- 10 ha	9.986.637	7.882.194	7.798.607
De 10 a menos de 100	69.565.161	62.693.585	62.893.091
De 100 a menos de 1000	131.432.667	123.541.517	112.696.478
1000 ha e mais	163.940.667	159.493.949	146.553.218

Fonte: IBGE, Censo Agropecuário, 1985/2006.

O Censo Agropecuário de 2006 não deixou dúvidas que a partir de 1985 entrava em declínio a área dos estabelecimentos rurais no Brasil. Conforme a tabela 16, as áreas registradas nos anos de 1985; 1995/1996 e 2006 foram caindo: 374,9; 353,6 e 329,9 milhões de hectares respectivamente. Dentre as causas para essa diminuição acontecesse estariam os reflexos da instalação de novas Unidade de Conservação Ambiental e novas demarcações de terras indígenas (IBGE, 2009)¹¹. Além do que, quando amadureceu a nova estrutura da agropecuária brasileira assentada na empresa agroindustrial modernizada e entre 1985 e 2006, a área total dos estabelecimentos rurais diminui em 44 milhões de hectares. Em termos absolutos e relativos todos os estratos de área perderam participação, em especial os estratos com menos de 10 hectares (redução de aproximadamente 22% de área) e de 100 a menos de 1000 hectares (redução de aproximadamente 17% de área). O estrato de área de 10 a menos de 100, após queda de cerca de 10% entre 1985 e 1996, conservou em 2006, com ligeira melhora, a área dos estabelecimentos rurais. Nem mesmo a grande propriedade com mais de 1000 hectares passou incólume, tendo perdido, no período cerca de 12% da sua área total de estabelecimentos rurais. Em termos absolutos, ela recuou em 17 milhões de hectares.

Seria conveniente abordar diante dessas constatações a seguinte questão: diminui a área dos estabelecimentos rurais, aumenta o número de projetos de assentamento implementados, e o grau do índice de Gini permanece estável? A resposta mais comum seria dizer que não, no entanto, a justificativa que essa dissertação procurar estabelecer é a

¹¹ “Entre 1997 e 2007 foram criadas 252 unidades de conservação e acrescidas 51,35 milhões de hectares de unidades em ambientes terrestres” (GIRARDI, 2008, p. 140)

seguinte: o número da área de estabelecimentos rurais anterior ao ano de 1985 foi tão robusto (GRAZIANO DA SILVA,1981), que anos mais tarde, chegaria ao ponto de poder “neutralizar” qualquer tentativa *a posteriori* que se pudesse fazer para diminuir os impactos de terras anteriormente incorporadas à agricultura. Aconteceu que se formou estoque de terras agriculturáveis. Além do fato de que, os dados utilizados para seu cálculo sejam aqueles coletados pelo Censo Agropecuário em 2005 e publicados em 2006, portanto com uma defasagem de 10 anos, o ponto de vista defendido nesse trabalho afirma que a defasagem entre o processo intenso de acaparação de terras em favor da grande propriedade modernizada das décadas de 1970 e meados de 1980 não foi ainda plenamente compensado pelos movimentos contrários de distribuição de terras via a reforma agrária e de intensificação do progresso técnico na agropecuária, com ganhos gerais de produtividade. Entre um e outro movimento sobressaiu os efeitos de inércia da grande acaparação de terras ocorrida nos anos 1970, paradoxalmente, o período em que tem início a atualização tecnológica da agropecuária brasileira.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Essa dissertação teve como tema a discussão da reforma agrária no Brasil, elegendo como foco a análise dos resultados das políticas de reforma agrária posteriores ao período da redemocratização. Ela não pretendeu analisar exaustivamente as políticas de reforma agrária instituídas num período tão longo quanto o delimitado por esse trabalho, de 1985, início do governo Sarney, até 2010, final do governo Lula. Tal tarefa não apenas está distante das pretensões de uma dissertação como ainda exigiria tempo e dedicação maiores do que aquelas possíveis no momento.

A escolha do tema, e o seu recorte, estão ligados à necessidade de se entender porque o balanço dos resultados da Reforma Agrária não foi suficiente para produzir resultados em termos de concentração fundiária (medido pelo índice de Gini), apesar do significativo volume de terras distribuído no período de análise.

A análise retomou as raízes iniciais do processo de constituição da propriedade fundiária no Brasil. Elas encontram-se, como foi discutido no capítulo 1, de um lado, na própria dinâmica econômica de um país periférico que se articula, como colônia, ao processo mais geral de acumulação primitiva de capital que acontecia na Europa dos séculos XVI e XVII. Esse processo exigia, para viabilizar o funcionamento da colônia, que o acesso às terras fosse vetado ao elemento escravo e à massa de homens livres pobres, ao mesmo tempo que permanecia, dado o padrão tecnológico em vigor, disponível para os proprietários fundiários e grandes posseiros articulados ao comércio internacional. De outro lado, concomitante a isso, mostrou-se que a gestão fundiária das terras brasileiras feita pela Coroa portuguesa, apesar de sua intencionalidade e interesse, não logrou exercer um controle efetivo sobre a ocupação do amplo território brasileiro. Por essa razão, a grande propriedade ainda que constitutiva da estrutura econômica colonial, pode se expandir sem obstáculo algum, consolidando o poder imenso da grande propriedade fundiária no Brasil.

Foi Celso Furtado um dos primeiros autores a observar que o tipo de agricultura praticado na colônia e também depois dela impedia que se estabelecesse qualquer mecanismo de regulação fundiária. Segundo Furtado, regular a posse da terra implicaria “regular” o volume de produção agrícola a ser exportada, que garantia a balança comercial brasileira. A economia se movia pelas receitas das exportações, que acarretava “involuntariamente” em mais utilização de terras agriculturáveis, dada a ausência de progresso técnico endógeno. O autor denominou tal dinamismo agropecuário baseado no crescimento extensivo como

“acaparação de terras”. Para ele esse processo foi efetivo até a primeira fase da modernização da agropecuária brasileira.

De fato, conforme se buscou discutir no capítulo 2, após 1964, a grande propriedade estimulada pelas políticas agrícolas e agrárias do estado brasileiro converteu-se paulatinamente em grande propriedade modernizada, não sem antes intensificar o processo de “acaparação de terras”. Conforme discutido nesse trabalho, entre 1960 e 1985 foram incorporados 125.062.787 milhões de hectares ao estoque original das áreas dos estabelecimentos rurais (de 249.145.466 milhões de hectares em 1960), ou seja, em pouco mais de um quarto de século se incorporou metade de toda a área de estabelecimentos rurais acumulada em 460 anos de “acaparação de terras” no Brasil. Assim, com a modernização teve início mais um ciclo de “acaparação de terra”, aos moldes daquela que outrora fora patrocinado pela Empresa Agrícola Comercial lusitana estabelecida física e financeiramente na grande propriedade monocultora. Com uma diferença: sua intensidade não tem paralelo na história fundiária brasileira.

Com efeito, a expansão fundiária privilegiou os grandes estabelecimentos, tendo os imóveis rurais classificados no módulo *10.000 ha e mais* exercido papel de liderança junto ao esforço político do governo militar. De outro lado, o Estado mudou de posicionamento e admitiu que o que emperrava o desenvolvimento agrícola não era mais o latifúndio, e sim os minifúndios. E por este motivo que estas pequenas propriedades acabavam “engolidas” pelas propriedades de maiores extensões, conforme afirmou Graziano da Silva. Daí que o processo de acaparação de terras tenha produzido o pior de dois mundos: promoveu a expansão das fronteiras à grande propriedade agropecuária (medida pelo crescimento da área total dos estabelecimentos rurais), ao mesmo tempo em que avançava sobre a propriedade de pequenos proprietários, posseiros e meeiros já estabelecidos. Essa tensão latente, mas duramente reprimida pelo regime militar, aflorou em demanda popular por Reforma Agrária no período da redemocratização.

A partir do I PNRA, elaborado e implantado no governo Sarney, tem início, com suas idas e vindas, um processo de distribuição de terras, via reforma agrária, que significou a tentativa de enfrentar com mobilização social e política o predomínio da grande propriedade. Essa iniciativa teve prosseguimento nos governos democráticos que o sucederam, sendo que no período 1985-2010 mais de 80 milhões de hectares foram distribuídos (embora uma parte significativa disso tenha sido, conforme apontaram os críticos da reforma agrária desse período, regularização fundiária). Ainda que fosse metade disso, esse volume de terras não

seria trivial, ainda mais quando se tem em mente que – como resultado do processo de modernização que a partir de 1985 elevou a produtividade geral da agropecuária brasileira– a dinâmica de “acaparação de terras” pareceu dar sinais de estagnação e mesmo reversão. É desse modo que se devem interpretar os dados dos Censos Agropecuários, que mostram uma redução de cerca de 44 milhões de hectares de área dos estabelecimentos rurais no período 1985-2006 (a diferença entre os 374.924.421 milhões de hectares da área dos estabelecimentos rurais em 1985 e os 329.941.393 milhões da mesma área em 2006).

Esses dados apontavam para um aparente paradoxo: entre 1985-2010, o processo de “acaparação de terras” diminuiu (se não desapareceu), houve distribuição de terras em favor dos sem terra ou com pouca terra e, no entanto, os indicadores de concentração fundiária se mantiveram estáveis. Uma explicação oferecida nessa dissertação chama a atenção para os efeitos de inércia (*path dependence*) associados aos processos de concentração e desconcentração fundiária. Em outras palavras, os efeitos da intensa “acaparação de terras” do período de modernização, que elevaram para patamares extremos a concentração fundiária não foram ainda compensados pelos efeitos opostos, de distribuição de terras (via as políticas de Reforma Agrária) e de ganhos de produtividade (que reduziram a área total dos estabelecimentos rurais). Daí porque os índices de Gini de concentração fundiária permaneçam ainda elevados.

Se essa observação estiver correta, é possível que, se os próximos governos mantiverem uma política de reforma agrária nos mesmos padrões daqueles que vigoraram nos últimos 25 anos, será possível vislumbrar em médio prazo os primeiros sinais de movimentação dos indicadores de concentração fundiária. Só que dessa vez para baixo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Marcelo de Paiva. **A Ordem do Progresso: 100 anos de Política Econômica na República**. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

ARAÚJO, Paulo Roberto Cidade de. O crédito rural e sua distribuição no Brasil. **Estudos econômicos**, São Paulo, vol. 13, n.2, p.323-347, maio/agosto, 1983.

AUED, B. Projeto nacional de reforma agrária: manipulação da esperança. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, Campinas, vol. 2, 29. 1991. **Anais ...**Brasília: Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural. 1991. p.212-35.

CAMARGO, Aspásia de Alcântara. A questão agrária: crise de poder e reformas de base (1930-1964). In: FAUSTO, Boris (Org.). **História Geral da Civilização brasileira**, vol. 3, t. 3. São Paulo: Editora Difel, 1981, p. 121-276.

CANABRAVA, Alice Piffer. **O Açúcar nas Antilhas: (1697-1755)**. 2. ed. São Paulo: Instituto de Pesquisas Econômicas – Universidade de São Paulo, 1981.

CARVALHO, Joelson Gonçalves de. **Questão Agrária e assentamentos rurais no Estado de São Paulo: o caso da região administrativa de Ribeirão Preto**. 233f. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, UNICAMP, Campinas, 2011.

DAVIS, T. H; GOLBERG, R. A. A concept of agribusiness. Harvard University, Boston, 1957.

DELGADO, Guilherme da Costa. **Capital Financeiro e Agricultura no Brasil: 1965-1985**. Campinas: Editora Ícone/ Editora da Unicamp, 1985.

_____. A modernização conservadora da agricultura brasileira: 1965-1980. In: SZMRECSANYI, Tamás; SUZIGAN, Wilson (Org). **História da trajetória econômica do Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora Hucitec/ Edusp, 2002, p. 218-226.

DEPONTI, Cidonea Machado; SCARTONI, Luciana Maria; SCHNEIDER, Sérgio. O retrato da extensão rural a partir dos dados do Censo Agropecuário 2006. In: SCHNEIDER, Sérgio; FERREIRA, Brancolina; ALVES, Fabio (Orgs.). **Aspectos multidimensionais da agricultura brasileira: diferentes visões do Censo Agropecuário 2006**. Brasília: Ipea, 2014. p. 241-260.

DIEESE. **Estatísticas do Meio Rural 2010-2011**. São Paulo: DIEESE, NEAD e MDA, 2011. p.157.

FAUSTO, Boris. **A revolução de 1930**. 13. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1991.

_____. **História concisa do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo – Edusp, 2001.

FERLINI, Vera Lúcia do Amaral. **Terra, trabalho e poder: o mundo dos engenhos no Nordeste brasileiro**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1988.

FERNANDES, B. M. Impactos Sócio territoriais da Luta pela Terra e a Questão da Reforma Agrária: uma Contribuição Crítica à Publicação A Qualidade dos Assentamentos da Reforma Agrária Brasileira. In: FRANÇA, C. G. da; SPAROVEK, G. (Coord.). **Assentamentos em Debate**. Brasília: NEAD, 2005, p. 113-132.

FERNANDES, Bernardo Mançano. O MST e as reformas agrárias do Brasil. **Debates**. OSAL, ano IX, n.24, out. 2008, p.77-85. Disponível em: <http://www2.fct.unesp.br/docentes/geo/bernardo/OUTROS/04mancano.pdf>. Acesso em: 30 out. 2015.

FURTADO, Celso. **A Economia Latino-Americana**. 3.ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1986.

_____. **Análise do “Modelo” Brasileiro**. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972.

_____. **Formação Econômica do Brasil**. 23. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1989.

_____. **Pequena Introdução ao Desenvolvimento:** Enfoque Estruturalista. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1980.

GARCIA, Rodolfo. **Ensaio sobre a história política e administrativa do Brasil (1500-1810).** Rio de Janeiro: Editora José Olympio, 1956.

GIRARDI, Eduardo Paulon. A luta pela terra e sua conquista. Atlas da questão agrária brasileira. 2008. Disponível em: http://www2.fct.unesp.br/nera/atlas/luta_pela_terra.htm. Acesso em: 07 jun. 2014.

GIRARDI, Eduardo Paulon. Proposição teórico-metodológica de uma Cartografia Geográfica Crítica e sua aplicação no desenvolvimento do Atlas da Questão Agrária Brasileira. Tese (Doutorado) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, UNESP, 2008.

GOMES DA SILVA, José. **A Reforma Agrária Brasileira na virada do milênio.** 2. ed. Alagoas: Edufal, 1997, 248 p.

GONÇALVES, José Sidnei. Carmas da Questão Agrária. Informações Econômicas. São Paulo, vol. 34, ano 7, jul. 2004. p.41–44. Disponível em: <ftp://ftp.sp.gov.br/ftpica/seto1-0704.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2008.

GORENDER, Jacob. Regime territorial no Brasil escravista. In: STÉDILE, João Pedro. (Org.). **A questão agrária no Brasil:** o debate na esquerda (1960-1980). São Paulo: Editora Expressão Popular, 2005. p. 177-215.

GRAHAM, Douglas H. Thirty years of agricultural growth in Brazil: crop performance, regional profile, and recent policy review, 36 (1), p. 1-34, oct. 1987.

GRAZIANO DA SILVA, José. **A nova dinâmica da agricultura brasileira.** 1. ed. Instituto de Economia da Unicamp. Campinas, 1996.

GRAZIANO DA SILVA, José. **A nova dinâmica da agricultura brasileira.** 1. ed. Instituto de Economia da Unicamp. Campinas, 1998.

_____. **A nova dinâmica da agricultura brasileira**. 2. ed. Instituto de Economia da Unicamp. Campinas, 1998.

_____. **Para entender o Plano Nacional de Reforma Agrária**. 2. ed. Editora Brasiliense. São Paulo, 1985.

GRAZIANO DA SILVA, José; KAGEYAMA, Ângela. Do complexo rural aos complexos agroindustriais. In: GRAZIANO DA SILVA, José (Org.). **A nova dinâmica da agricultura brasileira**. Campinas: Instituto de Economia da Unicamp, 1996. p. 1-40.

GUIMARÃES, Alberto Passos. **A crise agrária**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

HOFFMANN, Rodolfo; NEY, Marlon Gomes. **Estrutura Fundiária e Propriedade Agrícola no Brasil**: Grandes regiões e unidades de federação (de 1970 a 2008). Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2010.

MIGLIOLI, Jorge. **MichalKalecki**. São Paulo: Editora Nova Cultural Ltda, 1977. (Coleção Os Economistas).

INCRA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. I Plano Nacional de Reforma Agrária. Decreto nº 91.766, de 10 outubro de 1985. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/index.php/servicos/publicacoes/pnra-plano-nacional-de-reforma-agraria>. Acesso em: 25 out. 2013.

INCRA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Missão e Visão. 30 nov. 2011. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/index.php/institucional/incra>. Acesso em: 25 out. 2013.

INCRA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Assentamentos de trabalhadores(as) rurais – Números oficiais. Execução anual – famílias. Vários anos. Atualizado em 30 de janeiro de 2014. Brasília, DF. Disponível

em: <http://incra.gov.br/index.php/reforma-agraria-2/questao-agraria/numeros-da-reforma-agraria/file/1816-familias-assentadas>. Acesso em: 16 abr. 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censos agrícolas de 1950 e de 1960**. Rio de Janeiro, 1950, 1960.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censos agropecuários de 1970, 1975, 1980, 1985, 1995/1996, 2006, 2009**. Rio de Janeiro, 1970, 1975, 1980, 1985, 1995/1996, 2006, 2009.

LEITE, Sérgio. Políticas Públicas e agricultura no Brasil. In: LESBAUPIN, Ivo (Org.). **O Desmonte da Nação: balanço do governo FHC**. Petrópolis: Editora Vozes, 1999. p. 153-180.

LEITE, Sérgio. **La reforma agrária**. Association pour contribuer à l'amélioration de la Gouvernance de la Terre, de l'Eau et des Ressources naturelles (AGTER). Out. 2008. Disponível em: http://www.agter.org/bdf/es/corpus_chemin/fiche-chemin-167.html. Acesso em: 07 jun. 2014.

LOBATO, Monteiro. **A velha praga**. In: LOBATO, M. São Paulo: Globo, 2007, pp.166-179.

MARCHANT, Alexander. **Do escambo à escravidão. As relações econômicas de portugueses e índios na colonização do Brasil**. 2.ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1980.

MARTINE, George. Os dados censitários sobre migrações internas: evolução e utilização. In: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS POPULACIONAIS. **Anais...** Ouro Preto: III Seminário Metodológico dos Censos Demográficos, p. 1015-1047, 1984.

MARTINS, José de Souza. **Caminhada no chão da noite**. São Paulo: Editora Hucitec, 1989.

MARTINS, José de Souza. **Os camponeses e a política no Brasil: as lutas sociais no campo e seu lugar no processo político**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1983.

MAURO, Frédéric. **Do Brasil à América**. São Paulo: Editora Perspectiva, 1985.

MEDEIROS, Leonilde Sérvolo de. **História e atualidade da luta pela terra**: Brasil Urgente. 1. ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

MONTE, Francisco Clesson Dias. **O INCRA e a política de assentamentos rurais**: um estudo sobre os processos políticos e administrativos de ação pública. 2013. 234f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Rio de Janeiro, 2013.

MORAES, Antônio Carlos Robert. **Bases da formação territorial do Brasil: O território colonial brasileiro no “longo” século XVI**. Editora Hucitec. São Paulo, 2000.

MÜLLER, Geraldo. A economia política do CAI. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 24, 1986. **Anais...** Brasília: Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, 1986, p. 347-67.

NERY, Marcelo. Apresentação. In: SCHNEIDER, Sérgio; FERREIRA, Brancolina; ALVES, Fabio (Orgs.). **Aspectos multidimensionais da agricultura brasileira: diferentes visões do Censo Agropecuário 2006**. Brasília: Ipea, 2014. p. 11-12.

NOVAIS, Fernando Antônio. Considerações sobre o sentido da colonização. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**, São Paulo, n. 6, p. 55-65, 1969. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rieb/article/view/56523/59579>. Acesso em: 09 dez. 2014.

NÚCLEO DE ESTUDOS, PESQUISAS E PROJETOS DE REFORMA AGRÁRIA. **Relatório DATALUTA**: Banco de Dados da Luta pela Terra – Relatório Brasil 2012. Presidente Prudente. NERA. 2013.

NUNES, Sidemar Presotto. Censo Agropecuário demonstra aumento das escalas de produção e redução das ocupações agrícolas. Conjuntura Agrícola. Departamento de Estudos Sócios-

Econômicos Rurais (Boletim Eletrônico), n.164, abr. 2008. Disponível em: <http://www.deser.org.br/boletins/AnaliseCensoAgro.pdf>. Acesso em: 04 abr. 2015.

PAIM, Gilberto. Industrialização e economia natural. **Textos brasileiros de economia**. Rio de Janeiro, n.1, 1975.

PALMEIRA, Moacir. Modernização, Estado e Questão Agrária. **Estudos Avançados**, São Paulo, vol. 3, n.7, p. 87-108, set/dez. 1989.

PRADO JR, Caio. **História Econômica do Brasil**. 13. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1976.

REYDON, Bastiaan.Philip. A regulação institucional da propriedade da terra no Brasil:uma necessidade urgente. In: Ramos, P. (Org.). Dimensões do agronegócio brasileiro: políticas, instituições e perspectivas. Brasília: NEAD, 2007, pp.226-262.

SANTOS, José Vicente Tavares dos. Efeitos sociais da modernização da agricultura. In: SZMRECSANYI, Tamás; SUZIGAN, Wilson (Org). **História da trajetória econômica do Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora Hucitec/ Edusp, 2002, p. 251-263.

SAUER, Sérgio. “Reforma Agrária de mercado no Brasil”: um sonho que se tornou dívida. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v.18, n.1, p. 98-126, abr. 2010.

SEPULCRI, Odílio; PAULA, Nilson de. A evolução da agricultura e seus reflexos na Emater. [20-?]. Disponível em: http://www.emater.pr.gov.br/arquivos/File/Biblioteca_Virtual/Premio_Extensao_Rural/2_Premio_ER/03_Evol_Agri_refl_Emater.pdf. Acesso em: 04 abr. 2015.

SILVA, Lúcia Osório. **Terras devolutas e latifúndio**. Editora da Unicamp. Campinas, SP, 1996.

SORJ, Bernardo. **Estado e classes sociais na agricultura brasileira**. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 1980.

STÉDILE, João Pedro. Introdução. **A questão agrária no Brasil: o debate na esquerda (1960-1980)**. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2005. p. 17-33.

_____. **Questão Agrária no Brasil**. Espaço & Debate. 11ªed. Editora Atual. São Paulo, 2011.

STEIN, Leila de Menezes. **Sindicalismo e corporativismo na agricultura brasileira: 1930-1945**. 1991. 136 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1991.

TERRAS públicas no Brasil. In: Encontro da Universidade de Brasília sobre “Terras Públicas no Brasil”, 1978, Brasília. **Terras Públicas no Brasil**. Brasília. Editora Universidade de Brasília, 1978. Cadernos da Unb.

THOMAZ JÚNIOR, Antônio. Estrutura fundiária. In: MOTTA, Márcia (Org.). **Dicionário da terra**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2005.p. 207-209.

VEIGA, José Eli. **O que é Reforma Agrária**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1990.

VILARINHO, C. Impacto territorial rural no Brasil: subtributação e evasão. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, Piracicaba, 1989. **Anais...**Brasília: Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, 1989.

VILLELA, Annibal, V.; SUZIGAN, Wilson.**Políticas do governo e crescimento da economia brasileira: 1889-1945**. 2. ed. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1975.