

CAPÍTULO 7

DESENVOLVIMENTO RURAL

1 APRESENTAÇÃO

A batalha por justiça social no campo, pela efetivação de uma reforma agrária ampla e definitiva, e a defesa dos povos indígenas, de seus territórios e de sua cultura, perderam, em 2014, dois grandes combatentes: Dom Tomás Balduino e Plínio de Arruda Sampaio.

“Bispo da reforma agrária”, Dom Tomás teve papel fundamental na criação do Conselho Indigenista Missionário (Cimi), em 1972, e da Comissão Pastoral da Terra (CPT), em 1975. Bispo emérito da cidade de Goiás e frade dominicano, ele lutou durante toda a vida pelos direitos dos pobres da terra. Alguns movimentos nacionais, como o Movimento do Custo de Vida e a Campanha Nacional pela Reforma Agrária, encontraram apoio e guarida de Dom Tomás e nasceram na Diocese de Goiás.

Plínio de Arruda Sampaio deixou sua marca como homem público atuante na vanguarda das lutas sociais. A militância pela reforma agrária integrou sua vida pública desde seu primeiro mandato como deputado federal, no início dos anos 1960. Foi promotor público, deputado federal constituinte e presidiu a Associação Brasileira de Reforma Agrária (Abra). Como deputado constituinte, teve atuação destacada na defesa de um novo marco legal para a reforma agrária. Em 2003, foi chamado a coordenar a elaboração do II Plano Nacional de Reforma Agrária, cujo documento final acabou não sendo levado em conta pelo governo, embora apenas buscasse dar efetividade aos princípios constitucionais da função social da terra e respeitasse integralmente os parâmetros legais vigentes.

Tais perdas agravam um contexto em que os rumos da política para o campo têm se distanciado da reforma agrária. Novos mandamentos legais vêm expor o patrimônio fundiário formado pelos projetos de assentamentos rurais a sérios riscos. Também os programas de apoio aos assentados e à agricultura familiar apresentaram importantes mudanças de foco recentemente.

Em 2014, o principal marco legal da reforma agrária, o *Estatuto da terra*, completa cinquenta anos de sua promulgação. Muitos de seus dispositivos foram reformulados, sobretudo a partir da Constituição de 1988 e da Lei nº 8.629, a chamada Lei da Terra, de 1993, que redefiniu critérios e parâmetros para a política

de reforma agrária, mas o Estatuto permaneceu como referência importante por ter firmado como princípio o caráter da terra enquanto bem público e, portanto, passível de intervenção pública.

Também em 2014 celebram-se os cinquenta anos da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) e os trinta anos do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST).

A trajetória da Contag advém da organização, da articulação e da mobilização de mais de 4 mil Sindicatos de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais (STTRs) e das 27 Federações de Trabalhadores na Agricultura (FETAGs) filiadas, que compõem o Movimento Sindical de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais (MSTTR).¹ Surgida em 1964, no momento das discussões sobre as reformas de base do governo João Goulart, a Contag foi alvo de intervenção com a instalação do regime militar. Após dois anos de luta, que culminaram na retirada do interventor, o processo de organização sindical foi intensificado, conseguindo abarcar todo território nacional e permitindo que a Contag tivesse uma longa e profícua existência como organização defensora dos trabalhadores rurais. Mas o que explica a longevidade da Contag é especialmente a permanente atualização de suas bandeiras e lutas. Se, de início, ela incorporava basicamente os interesses dos trabalhadores rurais assalariados, logo assumiu a defesa de pequenos produtores rurais, mais tarde identificados como agricultores familiares. Em anos recentes, incorporou na agenda a luta das mulheres rurais, reconhecidas como categoria com demandas específicas, e abriu espaço para que a juventude rural, filhas e filhos de agricultores familiares e assentados da reforma agrária, dispusesse de espaço próprio para pautar suas reivindicações.

O MST, resultado da resistência de trabalhadores rurais em luta pela terra, veio, em certa medida, em resposta ao desaparecimento (forçado pela repressão do governo militar) das Ligas Camponesas. Nos documentos comemorativos de seus trinta anos, o MST manifesta preocupação com os desafios que se colocam para a continuidade da reforma agrária no Brasil, apontando para a necessidade de atualizar as formas de mobilização, em virtude das mudanças ocorridas no campo nos últimos anos. O movimento vem postulando um novo projeto de reforma agrária – a reforma agrária popular –, cujos parâmetros englobam, entre outros princípios e práticas, a agroecologia, a democratização da educação, a reorganização dos modos de uso dos bens da natureza com vistas à produção de alimentos saudáveis e a constituição de cooperativas de produção agroindustrial para beneficiar os produtos da terra e aumentar a renda dos trabalhadores do campo. O MST admite que a questão agrária atravessa uma fase difícil em virtude da inserção frágil da

1. Foi reconhecida pelo Ministério do Trabalho e Emprego em 31 de janeiro de 1964, tornando-se a primeira entidade sindical do campo de caráter nacional.

pauta no debate público, da crescente despolitização acerca do tema e da pouca atenção dada pelo governo a ele, mas adverte que a luta pela terra segue presente nos movimentos dos indígenas, dos quilombolas, dos pescadores, dos sem-terra.

Este capítulo retoma tais assuntos em diferentes espaços. A retrospectiva histórica do contexto em que foi elaborado o *Estatuto da terra* e em que nasceram, mais adiante, como movimentos sociais rurais, a Contag e o MST, é objeto da seção 2 deste capítulo; nesta ainda se procede à análise dos potenciais efeitos da Lei nº 13.001, de 2014, que lança as bases para uma política ampla de titulação privada dos lotes de assentamentos de reforma agrária. Este tema demarca uma nova orientação programática da política de reforma agrária e contribui para revelar as razões do baixo desempenho recente dessa política, examinado na seção 3. Tais mudanças repercutem, em certa medida, sobre as políticas de incentivo à produção e de inserção produtiva destinadas aos agricultores familiares de modo geral, como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), cujos respectivos resultados são estudados em outros tópicos. A seção 4, que dá fim ao capítulo, reagrupa esses assuntos em um curto esboço das perspectivas imediatas que se colocam à questão agrária brasileira.

2 FATOS RELEVANTES

2.1 Cinquenta anos do *Estatuto da terra*

Promulgado em 30 de novembro de 1964, o *Estatuto da terra* (Lei nº 4.504/1964) visava regular os “direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, para os fins de execução da reforma agrária e promoção da política agrícola”, como consta em seu Artigo 1º. Os parágrafos integrantes desse artigo estabeleciam a definição legal de tais conceitos: a reforma agrária abrangia o conjunto de medidas voltadas a “promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios da justiça social e ao aumento da produtividade” (Lei nº 4.504/1964, Artigo 1º, §1º), e a política agrícola era entendida como conjunto de ações de “amparo à propriedade da terra”, destinadas a orientar “as atividades agropecuárias, seja no sentido de garantir-lhes pleno emprego, seja no sentido de harmonizá-las com o processo de industrialização do país” (*Ibid.*, §2º). Essas metas inscreviam uma lógica dual no Estatuto:² de uma parte, conferiam-lhe caráter distributivista ao apontar para a democratização do acesso à terra, tendo a empresa familiar como modelo ideal de propriedade e sancionando o latifúndio; de outra, adotavam uma perspectiva produtivista ao projetar a consolidação do capitalismo no campo como uma nova “racionalidade” econômica que importava em novo regime de relações de trabalho e de exploração da terra.

2. Ver Bruno (1995).

O *Estatuto da terra* foi lançado pouco mais de seis meses após o Golpe Militar de 1964, e as contradições que vieram a desaguar nele acabaram por dotá-lo de uma imagem ambígua, em que princípios progressistas, postulando maior equanimidade e justiça social na distribuição do patrimônio fundiário, se projetaram por sobre o pano de fundo de um regime autoritário. As lutas populares por reforma agrária, agregadas nas Ligas Camponesas – cujo líder Francisco Julião se elegera deputado federal em 1962 –, ganhavam crescente destaque na cena nacional; o tema, incluído entre as reformas de base do governo Goulart, ocupava o centro dos debates parlamentares.³ A proposta de Jango era promover uma mudança constitucional que autorizasse a desapropriação de terras mediante pagamento, a longo prazo, em títulos da dívida agrária. Para tanto, porém, era necessário o apoio de três quintos do Congresso à aprovação de uma emenda constitucional, o que nunca aconteceu.

Da população total de cerca de 80 milhões de pessoas em 1964, 33 milhões viviam no campo. No contexto fundiário dominado pelo latifúndio, com uma produção agrícola que não se revelava capaz de atender plenamente ao mercado interno e dar impulso à industrialização, e com uma massa explorada de trabalhadores rurais sem-terra a viver em situação de penúria, discutia-se a necessidade de integrar o Brasil rural, reconhecido como espaço de relações sociais arcaicas, ao projeto de modernização do país. Duas posições sobressaíam nesse debate.⁴ A posição desenvolvimentista, sintetizada por Celso Furtado ou pela Escola Cepalina e incorporada ao Plano Trienal 1963-1965, sustentava que a oferta de alimentos e matérias-primas rurais, não podendo fazer frente à crescente demanda urbano-industrial, acabaria por gerar crise de abastecimento e pressão inflacionária. Seria, pois, necessário promover mudanças na malha fundiária, com a reforma agrária, e nas relações de trabalho no campo, com a formalização dos trabalhadores, para superar os limites ao desenvolvimento impostos pelo binômio latifúndio-monocultura de exportação. A posição funcionalista defendida, entre outros, por Delfim Neto, apontava, em repúdio a essa tese, que o produto agrícola crescia a taxas adequadas ao aumento do produto industrial e era capaz de responder às pressões da demanda. Em vez de propor a questão *agrária* em termos sociais e fundiários, tal visão postulava tão-só a existência de uma questão *agrícola* em termos econômicos. A estrutura fundiária não poderia ser considerada “ineficiente” exceto se, de fato, impedisse a agricultura de atender às funções que lhe eram assinaladas no projeto de desenvolvimento: liberar mão de obra e suprir matérias-primas à indústria, e gerar oferta suficiente de alimentos para a cidade e saldos comerciais para compensar as importações.

3. Ver Gonçalves Junior (2014).

4. Para um panorama crítico completo do debate em torno da questão agrária nas décadas de 1950 e 1960, ver Delgado (2013).

De certa forma, a concepção do *Estatuto da terra* tentava conciliar as posições desenvolvimentista e funcionalista. A agricultura teria, por certo, desempenho aquém do necessário para servir à indústria e ampliar o comércio exterior, e registrava, em virtude da disponibilidade de terras gerada pela contínua expansão da fronteira agrícola, baixo grau de incorporação tecnológica. O diagnóstico que recomendava a mudança da estrutura fundiária ia, aliás, ao encontro da maioria da opinião pública, que já se manifestara a favor dessa iniciativa: com efeito, uma pesquisa do Ibope, realizada às vésperas do Golpe, indicava que 70% da população apoiavam a reforma agrária.⁵ Se, por um lado, a determinação do governo Goulart de empreender a reforma, confrontando os interesses da velha oligarquia agrária fortemente representada no parlamento, esteve, de fato, na raiz do Golpe – o presidente anunciara, no comício da Central do Brasil de 13 de março de 1964, a desapropriação de terras às margens de rodovias, ferrovias, açudes federais e de áreas beneficiadas por obras de saneamento da União –, por outro lado a iniciativa do governo Castelo Branco de se apropriar da bandeira da reforma agrária, desvinculando-a das lutas sociais para revesti-la do caráter de uma “concessão”, significou o reconhecimento da existência de uma questão agrária brasileira a merecer uma resposta da nova institucionalidade. Foi nesse contexto que se constituiu o Grupo de Trabalho sobre o *Estatuto da terra* (GRET), ao qual foi dada a tarefa de elaborar o documento que embasaria a formulação do Anteprojeto do *Estatuto da terra* e das Emendas Constitucionais.⁶

A despeito do quadro político autoritário sob o qual veio à luz, o *Estatuto da terra* estabeleceu explicitamente uma definição de reforma agrária que presumia uma modificação do regime de posse e uso da terra, e propôs princípios legais que superavam a regra mercantil fixada pela Lei de Terras de 1850 – pela qual a compra era a via exclusiva de acesso à terra – e confrontavam a tradição privatista, adotada no Código Civil de 1916, que concebia a existência do Estado a partir da necessidade de proteger a propriedade privada, entendida como direito fundamental da pessoa. Em outros termos, o estatuto acentuou o caráter da terra como bem público cuja distribuição é passível de intervenção pública. A definição dos objetivos da reforma agrária, contida no seu Artigo 16, exprime tal interpretação: a reforma deveria “estabelecer um sistema de relações entre homem, propriedade

5. A pesquisa cobria apenas os estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Pernambuco e Rio Grande do Sul. Ver Paula, Starling e Guimarães (2006).

6. O GRET tinha por objetivo apresentar ao presidente uma primeira versão da lei de reforma agrária. Faziam parte do GRET a vertente reformista do Instituto de Pesquisa e Estudos Sociais (Ipes), coordenada por Paulo Assis Ribeiro, alguns remanescentes da experiência de revisão agrária do governo Carvalho Pinto em São Paulo em 1959, entre os quais se destacava José Gomes da Silva, representantes dos principais ministérios e dois ministros de Estado, Roberto Campos e Oscar Thompson. Havia divergências internas no grupo sobre o qual seria o instrumento prioritário da reforma agrária: a tributação ou a desapropriação. Os grandes proprietários recusaram-se a participar das reuniões com o governo, mas apresentaram substitutivos e emendas ao projeto. O principal argumento desse grupo era o de que não havia problema agrário no país, mas um problema rural, ligado à falta de adequada política econômica, não necessariamente resultante da estrutura de propriedade ou do fato do trabalhador rural não ser proprietário da terra que cultivava. Ver Bruno (1995).

rural e uso da terra, capaz de promover a justiça social, o progresso e o bem-estar do trabalhador rural e desenvolvimento econômico do país”, tendo como meio de ação “a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio”.

Os conceitos legais de “minifúndio” e “latifúndio” estão entre as diversas categorias normativas que o *Estatuto da terra* cunhou para dar alcance e concretude às formas de intervenção fundiária de que poderia dispor o Estado. O minifúndio foi definido como o imóvel cuja área fosse inferior a uma unidade de módulo rural ou de “possibilidades inferiores às da propriedade familiar” (Artigo 4º, inciso IV); em outras palavras, o módulo rural designava a área mínima capaz de, em um imóvel rural de propriedade familiar, “direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família”, garantir-lhes “a subsistência e o progresso social e econômico” (Artigo 4º, inciso II). Esses dois elementos descritivos – a força de trabalho familiar e a consideração da área segundo sua viabilidade econômica –, introduzidos pelo Estatuto, viriam a integrar o conceito legal de “agricultura familiar” na Lei nº 11.326, de 2006 e, assim, servir para qualificar a diferenciação estratégica de políticas públicas voltadas a grupos específicos da população rural.⁷

Contudo, no Estatuto, o conceito de módulo rural integrava a definição de uma noção posteriormente excluída do ordenamento jurídico brasileiro: a de *latifúndio por extensão*. Era considerado como tal o imóvel cuja área excedesse a dimensão de seiscentos módulos rurais no seu município ou fosse seiscentas vezes superior à área média dos imóveis da mesma localidade (Lei nº 4.504/1964, Artigo 46, § 1º, alínea b, referido no Artigo 4º, inciso IV, alínea a). Esses índices delimitavam o limite máximo permitido para a área dos imóveis rurais, isto é, fixavam um limite máximo de propriedade. O fato de tal parâmetro ter deixado de existir na lei significa que, a rigor, não impende qualquer obstrução legal a que um único proprietário possa adquirir toda a terra agricultável de um município. Além desta, porém, o estatuto oferecia outra caracterização do latifúndio, o chamado *latifúndio por exploração*, correspondente ao imóvel que, tendo área inferior à do latifúndio por extensão, era “mantido inexplorado em relação às possibilidades físicas, econômicas ou sociais, com fins especulativos” (*Ibid.*, Artigo 4º, inciso IV, alínea b). Essa modalidade de latifúndio é equiparável à noção de grande propriedade improdutiva, que compreende, na legislação atual, os imóveis cujas áreas excedem a quinze módulos fiscais e que, não registrando os níveis mínimos de produtividade

7. O conceito de módulo rural foi posteriormente substituído pelo de módulo fiscal (MF) (pela Lei nº 6.746, de 1979), e esta medida se tornou um dos critérios da definição da propriedade familiar, cuja área máxima é fixada pela Lei nº 11.326/2006 em quatro MFs. Hoje estabelecida pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), a medida do módulo fiscal, expressa em hectares, delimita, para cada município, a unidade de área mínima considerada economicamente viável, levando em conta a exploração local predominante e a renda média obtida.

fixados por uma parametrização técnica,⁸ se tornam suscetíveis à desapropriação, por interesse social, para fins de reforma agrária.⁹

A diferença entre essas duas formas de latifúndio, das quais apenas a segunda se conserva na ordem normativa, reside em que, ao estipular, na figura do latifúndio por extensão, um limite máximo de propriedade independentemente de outros critérios, o *Estatuto da terra* reconhecia que a concentração fundiária é intrinsecamente antissocial ou, em outras palavras, que a função social fundamental que se deve esperar de um imóvel rural é que sua área exprima uma distribuição socialmente equânime do patrimônio fundiário do país. Esse caráter equitativo, de que se imbuía o projeto de reforma agrária do estatuto reivindicava, pois, como dever do Estado, não apenas a extinção do latifúndio, mas ainda a do minifúndio (Artigo 11, § 2º), mediante uma distribuição – de terras públicas devolutas ou não destinadas – ou uma redistribuição – de terras sob domínio privado – que proporcionasse aos trabalhadores rurais acesso a áreas de tamanho suficiente e economicamente úteis. Também os minifundiários, além dos sem-terra, seriam beneficiados pela reforma agrária.

O princípio legal que distingue a concepção de propriedade rural afirmada pelo Estatuto e que deveria balizar as ações fundiárias do Estado é o princípio da função social da terra. O Artigo 2º da lei oferecia clara orientação a respeito: “é assegurada a todos oportunidade de acesso à propriedade da terra, *condicionada* pela sua função social” (Lei nº 4.504/1964, Artigo 2º, grifo nosso). Esse condicionamento não implicaria uma restrição ao direito de propriedade: com o Estatuto, a função social passava a integrar o conteúdo mesmo desse direito e a constituir o fundamento de sua garantia. Dito de outro modo, a propriedade que não cumprisse sua função social deixaria de fazer jus à proteção jurídica e seria suscetível à desapropriação. É no *Estatuto da terra* que se encontram listados, pela primeira vez na lei brasileira, os critérios integrantes da função social da propriedade: *i)* favorecimento do bem-estar dos proprietários e trabalhadores e de suas famílias; *ii)* manutenção de níveis satisfatórios de produtividade; *iii)* conservação dos recursos naturais; *iv)* observância das disposições legais que regulam as relações de trabalho. Em essência, esses critérios foram reafirmados pelo Artigo 186 da Constituição de 1988 e são ainda atualmente empregados como parâmetros para as ações de desapropriação.¹⁰

8. A definição dos índices de produtividade – grau de eficiência de exploração (GEE) e grau de utilização da terra (GUT) – pertence à alçada do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) e do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Os índices ainda vigentes foram fixados em 1980, com base no Censo Agropecuário de 1975 – quando as características produtivas e tecnológicas da agricultura eram muito diferentes das atuais. Para uma análise mais detalhada do assunto, ver Castro *et al.* (2010).

9. Ver os Artigos 4º e 5º da Lei nº 8.629, de 1993. As pequenas – com área inferior a quatro MFs –, e as médias propriedades – com área entre quatro e quinze MFs – são insuscetíveis à desapropriação.

10. Na Constituição Federal de 1988, tais critérios são enunciados nos seguintes termos: aproveitamento racional e adequado; utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; observância das disposições que regulam as relações de trabalho; e exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Nos anos seguintes à promulgação do Estatuto – e à edição da EC nº 10, de 9 de novembro de 1964, que o preparou, reservando à União o domínio de terras devolutas sem indenização aos ocupantes, e abolindo o pagamento prévio para fins de desapropriação –, seguiu-se o lançamento de um conjunto de leis ordinárias e dispositivos normativos concernentes a variadas dimensões do problema fundiário. Com o Decreto-Lei nº 554/1969, regulado pela Lei nº 5.672, de 1971, o valor declarado pelo proprietário a título de pagamento do imposto territorial rural (ITR) passou a indicar o valor de referência para pagamento de indenização em caso de desapropriação. Concebido como imposto progressivo sobre a propriedade improdutiva, de função extrafiscal, o ITR tinha por objetivo sancionar o proprietário, induzir à exploração racional da terra e, por meio de sua arrecadação, formar um fundo para a reforma agrária; tais atribuições, porém, viriam a se perder no correr do tempo, notadamente nos anos 1990.¹¹ Ainda na década de 1970, outras questões atinentes ao problema fundiário receberam regulação específica: a autorização à aquisição de imóveis rurais por estrangeiro (Lei nº 5.709, de 1971) – cuja regra, submetida em 1995 a uma interpretação mais permissiva, foi restaurada no seu espírito original em 2010 –,¹² a constituição do sistema nacional de cadastro rural (Lei nº 5.954, de 1972) e do procedimento de registro da propriedade de bens imóveis discriminados e arrecadados em nome da União (Lei nº 6.383, de 1976), a definição do estatuto jurídico das faixas de fronteira (Lei nº 6.634/1979), a aquisição por usucapião especial de imóveis rurais (Lei nº 6.969/1981), entre outros assuntos. No campo institucional, destaca-se a criação do Incra, em 1970 (Decreto-Lei nº 1.110), que absorveu competências e atribuições do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (Ibra) e do Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (Inda), os primeiros órgãos a dar institucionalidade à política de reforma agrária, ambos previstos pelo *Estatuto da terra*. Assumindo, então, o legado dessas instituições precedentes, o Incra acumulou

11. Embora a diferenciação de alíquotas, variando de 0,03% a 20% segundo grau de utilização e tamanho da terra, seja mantida, pode-se dizer que hoje o ITR deixou de servir à reforma agrária. Sua arrecadação tem sido irrisória, e a vinculação entre valores declarados pelo proprietário no ITR e indenizações por desapropriação tem sido sistematicamente invalidada por sentenças judiciais, que, a pretexto de garantir aos desapropriados um “preço justo” pela terra, arbitram indenizações bem superiores às cifras apuradas nos laudos técnicos do Incra. A discrepância foi respaldada pela MP 2.183-56, de 2001, que modificou a redação do Artigo 12, da Lei nº 8.629, de 1993, estabelecendo como justa “a indenização que reflita o preço atual de mercado do imóvel em sua totalidade, aí incluídas as terras e acessões naturais, matas e florestas e as benfeitorias indenizáveis”. A Lei nº 11.250/2005 vem promovendo a gradativa municipalização do ITR, delegando às prefeituras, mediante convênio com a União, a capacidade tributária de cobrá-lo. A mudança atesta o esvaziamento do caráter estratégico do ITR na política fundiária e sua conversão em imposto de caráter basicamente fiscal.

12. Os Pareceres nº GQ-22, de 1994, e nº GQ-181, de 1998, da Advocacia-Geral da União (AGU), sustentaram que o Artigo 1º, § 1º, da Lei nº 5.709, de 1971, não havia sido recepcionado pela Constituição Federal, dado que esta, alterada pela EC nº 6, de 1995, revogara as distinções entre pessoas jurídicas brasileiras e estrangeiras fixadas na citada lei; com isto, praticamente desapareceram as restrições – quanto à proporção de área adquirida segundo a área total do município, por exemplo – à compra de imóveis rurais por empresas estrangeiras. O Parecer AGU/LA 01-2010 reverteu tal entendimento e, considerando que o Artigo 1º, § 1º, da Lei nº 5.709/1971 foi recepcionado pela Constituição, equiparou à pessoa jurídica de estrangeira qualquer pessoa jurídica brasileira (isto é, registrada no país) em que a qualquer título houvesse participação dirigente de pessoa ou capital estrangeiro que residam ou tenham sede no exterior. Para mais informações sobre esse assunto, ver a edição número 19 deste periódico.

todas as incumbências relativas ao ordenamento da malha fundiária do território nacional, tendo o poder de emitir títulos sobre as terras, de tributá-las e de mover ações públicas de desapropriação.

Apesar dessas iniciativas no âmbito normativo, a pauta da reforma agrária foi camuflada pelos programas de colonização de terras públicas na Amazônia. De outra parte, o duplo caráter do *Estatuto da terra*, como lei de reforma agrária e lei de política agrícola, não conseguiu fazer valer o regime de complementariedade entre essas dimensões. O movimento de “reação” à reforma agrária fortaleceu-se a partir de 1967,¹³ com a preponderância da posição funcionalista; esta, recusando-se a admitir que a reforma respondesse a uma demanda social, restringia seu foco sobre a questão agrária à aferição das condições sob as quais a agricultura cumpria as funções econômicas a que estava destinada no projeto de modernização do país. Com isso, o plano de realizar uma redistribuição equitativa da terra ficou adstrito à bem-intencionada retórica do Estatuto, e logo o campo foi dominado pelo amplo patrocínio estatal a um modelo de produção que preconizava o aumento do grau de mecanização,¹⁴ a intensificação do uso de insumos químicos e a integração com a indústria. Organizaram-se, então, os grandes blocos de capital agroindustrial – o sucroalcooleiro, os setores de fumo e papel-celulose etc. – que conformaram a matriz do agronegócio brasileiro.¹⁵ Para servir a esse projeto, foi constituído o Sistema Nacional de Crédito Rural (1967), cuja política de empréstimos se voltava primordialmente a grandes áreas e à produção de *commodities*,¹⁶ condicionando a concessão dos recursos à adoção, pelos produtores, de novas tecnologias de produção, e induzindo à incorporação de novas áreas. Os créditos,¹⁷ sistematizados nos planos-safra, e as subvenções públicas a estratégias de redução de riscos de produção e oscilação de preços (seguro, garantia de preço mínimo etc.) configuraram, então, um modelo de política agrícola que ainda caracteriza as ações do Estado no setor. Tal processo, conhecido como modernização conservadora, conciliou a mudança na base técnica da produção com a manutenção da estrutura fundiária concentrada. Os ganhos de produtividade advindos com a tecnificação e a expansão da área plantada foram celebrados sob o signo da “revolução verde”, um processo que, ao manter a concentração da propriedade e expulsar a população do campo, teve historicamente o efeito de uma “contrarreforma” agrária.

Embora, no contexto subsequente ao Golpe de 1964, os instrumentos de governança fundiária do *Estatuto da terra* tenham sido, em grande medida,

13. Ano da nomeação de Delfim Neto para o Ministério da Fazenda (MF).

14. O número de tratores, por exemplo, aumenta de 61,3 mil, em 1969, para 545,2 mil em 1980.

15. Para uma ampla análise das transformações da agricultura brasileira nesse período, ver Delgado (2013).

16. O sistema agrupava políticas agrícolas antes vinculadas a setores ou produtos específicos, como as que eram desenvolvidas pelo Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA), pelo Instituto Brasileiro do Café (IBC) e pela Comissão do Trigo Nacional do Banco do Brasil e Departamento do Trigo (Ctrin-DTRIG) etc.

17. Também fizeram parte da política medidas de desoneração do ITR e do IR em favor dos produtores.

abandonados – foram criados apenas 67 assentamentos até 1985 –, os princípios legais nele contidos persistiram como referência fundamental para a construção de todas as leis voltadas à temática agrária posteriormente promulgadas. Cumpre reconhecer, porém, que, em relação ao Estatuto, essas leis, notadamente a Constituição de 1988, significaram um retrocesso nessa matéria. Em depoimento à revista da Abra,¹⁸ José Gomes da Silva, um dos responsáveis, como foi visto, pela elaboração do Estatuto, e participante do processo constituinte, consignou essas perdas, citando a imposição de novos limites para a intervenção redistributiva do Estado sobre a terra privada no meio rural, a omissão acerca da regra que limitava o valor das indenizações ao que era declarado a título de ITR, o enfraquecimento do instituto da desapropriação em virtude da exclusão de seus efeitos da propriedade produtiva, definida segundo parâmetros de difícil compatibilização legal, operacional e agrônômica. A Constituição de 1988 suprimiu, ainda, a figura do latifúndio por extensão e estatuiu uma paridade entre a reforma agrária e a política agrícola, não raro chancelando a subordinação da primeira, de caráter estrutural, à segunda, de caráter conjuntural. De positivo, contudo, vale mencionar que a Carta Constitucional deu, pela primeira vez na história, destaque à reforma agrária ao reservar-lhe um capítulo especial, além de acolher explicitamente no texto o princípio de função social e de assegurar, a indígenas e remanescentes de quilombos, o direito à demarcação e à regularização de suas terras.

A despeito dos esforços que, sobretudo nos últimos trinta anos, permitiram ao Estado assentar mais de 1 milhão de famílias em cerca de 9 mil projetos, o Brasil segue sendo talvez o único país no mundo que mantém um programa de reforma agrária há cinquenta anos sem a ter concluído. Os números relativos à concentração fundiária na década de 1960 e na década de 2000 não poderiam oferecer imagem mais desapontadora do resultado das ações empreendidas nesses cinquenta anos de *Estatuto da terra*. Em 1960, os estabelecimentos agropecuários de mais de 1 mil hectares correspondiam a apenas 0,97% do número total e concentravam 44,15% da área, dominando uma estrutura de distribuição da propriedade da terra cujo índice de Gini¹⁹ chegava a 0,84; em 2006, os estabelecimentos com mais de 1 mil hectares somavam 0,92% do total e concentravam 45% da área, e a desigualdade da distribuição se expressava em um índice de Gini de 0,85. Os dados mostram que o campo brasileiro, cujos atuais indicadores socioeconômicos – de pobreza, analfabetismo, acesso a serviços etc. – são acentuadamente mais baixos que os da média nacional, é também lugar de uma estarrecedora iniquidade quanto ao acesso à terra e, portanto, quanto às condições de moradia e trabalho da população que nele vive. Se são inegáveis as importantes conquistas obtidas na esfera social,

18. Ver Gomes da Silva (1988).

19. O Índice de Gini mede o grau de concentração de uma distribuição, variando de 0 (igualdade perfeita) a 1 (desigualdade máxima).

econômica, política e institucional ao longo desses anos, com reflexos na redução das desigualdades, não seria errôneo sustentar que a reforma agrária foi a grande pauta sacrificada nesses avanços civilizatórios duramente arrancados, em enfrentamentos e concessões, de uma elite que segue sendo estreitamente vinculada ao latifúndio e para a qual a terra é, ainda, instrumento de poder.

2.2 Cinquenta anos da Contag: os trabalhadores rurais na luta por direitos

No Brasil, poucas organizações sociais defensoras dos direitos dos trabalhadores e comprometidas com o processo de transformação social conseguem percorrer cinco décadas ininterruptas em atuação. O caso da Contag é emblemático não somente pela extensão, força e resultados da sua ação, mas pela cultura de participação propositiva que esta instituição, com todos os percalços, consolidou na cena política brasileira.

Após o fim da Segunda Grande Guerra, em 1945, o Partido Comunista do Brasil, posteriormente brasileiro, inicia um processo de organização junto aos trabalhadores rurais com o intuito de promover uma aliança operário-camponesa que levasse à conquista do poder e à construção do socialismo no país. Em 1947, entretanto, no cenário da Guerra Fria, o partido é posto na ilegalidade, tendo seu registro cassado, passando a agir na clandestinidade. No contexto das décadas de 1950 e 1960, outras instituições se sobressaem na tarefa de auxiliar a organização dos trabalhadores rurais na luta pela reforma agrária e por direitos sociais, como as Ligas Camponesas, o Movimento dos Agricultores Sem Terra (Master), a Ação Popular (AP) – vinculada a alas progressistas da Igreja Católica – e a União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil (ULTAB) (Contag, 2004).²⁰

A Contag foi fundada na 1ª Convenção Brasileira de Sindicatos Rurais, convocada pela ULTAB em 1963, em pleno período de efervescência política no país, quando as reformas de base estavam no centro do debate público. Desta convenção saíram como encaminhamentos para a ação política a reforma agrária, a regulamentação do Estatuto do Trabalhador Rural, o acesso aos benefícios da Previdência Social e a participação no desenvolvimento do país, com acesso integral à educação, à orientação técnica e ao crédito.²¹

A Contag teve como primeiro presidente Lindolpho Silva, integrante do Partido Comunista Brasileiro (PCB). Com o Golpe de 1964, toda a diretoria da Contag foi deposta e presa; em lugar dela, restou um interventor, a exemplo do que ocorreu com as federações estaduais e alguns sindicatos. A rigor, a intervenção se dava com a instalação de juntas governativas, cujos membros eram indicados

20. Não é possível, dados os limites do texto, abordar a trajetória das organizações dos trabalhadores rurais citadas. Para tal, ver Medeiros (2002).

21. Ver Contag (2004).

pelo governo; em seguida, para legitimar esse processo, promovia-se uma “eleição”. Na Contag, os interventores assumiram em 1964 e realizaram eleições pró-forma em 1965, com vitória dos indicados pela ditadura, pertencentes aos círculos operários cristãos, vinculados à Igreja Católica e de clara orientação anticomunista.²² A intervenção na Contag só foi revertida em 1967, no Congresso Intersindical, quando, por apenas um voto, a chapa composta pelos trabalhadores urbanos e rurais retomou o controle da confederação.²³

Durante os anos de chumbo a Contag intensificou seu processo de organização com a fundação de novos sindicatos e consequente aumento do quadro de filiados. Também investiu na formação política, com constante trabalho de base e construção de estratégias de comunicação, como o periódico *O trabalhador rural*. Entretanto, as dificuldades eram muitas. As perseguições a lideranças e as intervenções que se abateram sobre os sindicatos pós-Ditadura desferiram um forte golpe sobre as iniciativas da organização. Sobressaíam-se apenas ações pontuais em determinados sindicatos, nada que se comparasse a uma orientação nacional para o desenvolvimento de uma prática sindical. Para Medeiros (2002), “a maior parte dos sindicatos existentes no país na segunda metade dos anos [19]60 não se constituía em um referencial para as demandas dos trabalhadores”.

O cenário agravou-se com a instituição do Funrural e a instrumentalização dos sindicatos que, antes espaço de luta e mobilização, foram, em muitos casos, reduzidos a prestadores de serviços, passando a ofertar em suas sedes atendimento nas áreas de saúde, previdência e assistência social.

A Contag buscava imprimir uma orientação nacional para o movimento sindical, embora a heterogeneidade de situações vividas nos sindicatos constituísse um grande obstáculo. De um lado, havia a coerção exercida pela ditadura, materializada em desaparecimentos de lideranças e ameaças diversas; de outro, um processo de instrumentalização dos sindicatos, com vistas a deturpar sua missão original e sepultar a sua combatividade. Os trabalhadores rurais, apesar disso, persistiram na construção de sua organização, e os congressos da categoria são marcos importantes desse processo. Entre 1973 e 1979, período entre o II e o III Congressos da Contag (Contag, 1973; 1979), observam-se alterações substantivas na pauta de reivindicação do movimento sindical, fruto da alteração na conjuntura política. Se no II Congresso, sob vigência do AI 5, buscava-se debater os temas de interesse dos trabalhadores sem confrontar diretamente o poder dos militares,

22. Ver Medeiros (2002) e Ramos (2011).

23. A ideia de “retomada” da Contag é relativizada por autores como Tavares (1992), para quem a estratégia utilizada por José Francisco da Silva (eleito presidente) foi de penetração na estrutura da confederação, dado que desde 1965 ele compunha sua diretoria como membro da chapa do interventor. Reforça essa relativização o fato de a chapa de oposição ter incorporado o tesoureiro da gestão anterior, vinculado aos círculos operários cristãos do Rio de Janeiro. Para mais informações, ver Medeiros (2002) e Teixeira (2009).

no III Congresso, em uma conjuntura mais próxima à abertura política, observa-se a presença de temas pujantes, como a autonomia e a liberdade sindical, o direito de greve, além da crítica contundente à reforma agrária conduzida pelo governo.

De acordo com os trabalhadores rurais, o governo, para não realizar a “reforma agrária verdadeira” (via desapropriação do latifúndio), investia na constituição de projetos integrados de colonização em terras públicas no Norte do país,²⁴ além de favorecer, com isenção fiscal, a apropriação destas terras por grandes grupos internacionais. Os documentos do III Congresso, incluindo suas deliberações, exprimem essa posição firme em prol de um sindicalismo livre e atuante, em uma postura de independência em relação aos poderes constituídos.²⁵ Tal posição veio a se consolidar no IV Congresso, já no período da redemocratização: neste, além das pautas já tradicionais, aparece em destaque o tema da democracia e da participação política. Como exemplo da cultura política desejada para o país, os trabalhadores aprofundaram a democracia interna do movimento ao realizar a primeira eleição da Contag via congresso, conferindo a cada congressista um voto.²⁶

Mesmo em uma conjuntura política e econômica adversa, a Contag ingressou na década de 1980 como uma das maiores forças políticas do Brasil, possuindo cerca de 6 milhões de trabalhadores filiados, organizados em 21 federações e 2.346 sindicatos. O crescimento traduziu-se em força política, obrigando o governo ditatorial a formular políticas sociais que abrandassem as tensões decorrentes da ausência de direitos. Registram-se como principais vitórias do movimento sindical no período a criação da Previdência Rural, ainda que com benefícios de menor cobertura e valor em comparação à urbana, e a manutenção da prescrição bienal prevista no Artigo 175 do Estatuto do Trabalhador Rural, assegurando ao trabalhador a possibilidade de reivindicar direitos trabalhistas sonogados pelo empregador.

A longa luta pela extensão dos direitos trabalhistas e de organização aos trabalhadores rurais consolidar-se-á apenas na Constituição de 1988. Na Constituinte, a Contag contribuiu para incorporar na carta magna, por meio de um intenso processo de articulação, temas como a reforma agrária²⁷ e a Previdência Social rural, com a inserção dos trabalhadores rurais no regime geral da previdência com uniformidade e equivalência entre benefícios rurais e urbanos.²⁸

24. O *slogan* “levar os homens sem-terra para a terra sem homens”, usado pela Ditadura, justificava a colonização da Amazônia, deslocando trabalhadores envolvidos em conflitos fundiários em suas regiões para o Norte do país, área em que mais tarde nova onda de conflitos se levantaria. Ver Contag (1979).

25. O governo buscou impedir de muitas formas a realização do III Congresso, tentando mesmo dificultar a chegada de delegações de trabalhadores a Brasília (Contag, 2004).

26. Antes as eleições eram realizadas no conselho deliberativo, composto por um representante de cada federação (Contag, 1985).

27. A Contag produziu, na Constituinte, uma emenda popular a favor da reforma agrária com 1,2 milhão de assinaturas.

28. A regulamentação viria três anos depois, com a Lei nº 8.213/1991.

Os trabalhadores rurais e suas organizações, entretanto, logo perceberiam que, entre a conquista do direito e sua real efetivação, havia um espaço a ser preenchido por uma nova etapa de luta. Contraditoriamente, o Brasil, ao ingressar na democracia, adotava o receituário neoliberal nas políticas de Estado, em favor dos interesses do grande capital internacional e em prejuízo da classe trabalhadora. Ao cenário de grave crise econômica e social, somaram-se as insistentes tentativas governamentais de criminalização e desarticulação dos movimentos sociais, denunciadas pela Contag em seu V Congresso, em 1991.

Como reação, a Contag iniciou a construção do Projeto Alternativo de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (PADRSS), de caráter permanente, orientador da sua ação política, e que viria a ser tema norteador do VII Congresso, em 1998 (Contag, 1998). No centro do debate estavam as lutas dos trabalhadores e trabalhadoras rurais pela terra, política agrícola diferenciada, políticas sociais e direitos trabalhistas. Em paralelo à construção do PADRSS, várias ações de massa, tendo por estratégia a constituição de alianças com outros movimentos sociais rurais e urbanos, foram realizadas como forma de pressionar o poder público a avançar nas políticas para o campo. Entre estas ações, destacam-se o Grito da Terra Brasil, nascido em 1994, e a Marcha das Margaridas, iniciada em 2000.

O Grito da Terra Brasil, realizado anualmente, constitui um instrumento importante de pressão e negociação de pautas previamente construídas pelo movimento sindical. A ação, além de reivindicatória, possui caráter formativo, haja vista que milhares de trabalhadores e dirigentes sindicais participam dela, aprofundando seu entendimento e consciência sobre os problemas enfrentados pela categoria. A Contag aponta, como resultados positivos dessa ação, a conquista do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), a desapropriação de milhares de hectares em favor da reforma agrária, a concessão de milhares de benefícios previdenciários, por meio da melhoria da forma como os segurados especiais são atendidos pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e da melhoria das condições de trabalho dos assalariados e das assalariadas rurais.

Já em sua quarta edição, a Marcha das Margaridas constitui um espaço de articulação das mulheres em prol da construção de políticas públicas. A marcha denuncia a violência à qual as mulheres estão cotidianamente submetidas, seja no plano privado, seja na vida pública, e deixa como mensagem a necessidade da construção de uma sociedade justa em que homens e mulheres tenham direitos iguais. A marcha é carregada de simbolismo e recebe o nome da líder sindical Margarida Alves, assassinada brutalmente por latifundiários por defender os direitos dos trabalhadores rurais. Os assassinos e mandantes deste crime, como o de muitos outros contra lideranças sindicais, jamais foram condenados, o que confirma a atualidade da tese da Contag sobre a violência no campo.

A violência no campo caracteriza-se por ser seletiva, organizada e institucional. Seletiva porque ataca especialmente as lideranças sindicais e seus assessores, buscando destruir as organizações dos trabalhadores; organizada porque os latifundiários possuem verdadeiros exércitos de jagunços, listas de vítimas e atividades para financiar a paga de assassinos, sem que nada seja feito para detê-los; e institucional porque conta com a cumplicidade e a omissão de autoridades locais, estaduais e federais, que asseguram a impunidade dos assassinos e dos mandantes.²⁹

Ao longo do governo de Fernando Henrique Cardoso, a Contag manteve uma postura crítica em relação às políticas neoliberais e ao processo de privatização. No plano interno, aprimorou o processo de organização do movimento sindical, investindo na capacitação de dirigentes e trabalhadores rurais e nas ações de massa. No plano das políticas públicas, o saldo foi positivo com conquistas importantes como o já citado PRONAF, e a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), órgão voltado para a agricultura familiar.

Uma ampla aliança de diferentes setores da sociedade, em especial os vinculados às lutas sociais, elegeu Lula como presidente em 2002. Embora a relação entre a Contag e o campo político vitorioso nessa eleição seja antiga – perpassa o período em que a confederação prestou solidariedade aos dirigentes destituídos nas primeiras greves do ABC e participou das articulações para a criação do Partido dos Trabalhadores (PT) e da Central Única dos Trabalhadores –, os governos petistas que se seguiram desde então têm sido marcados por avanços e retrocessos em relação à agricultura familiar e à luta por direitos. Segundo a avaliação da Contag, ao passo que demonstraram sensibilidade social para atender parte das reivindicações dos trabalhadores rurais e agricultores familiares (com valorização do salário mínimo, aumento considerável dos recursos do PRONAF e a obrigatoriedade da aquisição de produtos da agricultura familiar com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar, entre outras políticas), tais governos insistiram na velha receita de apoio ao agronegócio, matriz da exclusão social de parcelas significativas da população. O contexto político dos últimos doze anos revelou-se como processo dinâmico e entrecortado por uma variedade de forças sociais, defensoras de distintas concepções de desenvolvimento: com efeito, “a opção pelo agronegócio”, apoiada “por setores da sociedade, do judiciário, da academia e da mídia”, responde “às exigências de partidos políticos e de um número expressivo de parlamentares que compõem a bancada ruralista no Congresso Nacional e fazem parte da base de sustentação do governo” (Contag, 2013, p. 21).

É diante desse quadro complexo, marcado por contradições, que a Contag completa cinquenta anos de história. Sua tarefa atual tem sido fazer um balanço

29. Ver Contag (1991, p. 26-27).

das conquistas e extrair, das vitórias e derrotas, lições para aprimorar sua prática sindical e suas estratégias de luta.

2.3 Trinta anos do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST)

Entre os dias 10 e 14 de fevereiro de 2014 ocorreu, em Brasília, o VI Congresso Nacional do MST em comemoração aos trinta anos de vida do movimento. Vindos de todas as regiões do país, seus 16 mil participantes percorreram as ruas da capital federal, ao final do encontro, com a Marcha pela Reforma Agrária Popular.

O MST é um dos mais longevos movimentos camponeses do país. Após o Golpe de 1964, as Ligas Camponesas foram desarticuladas, e suas principais lideranças – Gregório Bezerra e Francisco Julião –, presas. As reivindicações dos trabalhadores rurais por acesso à terra foram desde logo reprimidas e apenas no final dos anos 1970, com o início da distensão do regime, voltaram a se constituir grupos organizados em torno desse objetivo. O movimento começa a se estruturar entre 1978 e 1979, nas lutas de resistência do acampamento de famílias sem-terra Encruzilhada Natalino.³⁰ Outras mobilizações e enfrentamentos se sucederam até a realização de um primeiro encontro, marco de sua fundação, em janeiro de 1984, na cidade de Cascavel (PR). O episódio reuniu centenas de trabalhadores rurais – posseiros, migrantes, atingidos por barragens, pequenos agricultores sem terra própria –, cujas famílias haviam sido expulsas ou forçadas a migrar das terras em que viviam pelo chamado processo de “modernização” da agricultura, então em curso.

Tal processo esteve ligado ao esvaziamento da pauta reformista do *Estatuto da terra* em proveito da orientação funcionalista, que subordinava a política agrária à política agrícola e não reservava ao campesinato outro destino se não abandonar o campo e integrar-se à massa de trabalhadores assalariados urbanos. O movimento nasceu com o objetivo de criar uma organização autônoma que lutasse por reforma agrária e que afirmasse, contra o “fatalismo” da urbanização que convertia o êxodo rural em liberação de mão de obra para a cidade, o direito das famílias camponesas de construir projetos de vida e estratégias de subsistência ligados ao trabalho na terra.

No período da Nova República, a pauta da reforma agrária torna a ganhar destaque com a reascensão das lutas sociais. As ocupações de terras, como meio de pressão em favor da democratização da propriedade rural e da ampliação dos direitos, vão se tornando, apesar dos seus conflitos intrínsecos, a principal estratégia política de ação dos movimentos sociais do campo. De outra parte, a classe agrária patronal também se une em organizações de defesa da propriedade

30. Para uma cronologia completa dos acontecimentos que precederam a criação do MST, ver <www.mst.org.br/node/16225>. Acesso em: nov. 2014.

privada, como a União Democrática Ruralista (UDR), propagando a necessidade dos fazendeiros se armarem³¹ contra qualquer iniciativa de intervenção fundiária por parte do governo. O acirramento das tensões marca a elaboração do I Plano Nacional de Reforma Agrária, de 1985, que resgatava, do *Estatuto da terra*, como instrumento prioritário da reforma agrária, o instituto da desapropriação.³² Essa disputa irá deflagrar-se com mais intensidade na Constituinte de 1988, em cujo processo a reforma agrária, a despeito de alguns avanços – como a consolidação do princípio da função social –, sofrerá importantes derrotas.³³

Nos anos 1990, com crescente adesão de trabalhadores despossuídos no campo e na cidade, com acampamentos e numerosas ocupações de propriedades rurais, o MST alça-se à condição de protagonista da luta pela terra no país. O movimento recoloca a reforma agrária na ordem do dia. A escalada da repressão policial, que caracterizou as respostas do Estado a essas mobilizações, culminou, em meados da década, com os massacres de Corumbiara e de Eldorado dos Carajás.

Em Corumbiara,³⁴ no sul de Rondônia, um acampamento de 532 famílias sem-terra ocupava, em fins de julho de 1995, uma área da Fazenda Santa Elina, de 20 mil hectares. Após a expedição judicial de um mandado de reintegração de posse, tropas de Porto Velho, Vilhena e Colorado do Oeste, somando quase duzentos homens, se deslocaram para a zona de conflito. Na madrugada de 9 de agosto, forças policiais marcharam contra o acampamento e, após um confronto com os sem-terra – cujo “grupo de segurança” dispunha de quarenta homens armados, segundo os relatos –, dominaram a situação. Conforme dados oficiais, morreram nove sem-terra, entre eles uma criança, e dois policiais; conta-se em 125 o total de sem-terra feridos. Os trabalhadores contestam os números, afirmando que as perdas entre eles foram maiores. O que configurou o episódio como massacre foi a detenção de 355 sem-terra e a tortura física e psicológica de dezenas deles, além das execuções sumárias – ao menos seis entre as mortes oficiais. Nos meses seguintes, o Incra assentou as famílias.

Os sem-terra de Corumbiara não eram ligados ao MST, mas a cobertura da imprensa ao episódio não fez essa distinção e, de certo modo, os acontecimentos acabaram por se incorporar à história do movimento, sobretudo por terem servido de prenúncio ao massacre ocorrido em Eldorado dos Carajás, no Sudeste do Pará,

31. Ver, por exemplo, em edição da revista *Veja*, de 20 de junho de 1985, matéria intitulada *Reforma agrária: os fazendeiros se armam* (p. 20-25).

32. Ver Bruno e Carvalho ([s.d.]).

33. Alguns dos prejuízos sofridos pela reforma agrária no processo constituinte são citados rapidamente no item 2.1 desta seção 2. Para uma retrospectiva detalhada e crítica deste processo, ver edição n. 17 deste periódico.

34. Para uma descrição completa e atualizada dos fatos, endossada pela Comissão Pastoral da Terra (CPT), ver Peres (2013). Dois sem-terra e três dos dez policiais, levados a júri popular sob a acusação de homicídio, foram considerados culpados. Outros desdobramentos do massacre de Corumbiara – a luta pela indenização às famílias, por exemplo – podem ser vistos na mesma referência.

em 1996. Na tarde de 17 de abril daquele ano, cerca de 190 policiais militares, vindos de Parauapebas e Marabá, cercaram 1.500 trabalhadores rurais acampados nas margens da rodovia PA-50. Oriundos de uma ocupação na Fazenda Macaxeira, de 42,5 mil hectares, eles marchavam em direção a Belém para reivindicar a desapropriação do imóvel. As mobilizações em torno da área haviam começado um ano antes: após a criação do acampamento junto à fazenda, o Incra comprometeu-se a fazer uma vistoria na área para aferir sua produtividade, desde que os sem-terra não a ocupassem. Os trabalhadores cumpriram sua parte no acordo mas, depois de a fazenda ter sido vistoriada e declarada produtiva, ocuparam a área, já em março de 1996. Em 10 de abril começaram a marcha para a capital. Na altura de Eldorado de Carajás, uma rápida ofensiva policial, visando à desobstrução da estrada, matou dezenove sem-terra e deixou mais de sessenta feridos. O massacre causou grande comoção nacional e teve ampla repercussão na imprensa estrangeira.³⁵

Em 1997, para lembrar a data do massacre de Eldorado dos Carajás e protestar contra a exclusão social, o MST realizou a Marcha Nacional por Reforma Agrária, Emprego e Justiça que, partindo de três pontos diferentes, cruzou a pé por dois meses as estradas do país para chegar a Brasília exatamente no dia 17 de abril. Entre 30 mil e 40 mil trabalhadores rurais ocuparam a Esplanada dos Ministérios. Esse ato marcou o momento em que a luta do movimento ganhou maior visibilidade e a reforma agrária voltou a ser considerada uma pauta legítima pela maior parte da população: uma pesquisa do Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (Ibope) divulgada na época revelava que 83% dos brasileiros apoiavam a reforma agrária e 40% se declaravam favoráveis mesmo à ocupação de terras.³⁶

Pode-se dizer que a pressão social gerada a partir das mobilizações do MST impulsionou a política de reforma agrária na segunda metade dos anos 1990. No triênio de 1997 a 1999, foram criados 2.145 projetos de assentamentos, a grande maioria por desapropriação, abrangendo uma área total de 9,4 milhões de hectares e com capacidade para instalar até 232 mil famílias. Esse período compreendeu o auge da política de reforma agrária no governo FHC.³⁷ No triênio subsequente, o número de projetos criados cai em 40% e, embora o movimento siga mantendo a tática de ocupações para exigir o cumprimento das metas assumidas pelo governo, começa a verificar-se uma mudança de enfoque na cobertura midiática das ações do MST, cada vez mais associadas à imagem de um “perigo vermelho”, capaz de levar o país à instabilidade política. Recrudesce o discurso das entidades patronais agropecuárias por uma repressão mais severa às ocupações de terra e, em 2001, o governo edita a MP nº 2.183-56 que, alterando

35. Para informações a respeito e um relato completo do episódio, ver Dezessete... (2011).

36. Segundo a reportagem da Veja (A longa..., 1997).

37. O acompanhamento periódico dos resultados da política de reforma agrária pode ser visto no capítulo 7 de todas as edições deste periódico.

a Lei nº 8.629/1993, estabeleceu punições aos movimentos que empregassem a estratégia de ocupação de terras, além de salvaguardas aos proprietários. O imóvel rural objeto de “invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo” ficava, desde então, insuscetível a ser “vistoriado, avaliado ou desapropriado nos dois anos seguintes à desocupação”. Além disso, o beneficiário de projeto de assentamento ou postulante inscrito nos cadastros de acesso à terra que fosse identificado como “participante direto ou indireto em conflito fundiário”, caracterizado por “invasão” de imóvel rural em “fase de vistoria ou avaliação para fins de reforma agrária”, ficava excluído definitivamente do programa. Por fim, a lei estabelecia que o “movimento” que, “direta ou indiretamente”, auxiliasse, colaborasse, incentivasse, incitasse, induzisse ou participasse “da invasão de imóveis rurais ou bens públicos, ou em conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo”, não receberia, a qualquer título, recursos públicos.³⁸

Nos anos 2000, com a ascensão do PT à chefia do Executivo nacional, o MST, um de seus mais destacados apoiadores políticos no campo popular, e os movimentos sociais rurais de modo geral nutriam expectativas pela consecução de uma ampla reforma agrária. O triênio 2004-2006 do governo Lula registrou números expressivos – com a criação de 1.985 projetos, abrangendo 27 milhões de hectares, com capacidade para assentar 264,3 mil famílias –, mas os anos subsequentes apontaram para uma redução paulatina e consistente das realizações governamentais no âmbito da reforma agrária, que coincidiu com um relativo descenso nas mobilizações sociais no campo.

As razões para essa mudança, segundo a avaliação de alguns dirigentes do MST,³⁹ passam por dois processos. Em primeiro lugar, a situação grave de desemprego nos anos 1980 e 1990 – quando participar de um acampamento podia significar uma alternativa de vida – foi, nos anos 2000, bastante minorada. Embora a demanda social por reforma agrária não tenha diminuído, as possibilidades de obtenção de um emprego assalariado, ainda que precário, aumentaram e, com isso, os trabalhadores pobres não recorrem aos acampamentos com a mesma perspectiva que os motivava na década de 1990. Ao aumento da oferta de emprego sobrepuseram-se, ainda, os programas sociais de transferência de renda que, sob certo aspecto, acabaram por prevalecer, no âmbito da ação do Estado, como alternativa política de combate à pobreza no mundo rural. Em segundo lugar, já no final da década de 1990, quando a produção de *commodities* agrícolas começa novamente a ter papel estratégico no equilíbrio macroeconômico do país – um papel que perdurou e intensificou-se nos governos da década de 2000 e se estendeu aos atuais –, ampliou-se, no campo político e jurídico, a ofensiva contra os movimentos sociais

38. Lei nº 8.629, Artigo 2º, §§ 6º, 7º, 8º, cuja redação foi dada pela MP nº 2.183-56/2001.

39. Ver entrevista com Gilmar Mauro na edição de 10 de fevereiro de 2014 da revista Carta Capital. Disponível em: <<http://goo.gl/6lWDyL>>. Acesso: março 2015.

rurais. Além disso, a crescente aproximação dos dois últimos governos – a cuja identidade partidária o MST é historicamente ligado – com o agronegócio – tanto no nível institucional das relações do Poder Executivo com a bancada ruralista no Legislativo, quanto no nível econômico, com ampliação dos créditos e subsídios destinados ao setor – acabou por restringir fortemente os avanços na política de reforma agrária e na legislação agrária.⁴⁰

As reflexões e as críticas do movimento ante as mudanças de conjuntura dos últimos anos – sobretudo no setor agropecuário e nas formas de apropriação e controle da terra – têm caminhado no sentido de requalificar o significado e o objetivo da luta pela reforma agrária. Não se perdeu de vista a perspectiva da reforma agrária, mas esta, hoje, tem se colocado em outro plano. Em suas manifestações públicas recentes, o MST avalia que a reforma agrária de tipo clássico, que, tal como inscrita no *Estatuto da terra*, previa a divisão da propriedade da terra entre os camponeses segundo um projeto de desenvolvimento que os converteria em fornecedores de matérias-primas e alimentos para a sociedade urbano-industrial, já não se afigura suficiente ou adequada à atualidade. O diagnóstico geral que o movimento faz dessa conjuntura aponta para a mudança de natureza do latifúndio. Ao domínio cartorial da propriedade se sobrepõem agora estratégias de controle sobre a terra e sua produção por parte do capital internacional ligado ao setor agropecuário: multinacionais cuja atuação abrange todos os elos da cadeia produtiva, desde o fornecimento de insumos – sementes modificadas, agrotóxicos, fertilizantes etc. –, até a comercialização – com a compra da produção e seu beneficiamento para subsequente exportação. Tal cenário reforça no movimento a necessidade de dirigir sua luta não apenas ao latifúndio – cuja disputa se trava entre os movimentos sociais e as grandes empresas do agronegócio –, mas a um modelo de agricultura no qual o latifúndio, ou o controle sobre amplas extensões de terra, segue sendo importante, mas agora mais fortemente articulado à commoditização da produção e à crescente internacionalização do setor. Ante esse novo contexto do seu campo de atuação, o MST vem empenhando-se em construir um novo projeto de reforma agrária: a reforma agrária popular.

Segundo se pode depreender da leitura dos documentos do MST, a pauta da reforma agrária popular abarca, em primeiro lugar, a disputa por terras e territórios, o combate à mercantilização dos bens da natureza – das sementes, das águas e das florestas –, e põe na ordem do dia, para o movimento, a redefinição das bases de luta pela terra a partir de uma aliança com outros movimentos camponeses, com povos e comunidades tradicionais, indígenas e quilombolas. Em segundo lugar, a reforma agrária popular tem em vista garantir as condições para a produção de

40. Demanda do movimento, a não atualização dos índices de produtividade, que servem de parâmetro técnico para as desapropriações de imóveis improdutivo, é um exemplo dessa estagnação. Ver, a propósito, a edição número 19 deste periódico. Para uma revisão crítica dos trinta anos do MST, ver Jungmann (2014).

alimentos saudáveis à população. Tal objetivo expressa-se na opção do movimento de não tomar parte no modelo definido pelo agronegócio, que se caracteriza, em linhas gerais, pela monocultura à base de uso intensivo de insumos químicos e uso de transgênicos. Cumpre dizer que essa é uma posição política do movimento, o que não impede que famílias ligadas a ele estejam inseridas no sistema de produção do agronegócio;⁴¹ além disso, em épocas anteriores, quando esta orientação ainda não se fazia presente, muitas iniciativas, no âmbito da produção, de trabalhadores rurais assentados e vinculados ao movimento reproduziam o modelo do agronegócio, combinando-o, entretanto, a outras estratégias de produção que envolviam a coletivização do trabalho, dos usos da terra e das práticas de comercialização.

As mudanças recentes na orientação do movimento explicam-se pela percepção do caráter intrinsecamente desigual tanto da relação entre campesinato e agronegócio – relação de subordinação – quanto da relação entre a produção camponesa, coletivizada ou não, e o capital – relação de dependência. Essa crítica o fez engajar-se na construção de outro modelo de produção, a agroecologia, e a associar cada vez mais a luta pela terra à luta pela comida, não apenas disputando, assim, as formas de produção de alimentos – e de seu beneficiamento pelas agroindústrias –, mas ainda reafirmando uma identidade camponesa que se tem valido historicamente da diversidade produtiva, da produção familiar em pequena escala e da adoção de tecnologias e estratégias de cultivo e criação adequadas às suas condições de produção e a um modelo social e equitativo de desenvolvimento para o campo. Uma das críticas dirigidas ao projeto da reforma agrária popular dá conta de que ele parece destinar-se mais aos assentados que aos sem-terra, deixando em aberto a necessidade de atualizar os métodos de luta do movimento que, em certa medida, se atém ainda ao formato clássico.

Pode-se dizer que, desde o início da trajetória do MST, duas dimensões se articularam às suas ações por reforma agrária e se mostraram essenciais ao fortalecimento político, social e econômico do movimento: a dimensão produtiva e a dimensão formativa. De acordo com o movimento, as lutas e as mobilizações empreendidas ao longo de seus trinta anos de existência conquistaram o acesso à terra para mais de 350 mil famílias. No que diz respeito à dimensão produtiva, o MST aponta que, hoje, mais de cem cooperativas e de 1,9 mil associações, compostas por famílias ligadas ao movimento nos assentamentos, têm se dedicado à produção de alimentos e que, com sua contribuição, 96 agroindústrias vêm operando no campo e gerando a melhoria da renda e das condições de trabalho dos produtores.

41. Mançano (2014).

As realizações do MST na dimensão formativa-educacional são bastante reconhecidas.⁴² Segundo as informações do movimento,⁴³ foram criadas 2.250 escolas públicas em acampamentos e assentamentos ao longo de sua história, mais de 4 mil professores foram formados no movimento e mais de 100 mil sem-terra foram alfabetizados. Os projetos de alfabetização do movimento envolvem, atualmente, por ano, cerca de 28 mil educandos e 2 mil professores. Parcerias com cinquenta instituições públicas de ensino permitiram, nos últimos anos, a formação de mais de 5 mil educandos em cursos técnicos de nível médio, cursos superiores e especializações. Registram-se, ainda, inovações importantes, como as escolas itinerantes, que acompanham os acampamentos.⁴⁴ Atualmente, o movimento noticia a existência de 32 escolas desse tipo, nas quais estudam 2.984 educandos e atuam 277 educadores. Deve-se fazer especial menção, no conjunto dessas ações, à Escola Nacional Florestan Fernandes, fundada pelo movimento em Guararema (São Paulo), pela qual passaram, nos últimos cinco anos, 16 mil membros de movimentos sociais rurais e urbanos do país.⁴⁵

O fato de, a despeito das conquistas, se manter quase inalterada a estrutura acentuadamente desigual da distribuição fundiária brasileira respalda por si só a necessidade de se fazer avançar a reforma agrária. Com efeito, apesar do aumento da renda e do emprego, sobretudo na cidade, os dados de conflito fundiário permanecem altos. Uma leitura das pautas recentes do MST revela que o movimento vem se empenhando em qualificar essa demanda histórica em conformidade com as transformações de ordem política e econômica que o espaço rural brasileiro e o setor agropecuário têm sofrido nos últimos anos. Isto significa, entre outras tarefas políticas, o esforço de abarcar, em uma frente comum de luta, os povos tradicionais que reivindicam terra – indígenas, quilombolas, ribeirinhos – mas que têm em relação à terra concepções de uso e de apropriação marcadamente identitárias. Sem dúvida, as realizações do movimento, construídas no âmbito da educação e da produção, em perspectiva crítica a modelos hegemônicos, oferecem, somadas à permanente luta por reforma agrária, um de seus maiores legados: a transformação, na sua luta por terra, de trabalhadores vulneráveis e despossuídos em sujeitos de direito.

42. Entre os prêmios com que o MST já foi agraciado na área de educação, destacam-se: o Prêmio Educação e Participação Itaú & UNICEF – Por uma Escola de Qualidade no Meio Rural, concedido pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) em dezembro de 1995; o Prêmio Alceu Amoroso Lima de Direitos Humanos, concedido em agosto de 1999 pela Fundação Alceu Amoroso Lima; o Prêmio Pena Libertária pela Escola Itinerante, concedido em outubro de 1999 pelo Sindicato dos Professores do Rio Grande do Sul (Sinpro/RS); o Prêmio Itaú & UNICEF – Por uma Educação Básica do Campo, concedido, em novembro de 1999, pelo UNICEF; o Prêmio Pena Libertária – Educação no RS 2000, concedido, em outubro de 2000, pela Escola Josué de Castro, do Instituto Técnico de Capacitação e Pesquisa da Reforma Agrária.

43. Informações retiradas da página *online* do MST, disponível em: <www.mst.org.br>.

44. Tais escolas já foram legalmente reconhecidas pelos conselhos estaduais de educação do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, Goiás, Alagoas, Pernambuco e Piauí.

45. Contando com o apoio de cerca de quinhentos professores voluntários, a escola oferece cursos superiores e de especialização – como em Direito e Comunicação – e mestrado em Questão Agrária.

2.4 A promulgação da Lei nº 13.001/2014 e a política de titulação dos lotes de assentamentos

Efeito da conversão da Medida Provisória (MP) nº 636/2013, a Lei nº 13.001/2014 trata, em sua maior parte, das condições de liquidação e remissão de créditos de instalação e habitação concedidos aos assentados da reforma agrária⁴⁶ e, secundariamente, de alternativas de negociação de outras dívidas relativas a pequenos e médios produtores.⁴⁷ À parte, porém, as disposições relativas aos créditos, a lei introduz importantes instruções referentes ao estatuto jurídico dos lotes de reforma agrária e à condição dos assentados em relação às terras. O conjunto dos dispositivos que tratam desse assunto na lei coloca em evidência um tema capaz de engendrar consequências de grande impacto sobre a política agrária: a titulação. É este aspecto específico, e menos evidente, da lei – a criação de condições para uma ampla política de titulação privada de lotes de reforma agrária – que esta subseção pretende abordar.⁴⁸

A primeira menção à titulação, no Artigo 2º da lei, refere que a propriedade da habitação construída com créditos da política de reforma agrária *somente será transmitida à família assentada no ato de transferência da titularidade do lote*. A interposição dessa exigência, objeto de controvérsia entre parlamentares e movimentos sociais,⁴⁹ foi criticada por instituir uma relação de dependência entre dois direitos dissociados, condicionando o direito real sobre a moradia, cujos créditos foram quitados, ao pagamento pela terra em que ela se situa. Além disso, sob uma perspectiva mais ampla, a exigência da titularidade da terra como condição de efetivação do direito à moradia revela que a lei se imbuí de uma visão da questão fundiária brasileira em que predomina o parâmetro da regularização fundiária, com alienação de terras públicas a domínio particular, sobre uma concepção da reforma agrária que reconheça a política de assentamentos como resultado de um processo de lutas sociais e de investimento público voltado ao enfrentamento da concentração da propriedade.

46. Os créditos de instalação se referem a valores transferidos às famílias assentadas com objetivo de assegurar a subsistência delas e a estruturação preliminar de suas atividades. Os créditos de habitação transferem recursos para aquisição de material de construção e reforma de suas moradias. A lei estende aos assentados que receberam créditos de habitação as mesmas condições de quitação praticadas no âmbito do Programa Nacional de Habitação Rural (Minha Casa, Minha Vida), e autoriza, em favor dos assentados no período de 10 de outubro de 1985 a 27 de dezembro de 2013, a anistia das dívidas relativas aos créditos de instalação cujo valor por beneficiário não ultrapasse R\$ 10 mil (os créditos que excedam esse valor podem ser liquidados mediante um rebate de 80% sobre o saldo devedor total).

47. São remitidas as dívidas de produtores rurais que, de 2003 a 2004, receberam crédito pelo PAA, desde que o valor contratado não exceda a R\$ 2,5 mil, e prorrogada para dezembro de 2019 a quitação de operações contratadas até o fim de 2012, vencidas e não pagas, sob a modalidade “formação de estoque”. A lei ainda concede descontos e autoriza a rolagem de dívidas inscritas na Dívida Ativa da União (DAU) e contraídas no âmbito dos programas Cédula da Terra e Cooperação Nipo-brasileira para Desenvolvimento dos Cerrados (Prodecer), e prevê amplos descontos em dívidas que não cabem necessariamente nem a assentados nem a pequenos produtores: exemplos disso são a autorização à concessão de rebates sobre operações de crédito rural contratadas até dezembro de 2006 no valor de até R\$ 100 mil e relativas a empreendimentos situados na área de abrangência da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e a autorização à criação de uma linha de crédito rural com recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) e do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) – e risco compartilhado ou integral do Tesouro Nacional – de até R\$ 200 mil por mutuário.

48. Uma discussão mais detalhada dos artigos referente às políticas de crédito pode ser encontrada em Ferreira *et al.* (2014).

49. Ver, por exemplo, Titularidade... (2014) e Movimento... (2014).

Em linhas gerais, os dispositivos legais que regem a política de regularização autorizam a outorga do título sobre terra pública em favor do produtor que resida e trabalhe no lote e não detenha outros imóveis; aos assentados, a legislação já estatui condições para que eles, mediante quitação do valor da terra, com prazo de carência fixado em dez anos, baixas alíquotas de juros e longo parcelamento, possam adquirir a titularidade de seu lote. A diferença específica da política proposta na Lei nº 13.001 está no lançamento, por ela, das bases para um processo massivo de titulação, ou de transferência a domínio privado das terras da reforma agrária. A tornar-se hegemônica como política fundiária para os assentados, a titulação pode implicar a perda de controle público sobre as terras hoje registradas em nome da União e que, como tais, constituem a base a partir da qual o Estado pode empreender ações redistributivas do patrimônio fundiário do país.

Conquanto possa ser vista como garantia de acesso à terra aos atuais possuintes ou mesmo como forma de “libertação” dos assentados da tutela do Estado, segundo os termos em que a define a Confederação Nacional da Agricultura (CNA) – entidade representante do agronegócio que postulou a inclusão dessa política na pauta do Incra e do MDA –,⁵⁰ a titulação pode vir a agravar o caráter excludente da estrutura fundiária: se, por um lado, gera benefícios imediatos aos atuais possuintes, ela significa, por outro, a transferência de parte expressiva das terras públicas ao domínio privado, expondo-as, a partir disso, aos mecanismos de funcionamento de um mercado altamente concentrador, capaz de recolocar o problema do acesso à terra em áreas nas quais as lutas sociais camponesas, conjugadas à política pública de reforma agrária, haviam ao menos atenuado a concentração da propriedade. Em um contexto de altas sucessivas dos preços da terra,⁵¹ a titulação de domínio abre, sobre terras que eram públicas, a possibilidade de venda generalizada de lotes, especialmente tendo em conta as difíceis condições de subsistência das famílias nos assentamentos⁵² em razão da assistência, muitas vezes precária e intempestiva, que lhes é prestada pelo Estado.

Contrariando de certa forma os objetivos que presidem à execução da política de reforma agrária, segundo os quais a titulação dos assentados, bem como a emancipação dos projetos, vem concluir todo o processo de estruturação produtiva das famílias, a transferência de titularidade prevista na lei leva em consideração tão somente o tempo decorrido desde a entrega do primeiro documento da terra ao beneficiário –

50. Ver notícia em CNA... (2012).

51. Estudo recente da Informa Economics FNP, consultoria especializada em agronegócios, afirma, por exemplo, que o preço médio por hectare no país subiu 227,6% entre o primeiro bimestre de 2003 e o último bimestre de 2012 (Preço, 2013). Estudos anteriores mostram que, de 2000 a 2006, os preços reais de terra no Brasil cresceram a taxas anuais de 10,61% (pastagem) e 10,16% (lavoura). Ver Gasques, Bastos e Valdes (2008).

52. Entre outros problemas, a *Pesquisa sobre a qualidade de vida dos assentamentos da reforma agrária*, realizada pelo Incra, em 2010, mostra que 21% das famílias afirmavam não ter água suficiente para consumo ao longo do ano e que apenas 43% delas tinham acesso à energia elétrica (Incra, 2010).

a concessão de uso –, sem fazer referência ao estágio de consolidação dos lotes como unidades produtivas. Com isso, é possível que a titulação venha a ser uma política dirigida não às famílias assentadas mais estruturadas economicamente, mas precisamente às mais vulneráveis: a permissão de proceder à alienação gratuita de lotes de menor dimensão – de até 1 módulo fiscal (MF)⁵³ – em assentamentos criados em terras públicas federais reforça a hipótese de que a titulação pode significar, em vez de emancipação da família em relação à “tutela” do Estado, a “emancipação” da terra em relação ao patrimônio público.

Nas discussões que precederam a promulgação da Lei nº 13.001, foi ventilada, por parlamentares e representantes de movimentos sociais rurais, a preocupação de evitar que a comercialização de lotes de reforma agrária, subsequente à titulação, engendrasses outro ciclo de concentração fundiária. Algumas medidas formais foram incluídas na lei, visando remediar essa consequência. Antes de trazê-las à baila, convém esclarecer as diferenças entre os três instrumentos legais de concessão de domínio e usufruto por meio dos quais se tem regulado a relação dos assentados com a terra:⁵⁴ o *contrato de concessão de uso* (CCU), o *título de domínio* (TD) e a *concessão de direito real de uso* (CDRU).

A *concessão de uso* configura-se, no âmbito da reforma agrária, como contrato administrativo, de caráter temporário e gratuito, que atribui a utilização exclusiva de um bem a um particular, autorizando-o a explorá-lo segundo sua destinação específica, isto é, para que ele, residindo e produzindo na terra, dê cumprimento à função social desse bem. O Estado mantém-se na condição de titular do domínio, transferindo a posse direta ao beneficiário. Conquanto o CCU valorize a posse agrária em sua dimensão social e produtiva, a natureza jurídica desse instrumento reveste-o de caráter precário, destituído da estabilidade e da proteção que deve presidir à relação do assentado com a terra. O CCU é válido por cinco anos, prorrogáveis por mais cinco,⁵⁵ perfazendo o prazo de dez anos que, presumindo a plena e tempestiva prestação dos deveres do Estado na estruturação dos projetos – com construção de estradas, abastecimento de água e energia elétrica etc., um desempenho raramente verificado –, autorizaria a conversão desse instrumento provisório em *título de domínio* (TD). É este prazo decenal que referencia, na Lei nº 13.001, os dispositivos relativos à titulação e eventual venda das terras por parte dos assentados. Mas, além do decurso do prazo mínimo de cinco anos de vigência do CCU, a outorga de TD

53. Instituído pelo Artigo 50 do *Estatuto da terra* (Brasil, 1964), o módulo fiscal corresponde à área mínima necessária para o sustento de uma família de trabalhadores rurais. Definida, pelo Incra, para cada município, a unidade de MF varia de um mínimo de 5 hectares a um máximo de 110 hectares.

54. Para uma sucinta e excelente exposição desses conceitos, ver Nesi (2011).

55. Ver o § 2º do Artigo 3º da Instrução Normativa nº 30, de 24 de fevereiro de 2006, do Incra (Incra, 2006).

aos assentados – em regra, *pela compra* – deve obedecer a outros requisitos:⁵⁶ a área do projeto deve estar transcrita em nome do Incra, bem como a área das parcelas deve ter sido demarcada e georreferenciada.⁵⁷

O *título de domínio* (TD) é concedido de forma individual, em nome da unidade familiar, indicando como seu objeto a área do lote ou, em projetos de exploração coletiva, a fração ideal. Ao estabelecer a inalienabilidade da terra pelo período de dez anos, a regulamentação do Incra adenda que a contagem desse prazo não se inicia a partir da emissão do TD, e sim a partir da data, bem mais recuada, de celebração do CCU, isto é, do primeiro documento da terra recebido pelo assentado. Em termos práticos, isto significa que, havendo completado dez anos de assentamento em regime de concessão de uso, o assentado que obtiver o título de domínio pode negociá-lo imediatamente, sem necessidade de abrir contagem a novo prazo de carência.

A legislação proíbe outorga de TD a beneficiários assentados em projetos ambientalmente diferenciados – Projetos Agroextrativistas (PAEs), de Desenvolvimento Sustentável (PDS) e congêneres; nestes, a relação dos assentados com a terra é regulada por um terceiro instrumento: o contrato de *concessão de direito real de uso* (CDRU). Originalmente instituído no Decreto-Lei nº 271, de 1967, que dispunha sobre loteamento urbano, esse instrumento teve sua aplicação estendida, por meio do Artigo 7º da Lei nº 11.481, de 2007, para criar a modalidade de concessão de uso de terras públicas, como direito real resolúvel, visando aos objetivos específicos de “cultivo, aproveitamento sustentável das várzeas e preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência”. O caráter “resolúvel” da CDRU toca ao compromisso que o concessionário assume de não conferir ao imóvel destinação diversa da ajustada no termo. O usufruto pleno da terra concedida sob CDRU nos projetos ambientalmente diferenciados está condicionado ao cumprimento da função socioambiental da terra, cujos princípios incluem o respeito aos modos tradicionais de exploração do solo e o desempenho de atividades produtivas de baixo impacto ecológico.

A regulamentação⁵⁸ que institui a CDRU como instrumento que protege a condição das comunidades tradicionais em relação às terras – como no caso dos PAEs – e que disciplina a adoção de práticas sustentáveis em assentamentos criados em áreas preservadas – como no caso dos PDS – não restringe sua aplicação apenas aos projetos ambientalmente diferenciados. Ela faculta ao Incra a possibilidade de estender a CDRU a outros tipos de assentamento. E, com efeito, uma vez que obriga o beneficiário a manter a utilização do bem segundo o

56. Ver o Artigo 4º da Instrução Normativa nº 30, de 24 de fevereiro de 2006, do Incra (Incra, 2006).

57. Conforme dispõe a Lei nº 10.267, de 2001.

58. Ver Incra (2006).

termo que originou sua posse e veda a transmissão da propriedade, a CDRU tem sido considerada o meio mais adequado para conservar o patrimônio fundiário sob domínio da União e promover o acesso à terra sem incorrer em risco de reconcentrar áreas reformadas. Parecer de uma Procuradoria Especializada do Incra⁵⁹ chancela a adequação desse contrato ao interesse público, salientando que ele confere à “destinação de terras públicas para fins de reforma agrária” um instrumento seguro, que protege o patrimônio público com vistas a dar à terra uma “função socioambiental”.

Se o TD converte o beneficiário da reforma agrária em proprietário – garantindo-lhe o direito de se defender judicialmente contra ameaça de terceiros sobre sua propriedade –, por outro lado, ao converter a terra de bem público em bem privado, ele retira do titular a proteção jurídica e o acesso a determinadas políticas públicas diferenciadas que a propriedade da terra em nome do Estado lhe franqueava. Com a terra voltando ao mercado fundiário, o pequeno produtor, agora na condição de pequeno proprietário, dificilmente disporá de meios suficientes para fazer frente a pressões imobiliárias e a assédios especulativos que podem não apenas rebaixar o valor de sua terra em uma eventual transação, como ainda torná-la inviável economicamente. Se, inserido em um projeto de reforma agrária, o pequeno produtor pode, como parte desse coletivo, contar com a proteção do Estado contra danos advindos da vizinhança de grandes propriedades – como o “avanço” forçado das estremas, o represamento indevido das águas que o abastecem, a pulverização de veneno sobre as culturas etc. –, por outro lado, como pequeno proprietário, ele pode se ver isolado frente a tais prejuízos e não obter para seu direito senão uma proteção relativa, cuja efetividade, em certos contextos de disputa, talvez se revele apenas proporcional ao tamanho de sua terra.

A CDRU, porém, ao conferir ao beneficiário um direito real, faculta-lhe os meios de pleitear a proteção jurídica sobre sua posse. Isto significa que a CDRU garante a seus beneficiários as mesmas dimensões protetivas do TD quanto à estabilidade na terra. A diferença essencial em relação ao TD é que a CDRU, embora transacionável enquanto termo de garantia de posse de determinada terra – caso seu beneficiário decida, por exemplo, deixar o assentamento –, *não autoriza a venda dessa terra, conservando sempre o domínio público sobre ela*. Mas, conquanto a CDRU não possa ser objeto de uma relação de compra e venda, ela pode ser objeto de sucessão hereditária: em outros termos, seu beneficiário pode transmitir a seus descendentes a concessão de direito de uso sobre a terra e, com ela, assegurar a eles a estabilidade na posse. Ora, as prerrogativas adicionais

59. Parecer da Procuradoria Regional de Santarém (SR-30) no Processo Administrativo nº 54501.022270/2007-34, relativamente aos contratos de concessão de direito real de uso com beneficiários do PAE Juriti Velho (*apud* Nesi, 2011, p. 81).

que o TD oferece ao proprietário estão ligadas à dimensão mercantil da terra – como valor de troca, como reserva de valor ou como bem dado em garantia a uma dívida – e não têm relação objetiva com os propósitos da reforma agrária, que dizem respeito à equidade e à justiça na distribuição fundiária, à segurança para as famílias na posse da terra em que vivem e produzem e, sobretudo, a uma concepção da terra como fator de socialização, e não de poder.

Voltemos à Lei nº 13.001. Ela assegura aos beneficiários da reforma agrária o direito futuro de adquirir o TD ou a CDRU ao fim do contrato de concessão de uso;⁶⁰ contudo, alguns dos dispositivos da lei indicam que a política fundiária que nela se esboça é tendente à titulação privada dos lotes dos assentamentos de reforma agrária e potencialmente subsidiária de um processo de expansão do mercado de terras.

Um desses dispositivos consta no já citado Artigo 2º, que condiciona a transmissão da propriedade da moradia à transferência da titularidade do lote, isto é, à adesão do beneficiário da reforma agrária à titulação. Ainda que a lei garanta alienação gratuita do lote para famílias assentadas em áreas de até 1 MF em projetos criados em terras públicas federais, a subordinação do direito à moradia à transferência, onerosa ou não onerosa, de titularidade do lote deve operar como fator de incentivo, ou constrangimento, à adesão dos assentados à titulação, tornando inócuo o “direito”, que a mesma lei lhes faculta,⁶¹ de optar pela concessão de direito real de uso em lugar do título de domínio. Outra restrição coloca-se aos optantes pela CDRU: o falecimento de um concessionário implica a transferência da posse do imóvel a seus herdeiros ou legatários,⁶² mas estes não poderão fracioná-lo. Tal limitação pode conferir à CDRU caráter excludente no que tange ao problema da sucessão familiar. Convém não perder de vista que, em virtude da forte concentração da propriedade no país, os pequenos produtores dispõem de áreas muito reduzidas, que, fracionadas, deixam de ter viabilidade econômica. Seria certamente infrutífero para a reforma agrária que a repartição dos lotes familiares engendrasses uma proliferação de minifúndios. A questão, porém, é que se a política não dispõe de meios que assegurem a terra para descendentes de seus beneficiários – muitos acampados e novos assentados são filhos e filhas de assentados –, a Lei nº 13.001 tampouco propõe tal objetivo. Ao proibir fracionamentos, ela se limita a dar uma regulação restritiva a tais efeitos,

60. Essa previsão consta no Artigo 10, que estabelece nova redação ao Artigo 18 da Lei nº 8.629, de 1993.

61. Essa opção é inscrita no § 4º, do Artigo 18, da Lei nº 8.629, com nova redação dada pelo Artigo 10 da Lei nº 13.001.

62. Ver os §§ 9º e 10 do Artigo 18 incluído, pela Lei nº 13.001, na Lei nº 8.269.

ainda que reconheça, sob condições específicas,⁶³ as áreas em que já tenham ocorrido desmembramentos e remembramentos.

Uma dessas condições reitera uma diretriz introduzida pela Lei nº 13.001: os lotes a serem distribuídos pelo Programa Nacional de Reforma Agrária não poderão ter área superior a 2 MF ou inferior à fração mínima de parcelamento (FMP).⁶⁴ Essa regra, cumpre notar, não diverge dos fatos: em cerca de 80% dos 9,1 mil projetos de reforma agrária cadastrados no Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra), a área média dos lotes familiares está abaixo de 1 MF. Não seria adequado afirmar que o dispositivo inserido pela Lei nº 13.001 agrava tal cenário – cujas causas devem ser atribuídas às dinâmicas políticas e econômicas que reproduzem a concentração fundiária – mas, ao estipular tal limitação, a lei relega o problema da sucessão a um impasse definitivo e constrange ainda mais os horizontes da política de reforma agrária.

Conquanto a regra de limitação da área dos lotes a 2 MF abranja tanto as terras sob o regime de CDRU quanto aquelas a serem tituladas, fica claro que, para efeitos de sucessão e fracionamento das áreas, a opção pelo TD se propõe mais uma vez ao beneficiário como uma vantagem: em caso de desacordo na família, a venda do lote e a consequente conversão do patrimônio em valor monetário facilitarão sua partilha entre os descendentes, determinando-os a abandonar não apenas a terra familiar, mas o campo. Se esse movimento tornar-se regra entre as famílias, não será surpresa se a Lei nº 13.001 vier a impulsionar novo ciclo concentracionista da propriedade fundiária com a generalização dos TDs. Embora a proibição do fracionamento de áreas em regime de CDRU para efeito de sucessão hereditária atenda ao aparato legal, visto que o concessionário não pode transmitir um direito real de uso que, a rigor, compete ao ente que detém domínio real da área – União –, não estaria previamente vedada na legislação geral a criação de uma regulamentação que autorizasse o eventual parcelamento de uma área sob CDRU, definindo beneficiários, limites e contrapartidas. Mas a Lei nº 13.001 não abre essa possibilidade.

A regra que fixa o limite de 2 MF para os lotes de reforma agrária comparece ainda em outro dispositivo⁶⁵ da Lei nº 13.001, cuja redação consiste na tentativa de oferecer resposta às preocupações dos movimentos sociais rurais quanto ao risco de haver, a partir da política de titulação, a reconcentração da terra. A lei prevê que, ao término do prazo de dez anos de inegociabilidade, o imóvel objeto

63. Tais condições constam nos incisos do §1º do Artigo 18-A da Lei nº 8.629, com nova redação dada pelo Artigo 10º da Lei nº 13.001: o beneficiário não pode possuir outro imóvel e deve preencher os requisitos legais que definem o perfil de assentado; além disso, o parcelamento ou o reagrupamento deve ser anterior a 27 de dezembro de 2013 e não pode ter resultado em uma área de extensão superior a 2 MF.

64. Ver *caput* do Artigo 18-A da Lei nº 8.629, com nova redação dada pelo Artigo 10º da Lei nº 13.001.

65. Trata-se do § 1º do Artigo 22 da Lei nº 8.629, cuja redação foi estabelecida pelo Artigo 10º da Lei nº 13.001.

de título de domínio somente poderá ser alienado se sua área não vier a integrar imóvel rural de extensão superior a 2 MF. O propósito contido nessa delimitação é decerto o de impedir que áreas recém-tituladas, oriundas de projetos de reforma agrária, sejam rapidamente absorvidas por grandes propriedades e, desta forma, precipitem os efeitos concentracionistas de que a política de titulação parece estar imbuída. No entanto, além do fato de, definindo o limite máximo de 2 MF, a regra valer-se do padrão fundiário dominante nos assentamentos, ela se atém a regular *apenas* a primeira transação na qual o imóvel titulado é negociado. Isto significa que não há qualquer impedimento explícito na lei para que a mesma área titulada, uma vez integrada por meio da venda a um imóvel de até 2 MF, venha a ser, na transação seguinte – que pode ocorrer, por exemplo, um dia após a primeira –, adquirida por uma grande propriedade. As insuficiências do texto legal dão margem a considerar que tal restrição é não apenas tímida, mas inofensiva.

A Lei nº 13.001 não especifica as condições de aquisição dos TDs pelos beneficiários de reforma agrária que aderiram a essa alternativa, mas prevê que o valor da alienação⁶⁶ será definido com base em um preço mínimo estabelecido em planilha referencial do Incra, sobre o qual uma regulação subsequente deverá fixar redutores, rebates ou bônus de adimplência, em condições de pagamento e carência que não poderão ser superiores às já praticadas no âmbito do programa Banco da Terra e revistas por Lei Complementar promulgada em maio de 2014.⁶⁷ Que as regras para concessão e aquisição de título de domínio, inscritas na Lei nº 13.001, sejam parte de uma política de titulação, isto fica demonstrado pela redação do § 6º, do Artigo 18, da Lei nº 8.629, alterado pela Lei nº 13.001, segundo a qual as condições de pagamento nela previstas se estenderão aos títulos de domínio cujos prazos de carência não expiraram. Isto quer dizer que as cláusulas referentes à titulação inseridas na Lei nº 13.001 exprimem efetivamente uma orientação política que não só se projeta para além do curto prazo, como ainda contém um dispositivo de universalização.

Pode-se, pois, concluir que a Lei nº 13.001/2014 lança as bases preliminares para uma política de ampla titulação privada das terras dos assentamentos rurais. Em estudo do Ipea⁶⁸ elaborado para a análise dessa lei, propuseram-se duas estimativas de seus efeitos. A primeira delas, considerando as disposições gerais da lei – aplicáveis a todo o universo dos assentamentos – e tomando como critério apenas o prazo de dez anos (a contar da entrada da família no projeto) exigido

66. Ver §§ 5º e 6º do Artigo 18-A da Lei nº 8.629, com nova redação introduzida pelo Artigo 10º da Lei nº 13.001.

67. O Banco da Terra oferece crédito a produtores que desejam adquirir terra própria sob mais facilitadas condições de pagamento, elencadas no Artigo 7º, da Lei Complementar nº 93, de 1998, que criou o programa. A Lei Complementar nº 145 redefiniu tais condições, estabelecendo prazo de amortização de 35 anos (incluindo carência mínima de 36 meses), juros limitados a 12% ao ano, com redutores de até 50% sobre as parcelas de amortização do principal e sobre os encargos financeiros.

68. Ver Ferreira *et al.* (2014).

para converter a posse em domínio via titulação, mostra que o total da área a ser titulada e, assim, tornada potencialmente comercializável poderia chegar, em fins de 2014,⁶⁹ a 46,6 milhões de hectares, 53% de toda a terra obtida ao longo da história da reforma agrária. Se, deste total, forem excluídas as áreas dos projetos federais ambientalmente diferenciados (PAEs, PDS e outros) que, em virtude da Instrução Normativa nº 30/2006 (Artigo 4º, parágrafo 1º) do Incra (2006), são insuscetíveis à titulação, o total chegaria a 36,4 milhões de hectares. Mantendo a restrição para projetos ambientalmente diferenciados e subtraindo, ainda, desses valores, os dados referentes a projetos cadastrados como estaduais – pois a lei se refere a assentamentos criados em terras da União –, ter-se-ia por resultado potencial a titulação de 33,8 milhões de hectares.

Uma segunda estimativa, mais pontual, concerniria aos efeitos imediatos do parágrafo 7º, do Artigo 18, da Lei nº 8.629/93, cuja redação nova é estabelecida pela Lei nº 13.001/14: esse dispositivo prevê a titulação não onerosa de lotes de até 1 MF situados em projetos de assentamentos criados em terras devolutas discriminadas e registradas em nome da União.⁷⁰ Considerando como base de cálculo *a soma global das áreas de todos os projetos cujo tamanho médio do lote por família seja igual ou inferior à unidade de módulo fiscal* do respectivo município, e excluindo desse total as áreas de todos os projetos criados em imóveis de presumido domínio particular anterior e as situadas em projetos estaduais e/ou ambientalmente diferenciados, *o resultado em termos de alienação gratuita de terras públicas para livre disposição de seus atuais possuintes monta a 7 milhões de hectares*. Cumpre notar que esse total, do qual estão debitadas todas as restrições virtualmente aplicáveis, corresponde tão somente ao *efeito mínimo e imediato* do dispositivo legal, e que este mínimo, em termos fundiários, representaria 84% de toda a terra pública federal destinada a projetos de reforma agrária nos últimos vinte anos. Resta ver, para o futuro próximo, como tais dispositivos serão efetivamente regulamentados, a fim de oferecer uma estimativa precisa da potencial perda do patrimônio fundiário público que a Lei nº 13.001 enseja.

3 ACOMPANHAMENTO DA POLÍTICA E DOS PROGRAMAS

3.1 Execução orçamentária do MDA em 2013

Em 2013 o MDA teve autorização para aplicar R\$ 9,7 bilhões para a implementação de seus programas e ações, dos quais foram pagos cerca de R\$ 8,2 bilhões, ou seja, apresentou um nível de execução de 84,5%. O que chama atenção é a diferença,

69. Projeção feita de acordo com os dados do Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra)/Incra de dezembro de 2013.

70. Ficariam, pois, excluídos todos os projetos criados em terras estaduais (identificados por tipo de projeto) e os projetos cujas terras pertenciam a imóveis de anterior propriedade particular – obtidos via adjudicação, compra e venda, confisco, doação, doação e desapropriação.

para mais de 80%, entre os valores da dotação inicial e os valores autorizados. Esta atribuição suplementar de recursos – R\$ 4,3 bilhões – foi apropriada majoritariamente pelo programa Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária (R\$ 3,2 bilhões), que destinou tais recursos para a aquisição de máquinas e equipamentos para recuperação de estradas vicinais para municípios com até 50 mil habitantes (R\$ 1,86 bilhão) e para apoio ao desenvolvimento sustentável de territórios rurais (R\$ 1,30 bilhão).

Em anos anteriores o aumento dos recursos disponibilizados em relação à dotação orçamentária inicial apresentava índices de variação mais modestos: 12,5% em 2010, 8,0% em 2011; em 2012, já com variação diferenciada, cresceu 38,8%.

Em 2012 a maior parte dos recursos dispendidos com os programas finalísticos do MDA tinha sido apropriada pelo programa Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária, que avançou de 40% para 59% entre 2012 e 2013.

TABELA 1
Execução orçamentária dos programas finalísticos

Programas finalísticos	2012	2013
Liquidado: valores correntes – total (R\$)	4.044.391.640	6.504.025.320
Agricultura Familiar (%)	32	24
Biodiversidade (%)	0	0
Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária (%)	40	59
Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial (%)	1	1
Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas (%)	0	0
Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária (%)	26	16
Segurança Alimentar e Nutricional (%)	1	0,003

Fonte: MDA 2012 e 2013.
Elaboração: Disoc/Ipea.

Os programas finalísticos que deveriam estar no centro da atuação do Inca – Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária; Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial; e Segurança Alimentar e Nutricional – continuaram a perder protagonismo no conjunto das ações do Inca e do MDA. Por outro lado, os dispêndios com o programa Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária vêm aumentando: se, em 2012, representou 40% do total gasto com os programas finalísticos do MDA/Inca, em 2013 ele avançou para quase 60%.

Em 2013, o Incra desembolsou com o programa Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária valores da mesma magnitude que em 2012, pouco mais de R\$ 1,0 bilhão em cada ano. Mas, em 2013, houve queda da participação no total do montante liquidado: baixou de 26%, em 2012, para 16%; mais um indicador da perda de importância da reforma agrária na agenda política.

3.2 Reforma agrária

No período 2011-2013 a reforma agrária praticamente desapareceu da agenda governamental, aprofundando uma desconstrução que se acelera a partir de 2007. Os discursos oficiais passaram a enfatizar que as ações no âmbito da política agrária passariam a priorizar a regularização fundiária e a dotação de infraestrutura aos assentamentos estabelecidos. Não que isso seja irrelevante ou desnecessário. A regularização fundiária cumpre um importante papel na promoção da segurança jurídica das posses legítimas. A necessidade de melhorias na infraestrutura dos projetos de assentamento tem sido recorrente em todos os estudos e pesquisas sobre esta questão. O cerne da citada desconstrução está na queda da criação de novos assentamentos e na não fixação de metas que possam atender (assentar) ao menos as famílias que vivem em acampamentos. A questão da meta não é irrelevante, pois alimenta as esperanças e pauta a luta dos que aguardam o acesso à terra.

Em 2013 foram assentadas 30,3 mil famílias, das quais 7,3 mil (24,8%) em projetos criados no ano, configurando um resultado pouco melhor em relação ao biênio anterior, mas ainda muito aquém da média anual de assentamentos observada na década anterior (2003 a 2012) de 65,5 mil famílias assentadas/ano. Foram criados ou reconhecidos 136 projetos de assentamentos, totalizando a incorporação de 319,9 mil hectares à reforma agrária, dos quais 52% obtidos de forma não onerosa (arrecadação, reconhecimento e outros). Os projetos criados em 2013 de forma onerosa (48%) foram obtidos com o orçamento de 2012. Isso ocorre devido ao processo judicial inerente à desapropriação, que autoriza a criação do projeto de assentamento somente após o ato de imissão na posse expedido pela justiça.⁷¹

Nos primeiros seis meses de 2014 foram assentadas 7.133 famílias. Com este desempenho o número de famílias registradas em projetos em execução passou de 943.534, em 30 de junho de 2013, para 957.348, em 30 de junho de 2014; uma variação de apenas 1,5%. Este desempenho em nada altera a distribuição e as características gerais dos assentamentos já apresentados em edições anteriores deste boletim.⁷²

71. É possível que os projetos de assentamento sejam criados imediatamente após a obtenção do ato de imissão na posse, enquanto o processo judicial de desapropriação se estende na esfera judicial, mas a autorização para a transcrição do imóvel, em nome do Incra, somente ocorre após a finalização do processo judicial.

72. O Sistema de Informações de Projetos da Reforma Agrária (Sipra), do Incra, nos possibilita acesso a dois tipos de arquivos: o primeiro contém informações sobre todos os projetos em execução, identificando as características gerais de cada projeto: nome, localização municipal, área, capacidade, número de famílias assentadas, fases dos projetos, data de criação, forma de obtenção da terra.

Com correções apenas na margem dos números apresentados nas tabelas e anexos estatísticos já publicados,⁷³ a percepção daquilo que expressam não se modificou.

3.2.1 Balanço geral dos assentamentos

Assentamentos em 2013

Os projetos estabelecidos em terras obtidas de forma onerosa, ou seja, com custos financeiros e emissão de títulos da dívida agrária (TDAs) – embora em número bastante superior àqueles estabelecidos basicamente em terras públicas –, agregam pouco menos de 50% das áreas que em 2013 foram incorporadas ao programa de reforma agrária (tabela 2).

A região Nordeste concentrou a maior parte das terras obtidas via desapropriação: 32% do total. Nas regiões Sul e Sudeste, em que o processo de ocupação rural está mais consolidado, somente cerca de 5% da área destinada aos sem-terra foi obtida de forma onerosa, basicamente via desapropriação. Aliás, foram também baixos os assentamentos nestas regiões em 2013: juntas, somavam 11% do total de famílias assentadas, considerando as terras obtidas por via onerosa.

TABELA 2
Famílias assentadas em projetos criados em 2013, por região e segundo a forma de obtenção da terra¹

Origem da terra/região	Projetos criados em 2013		Área obtida		Capacidade criada		Famílias assentadas	
	Número	(%)	Hectares	(%)	Número	(%)	Número	(%)
<i>Onerosa</i>	101	74	157.019,4913	49	5.557	59	4.778	61
Norte	12	9	24.200,1816	8	857	9	753	10
Nordeste	67	49	103.711,0252	32	3.344	35	2.843	36
Sudeste	13	10	11.346,7174	4	680	7	607	8
Sul	3	2	3.817,3601	1	237	3	212	3
Centro-Oeste	6	4	13.944,2070	4	439	5	363	5
<i>Não onerosa</i>	35	26	162.830,7361	51	3.914	41	3.041	39
Norte	16	12	84.848,3523	27	1.298	14	837	11
Nordeste	15	11	21.067,0821	7	1.887	20	1.786	23
Sudeste	3	2	56.647,5897	18	715	8	404	5
Sul	1	1	267,7120	0	14	0	14	0
Centro-Oeste	0	0	0,0000	0	0	0	0	0
Total	136	100	319.850,2274	100	9.471	100	7.819	100

Fonte: DT/Sipra.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Nota: ¹ Em execução em 3 de julho de 2014.

73. Edições anteriores deste periódico, especialmente os imediatamente anteriores: n^{os} 20 a 22.

As operações de compra e venda de terras para a constituição de assentamentos rurais, representando em conjunto menos de 1,5% do total de terras destinadas à reforma agrária em 2013, concentraram-se nas regiões Sul (71%), Norte (22%) e Nordeste (7%). Basicamente constituem operações pontuais para resolução de conflitos ou mesmo demandas de proprietários. O significativo é que deram origem a apenas quatro projetos novos, em que foram assentadas 204 famílias. Apenas um projeto, localizado em Rio Branco do Ivaí, com 169 famílias já assentadas, representa dois terços da área obtida por compra e venda.

A desapropriação continuou como modalidade mais importante para a obtenção de terras. Em 2013, deu origem a mais de 70% dos projetos criados, em que foram assentadas 4.574 famílias (58% do total). Como mostra a tabela 2, estas áreas foram obtidas majoritariamente na região Nordeste (49% do total).

Uma nova regulação do MDA, a Portaria nº 5, publicada em 31 de janeiro de 2013 (Brasil, 2013a), introduziu mudanças nas normas a serem observadas pelo Incra para a constituição de novos projetos de assentamento. Estas, embora possam ser tecnicamente defensáveis, funcionaram na prática como entraves aos processos de obtenção de terra já em andamento.⁷⁴ Declarações infelizes de membros do alto escalão do governo, talvez como estratégia de justificativa da baixa execução do programa de reforma agrária, imputavam aos assentados responsabilidade pelos níveis prevaletentes de pobreza, designando-os como “favelas rurais”, evidenciando desconhecimento e mesmo desconsideração para com os pobres do campo e da cidade.

As novas regras fixadas na portaria estabelecem que a terra a ser objeto de desapropriação deve, além de estar improdutiva e ter preço considerado aceitável, ser potencialmente produtiva e possibilitar o sustento de seus ocupantes. As condicionalidades aparentemente vão de encontro ao que vinha sendo executado com frequência. As terras desapropriadas nem sempre eram férteis ou tinham água em quantidade suficiente.⁷⁵ A racionalidade na condução da política de reforma agrária nem sempre prevaleceu, daí muitas das áreas de assentamentos não possuírem adequado potencial produtivo. A regulação recente instituiu também que o preço a ser pago pela terra desapropriada não poderia exceder limites definidos de acordo com a região e o bioma, variando entre R\$ 40 mil e R\$ 140 mil⁷⁶ por família beneficiária.

74. Cerca de cem processos de desapropriação à espera da assinatura presidencial (promulgação dos respectivos decretos) foram devolvidos às Superintendências Regionais do Incra para se adequarem às novas regras.

75. A respeito ver o relatório de pesquisa *Avaliação da situação de assentamentos da reforma agrária no estado de São Paulo: fatores de sucesso ou insucesso* (Ipea, 2013).

76. A Portaria MDA nº 7, de 31 de janeiro de 2013, estabelece: Artigo 1º Para efeito de obtenção de imóveis rurais para fins de reforma agrária, o valor máximo do imóvel, por família beneficiária, não poderá exceder os seguintes valores de referência, por região geográfica e bioma incidente: *i*) R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais) nos biomas Cerrado e Caatinga, na Região Nordeste; *ii*) R\$ 80 mil nos biomas Amazônia e Mata Atlântica, na Região Nordeste, e bioma Cerrado, no estado de Tocantins; *iii*) R\$ 90 mil no bioma Amazônia, nas Regiões Centro-Oeste, Norte e bioma Pampa; e *iv*) R\$ 140 mil nas demais regiões.

Outras condicionalidades introduzidas devem ser observadas conjuntamente. Todos os beneficiários têm de estar inscritos no Cadastro Único de programas sociais (que agrupa os beneficiários do Bolsa Família, por exemplo). A área deve atender à combinação dos seguintes fatores: *i*) estar situada em região com alta densidade de população em situação de pobreza extrema; *ii*) estar situada em região com alta concentração fundiária; *iii*) estar situada em região com alta incidência de minifúndios; *iv*) estar situada em região com alta disponibilidade de terras públicas não destinadas; *v*) apresentar demanda social fundamentada; e *vi*) ser objeto de ações do Poder Público no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria e do Programa Territórios da Cidadania ou outras iniciativas que facilitem o acesso das famílias assentadas às políticas de inclusão social e produtiva. Tais modificações, conquanto possam representar uma adaptação da política à agenda governamental de combate à miséria, inscrevendo a reforma agrária entre as estratégias de enfrentamento das condições de reprodução da pobreza, colocam, todavia, questões importantes à ação fundiária do Estado e que não podem ser negligenciadas. Ao ligar a reforma agrária às políticas sociais de viés compensatório, a nova regulação altera, de certo modo, o contrato social que rege essa política, dotando-o de caráter essencialmente assistencial – ainda que proponha uma inclusão pela via do trabalho – e retirando o peso do caráter estratégico da reforma agrária como política estrutural de democratização do acesso à terra.⁷⁷

QUADRO 1
Novas regras para a reforma agrária

Normativos	Produtividade	Prioridades	Gênero	Teto
Normativos anteriores	Desapropriação: constatação/laudo técnico atestando a improdutividade da terra.	Nada estabelecido.	Nada estabelecido.	Sem definição de gastos/custos para obtenção de terra por família.
Normativo atual	Desapropriação: além do cumprimento do já estabelecido, acrescenta-se como condicionante que a terra tenha condições naturais de gerar renda e se enquadre nos limites de preço estabelecidos pelo governo.	Atendimento à população mais pobre e estabelecimento de cotas para produtores jovens de até 29 anos; exclui quem abandonou o programa.	Reconhecer o direito de casais homoafetivos no processo de assentamento.	Limita os valores a serem dispendidos por família a ser assentada em processos de desapropriação ou compra e venda de áreas destinadas à reforma agrária. Os valores variam conforme a localização (biomas).

Fonte: Portarias nºs 5, 6 e 7/2013, do MDA.

A necessidade de atendimento simultâneo aos novos condicionantes desacelerou ainda mais o processo de obtenção de terras e de criação de assentamentos ao longo de 2013. Somente em outubro foram assinados, pela presidente, os primeiros oito decretos com vistas à desapropriação de terras, graças à edição,

77. Algumas novidades normativas procuram atualizar outras demandas sociais até então desconsideradas ou não normatizadas. A primeira foi o acolhimento do direito de casais homoafetivos no processo de assentamento. Outra foi o estabelecimento de destinação de 5% dos lotes para atendimento de jovens com até 29 anos.

pelo MDA, da Portaria nº 86, de 10 de outubro de 2013 (Brasil, 2013b), que flexibilizou as exigências estabelecidas anteriormente. Esta flexibilização, porém, tem data marcada para se encerrar: 31 de março de 2015. Ficaram excluídos das atuais exigências “os procedimentos de obtenção de imóveis rurais para fins de reforma agrária com laudo agrônômico de fiscalização finalizado até a data de sua publicação, se assegurados aos respectivos proprietários o contraditório e a ampla defesa a respeito”; em outros termos, aqueles processos que já aguardavam emissão de respectivos decretos de desapropriação e que, com os novos normativos, foram devolvidos para as Superintendências Regionais para serem refeitos, puderam retornar para a consideração presidencial.

O congelamento temporário das novas regras foi uma resposta aos que vinham criticando a paralização do processo de criação de novos assentamentos. Tal crítica ganhou repercussão com a Nota Pública do Sindicato dos Peritos Federais Agrários que, manifestando a preocupação da categoria com os rumos da reforma agrária lançou, nos seguintes termos, uma campanha intitulada *Falecimento da reforma agrária*:

Caminhamos para o estabelecimento de um novo recorde em 2013. Até o momento, a três meses para encerrar o ano, nenhum decreto foi assinado pela presidente da República declarando algum imóvel rural de interesse social para fins de reforma agrária. Se confirmar este índice, será o pior de todo o período democrático, que até agora tem no governo Collor, no ano de 1992, o resultado mais baixo: de apenas 4 decretos para esse fim [outubro/2013] (Borba, 2013).

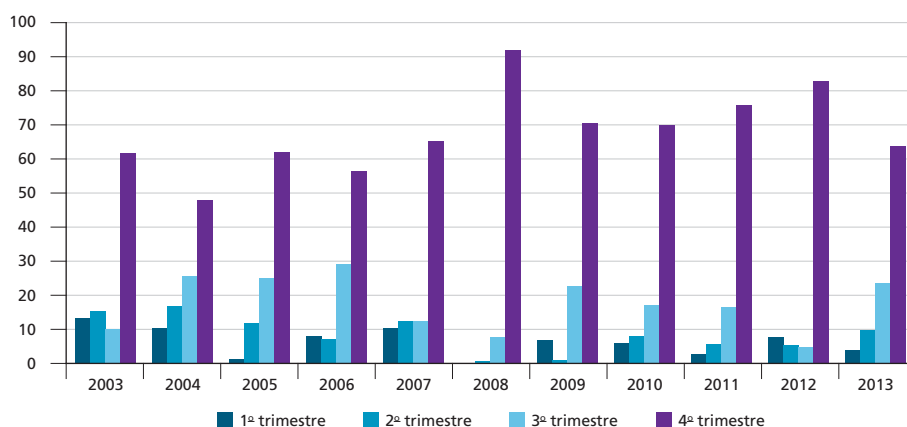
A temporária flexibilização das normas, embora tenha permitido a publicação de alguns decretos desapropriatórios em 2013, ficou distante de prover um desempenho melhor no atendimento às famílias sem-terra, mesmo por que o lapso temporal entre a publicação e a imissão na posse da terra em nome do Incra pode estender-se além de um ano.

Até o final de setembro de 2013, apenas cerca de 11 mil famílias (37% do total no ano) haviam sido assentadas. Como em anos anteriores, os assentamentos em 2013 foram concentrados no último trimestre (63%). Em termos de distribuição regional, mais de 70% ficaram nas regiões Norte e Nordeste. A maior parte dessas famílias ocupou lotes em projetos preexistentes: projetos recém-criados receberam menos da terça parte delas.

O fluxo trimestral de famílias assentadas a cada ano, desde 2003, revela os mesmos ritmos e disfunções. A política de reforma agrária, que deveria formar projetos e absorver famílias regularmente, sofre interrupções e adiamentos e desconecta-se das necessidades de sua população-alvo: começando muito lentamente no primeiro semestre, concentra quase toda sua execução nos últimos meses do ano. Uma primeira explicação para isso poderia estar nas dificuldades de obtenção de novas áreas. Mas grande parte das famílias beneficiárias a cada ano é assentada em

projetos criados em anos anteriores. Em 2013, observou-se a seguinte distribuição delas: 8,3% foram assentadas em projetos criados antes de 1994; 29,5% em projetos criados entre 1995 e 2002 (governo FHC); 30% em projetos criados entre 2003 e 2010 (governo Lula); e 30% em projetos criados entre 2011 e 2013 (atual governo). Ou seja, outros fatores estão impactando tanto a diminuição geral dos assentamentos rurais, quanto a desigual distribuição dos que ainda acontecem ao longo de cada ano.

GRÁFICO 1
Brasil: famílias assentadas por trimestre (2003-2013)¹
(Em %)



Fonte: Sipra/SDM/Relatórios: Rel_0229.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Nota: ¹ Em execução em 13 de fevereiro de 2014.

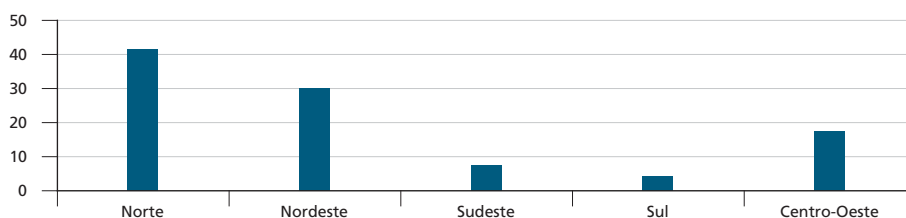
Famílias assentadas entre 2003 e 30 de junho de 2014

Estão disponíveis informações anuais apenas para os assentamentos realizados entre 2003 e junho de 2014. Estes dados registram somente o realizado a cada ano, não levando em conta o estoque existente, apresentado com mais detalhes nas tabelas do tópico seguinte, que trata dos “projetos em execução” e informa a situação geral dos assentamentos sob a governabilidade do Incra no momento da extração dos dados do Sipra.

Os dados anualizados informam o realizado no ano civil com a seguinte abertura: ano de criação do projeto que está recebendo novas famílias, capacidade do projeto (estimativa inicial da quantidade de famílias que podem ser assentadas), e número de famílias assentadas por trimestre. Ambos os arquivos do Sipra são alimentados por registros administrativos e passíveis de alterações permanentes no decorrer de cada trimestre até o fechamento do ano ou sempre que houver um fato novo para registro ou correção.

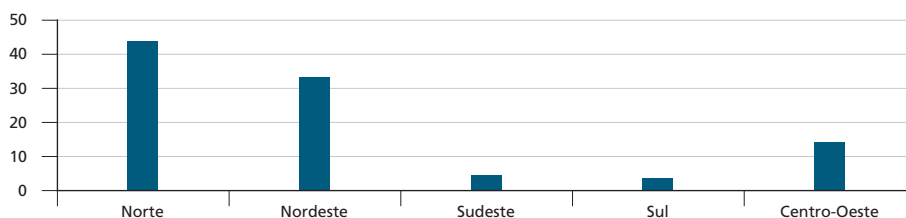
Os gráficos 2 e 3 mostram que a distribuição percentual das famílias assentadas por grandes regiões nos dados referentes às famílias assentadas em 2013 é semelhante à encontrada nos dados relativos ao estoque total dos projetos em execução até o primeiro semestre de 2014. Em ambos os registros a maior concentração de famílias assentadas na região Norte decorre tanto da maior disponibilidade de terras públicas (via não onerosa), quanto dos menores preços da terra (via onerosa).

GRÁFICO 2
Famílias assentadas por grandes regiões (2013)¹
(Em %)



Fonte: Sipra/SDM/Relatórios: Rel_0227 e Rel_0229.
Elaboração: Disoc/Ipea.
Nota: ¹ Em execução em 3 de junho de 2014.

GRÁFICO 3
Famílias assentadas em projetos em execução em 30 de junho de 2014¹
(Em %)



Fonte: Sipra/SDM/Relatórios: Rel_0227 e Rel_0229.
Elaboração: Disoc/Ipea.
Nota: ¹ Em execução em 3 de junho de 2014.

No Nordeste, embora com crescente dificuldade para obtenção de terras adequadas à criação de assentamentos, a demanda social por acesso à terra deve seguir elevada, seja pela concentração demográfica rural, seja pelos baixos índices de renda e trabalho decente.

Os projetos de reforma agrária em execução em 30 de junho de 2014

Os 9.154 projetos de assentamento em execução em 30 de junho de 2014 ocupavam área total de 88 milhões de hectares e abrigavam quase 960 mil famílias. A dimensão considerável da área total pode induzir à conclusão falsa de que os lotes dos assentados

possuíam áreas superiores às dos demais agricultores familiares,⁷⁸ mas essa extensão deve-se, na verdade, à área dos projetos agroambientais que, desenvolvendo práticas ambientalmente sustentáveis, abrangem grandes espaços de florestas preservadas.⁷⁹

A região Norte congrega a maior parte das áreas destinadas a assentamentos rurais (76%) e, desde 2006, tem abrigado a maior parcela de famílias assentadas (44%). Apenas dois estados – Pará e Maranhão, este na região Nordeste – concentram 37% das famílias assentadas. Os projetos de assentamento dos estados do Pará e Amazonas somam 57% da área total. A utilização de terras públicas para a constituição de assentamentos rurais está prevista na Constituição Federal de 1988 (Artigo 188).

TABELA 3

Brasil e grandes regiões: distribuição das áreas dos projetos em execução, das famílias assentadas e áreas médias dos lotes (histórico até 30 jun. 2014)¹

Regiões	Área (%)	Famílias assentadas (%)	Área média (hectares) ²
Norte	76	44	159,49
Nordeste	12	33	33,47
Sudeste	2	4	33,93
Sul	1	4	22,78
Centro-Oeste	9	14	57,9
Brasil	100	100	92,02

Fonte: Sipra/SDM/Relatório: ReL_0227.

Elaboração dos autores.

Notas:¹ Em execução em 3 de julho de 2014.

² Área média = área/número de famílias assentadas.

As características gerais dos projetos em execução repetem as anotadas em edições recentes deste periódico. A lógica de desaceleração que vem comandando as ações do Incra no último quadriênio não tem, com efeito, produzido resultados que impactem o conjunto dos assentamentos existentes. Alteram-se pouco, pois, os registros anteriores: 17% das famílias assentadas ocupam projetos criados antes de 1994, 43% estão em projetos criados entre 1995 e 2002, 38% em projetos criados entre 2003 e 2010 e 2% remanescentes em projetos criados a partir de 2011.

Se o programa ainda tiver espaço na futura agenda governamental, a designação de novas famílias para antigos projetos deve continuar, dado que, entre a capacidade estimada dos projetos e o número de famílias assentadas, existe em tese pouco mais de 200 mil lotes ainda vagos, a maior parte (72%) em projetos criados antes de 2002. Além disso, a região Norte possui 62% do total de lotes ainda vagos. A estimativa

78. Segundo o Censo Agropecuário 2006, os estabelecimentos familiares teriam área média de 18 hectares.

79. Englobam os seguintes tipos de projetos: Floresta Estadual (Floe); Floresta Nacional (Flona); Projeto de Assentamento Agroextrativista (PAE); Projeto de Assentamento Florestal (PAF); Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS); Projeto de Assentamento Estadual Agroextrativista (Peaex); Projeto Estadual de Assentamento Sustentável (Peas); Polo Agroflorestal (Polo); Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS); e Reserva Extrativista (Resex).

preliminar que define a capacidade dos projetos de reforma agrária para receber certo número de famílias nem sempre se confirma nos processos práticos de instalação e, ao longo do tempo, diferentes ocorrências podem levar à ocupação de um lote em projetos antigos, seja por sucessão, desistência e mesmo incorporação de áreas.

Ainda tendo como parâmetro os diferentes períodos de atuação da política de reforma agrária, nota-se que as áreas que conformam os diferentes projetos de assentamento tiveram um incremento significativo no período de 2003 a 2010, ainda hoje configurando 55% da área total. Essas áreas, majoritariamente situadas na região Norte, resultaram da incorporação de terras públicas já ocupadas na Amazônia (ribeirinhos, extrativista, quilombolas) e transformadas em projetos socioambientais, reconhecendo o direito à terra das famílias que já moravam e trabalhavam no local e sem alterar significativamente o modo tradicional de produção existente. O reconhecimento do direito dessas populações como integrantes de um projeto de assentamento rural possibilita-lhes ter acesso a um rol de políticas que visam propiciar elevação da qualidade de vida e modernização e/ou adequação das práticas produtivas.

A Lei nº 13.001/2014, como visto em seção anterior deste capítulo, deve impactar profundamente os assentamentos rurais. Aqui, deve-se novamente destacar que grande parte dos projetos de assentamento ainda deveria passar por várias etapas de amadurecimento até que, devidamente estruturada produtiva e socialmente, pudesse estar em nível de consolidação: o próprio Incra aponta que somente 6% dos projetos estão “consolidados” e somente 12% estariam próximos de atingir esta qualificação. Os demais (82%) ainda teriam de percorrer outros estágios, receber atenção técnica e recursos financeiros para se qualificarem, de acordo com os princípios da reforma agrária, estabelecidos pelo menos desde o *Estatuto da terra* e referendado pelos I e II Planos Nacionais de Reforma Agrária.

TABELA 4
Brasil: fases dos projetos de reforma agrária em execução
(histórico até 30 jun. 2014)¹

Fase	Projetos		Área		Famílias assentadas	
	Número	(%)	Hectares	(%)	Número	(%)
Total geral	9.109	100	88.001.622,9722	100	957.615	100
Assentamento criado	3.314	36	26.120.490,2353	30	349.351	36
Assentamento em instalação	1.636	18	33.127.147,0082	38	165.656	17
Assentamento em estruturação	2.553	28	11.598.309,8971	13	224.258	23
Assentamento em consolidação	1.099	12	8.531.003,3929	10	134.238	14
Assentamento consolidado	507	6	8.624.672,4387	10	84.112	9

Fonte: Sipra/SDM/Relatório: Rel_0227.

Elaboração: Disoc/lpea.

Nota: ¹ Em execução em 3 de junho de 2014.

Como mostra a tabela 4, embora a titulação e a emancipação dos assentados seja atualmente um tema recorrente na agenda governamental, a maior parte ainda não teria a necessária consolidação socioeconômica para se defrontar e defender das pressões dos setores mais capitalizados em disputa pela terra. O Relatório de Gestão do Incra relativo a 2013 traduz como meta fundamental de sua atuação “constituir os assentamentos como comunidades de agricultura familiar autônomas econômica e socialmente, construindo a imagem da reforma agrária que produz, não desmata e gera riquezas” (MDA; Incra, 2014, p. 21). Seria adequado concluir que as tarefas do governo em relação aos assentamentos ainda têm várias etapas a serem cumpridas.

BOX 1

Estratégias definidas pelo MDA/Incra para atendimento do público-alvo da reforma agrária

- 1) Priorização de regiões em extrema pobreza, com demanda social fundamentada pelos indicadores de censos demográficos, amostras, bem como identificação de famílias caracterizadas de baixa renda.
- 2) Ordem de preferência de acesso à terra, de acordo com a Lei nº 8.629/93 e Portaria MDA nº 6/2013 (suspensa temporariamente).
- 3) Para inclusão e/ou permanência no PNRA, será imprescindível o cadastramento concomitantemente no Sipra e no Cadastro Único (CadÚnico), a validação para identificação do público do meio rural e o acesso a outros programas sociais.
- 4) Documentação dos integrantes da unidade familiar.
- 5) Transparência no processo seletivo.
- 6) Inclusão no CadÚnico das famílias candidatas ao PNRA como condição obrigatória para conclusão do processo seletivo.
- 7) É obrigatório na inscrição o número de identificação social (NIS).
- 8) Seleção diferenciada para famílias candidatas a projetos novos e a projetos em desenvolvimento.
- 9) Incra desempenhará ações com o objetivo de apoiar o cadastramento das famílias candidatas ao CadÚnico, por meio de busca ativa – público específico.
- 10) Nos assentamentos com vinte lotes vagos ou mais, havendo demanda, deverão ser reservadas até 5% das suas parcelas para jovens trabalhadores rurais solteiros, com idade não superior a 29 anos, residentes ou oriundos no meio rural.
- 11) Havendo lotes do tipo “para-rural” no assentamento, terão prioridade as famílias cujos representantes possuam menor força de trabalho e se proponham a exercer atividades hortigranjeiras.

Fonte: MDA; Incra (2014).
Elaboração dos autores.

3.3 Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)

O PRONAF Crédito atingiu, em 2013, 2,1 milhões de contratos, ultrapassando a marca de 2 milhões depois de seis anos e alcançando sua terceira melhor *performance* nesse quesito desde sua criação. Já o valor emprestado ultrapassou

a marca de R\$ 20 bilhões, o maior volume financiado. Em comparação com 2012, o crescimento do montante financiado foi, em termos reais, de 18%, com *performances* expressivas tanto no custeio como no investimento – 15% e 20% superiores ao ano anterior, respectivamente.

Na realidade, dois processos parecem se consolidar: *i*) a concentração dos empréstimos de custeio, com a diminuição no número de contratos e a ampliação do volume emprestado; e *ii*) o crescimento do público beneficiado pelos empréstimos de investimento, sem crescimento proporcional no montante financiado. Tem-se, por um lado, o maior volume de recursos destinados ao custeio e, por outro, a menor quantidade de contratos de custeio desde 1999. Assim, enquanto o valor médio dos empréstimos de custeio aumentou, entre 2009 e 2013, 62%, o valor médio dos empréstimos de investimento diminuiu 12%. Nesse contexto, a participação dos contratos de investimento no total de contratos foi superior a dois terços, abrangendo cerca de 40% do total de estabelecimentos que, segundo o Censo Agropecuário de 2006, atendem aos critérios de elegibilidade ao programa.

No que concerne ao Plano Safra 2013-2014, não se verificam mudanças substanciais, preservando-se, na quase totalidade, as regras de enquadramento dos beneficiários, os encargos incidentes sobre os empréstimos e os limites de financiamento. Deu-se, além disso, continuidade às medidas de fortalecimento das linhas “alternativas” do programa, voltadas ao público feminino e jovem, bem como aos sistemas de produção agroecológicos. Houve, também, a destinação de um maior volume de recursos para o PRONAF, como vem ocorrendo desde sua criação, em especial nas últimas oito safras. Ampliou-se o valor limite do financiamento de investimento do grupo B de R\$ 3,5 mil para R\$ 4 mil e deu-se tratamento ao endividamento dos assentados da reforma agrária. Criou-se, ainda, uma “nova sistemática de crédito para famílias da reforma agrária”, em que se “prevê ciclos progressivos e orientados de estruturação produtiva”.⁸⁰ Pela apresentação dessa nova sistemática, fica evidente o pressuposto de que o agricultor assentado trilhará um caminho ascendente: inicia pela instalação, com créditos de apoio inicial e fomento produtivo da ordem de R\$ 10 mil, passa em seguida ao ciclo da inclusão produtiva, que contempla financiamentos por três anos no valor de R\$ 4 mil ao ano, chegando, assim, ao último ciclo antes de acessar as demais linhas do PRONAF. Esse último ciclo, denominado de estruturação produtiva, abrange um crédito investimento de R\$ 25 mil e três operações de custeio no valor de R\$ 7,5 mil cada.

Esse desenho está em sintonia com as diretrizes do programa de conceder aos agricultores familiares financiamento em volume suficiente e oportuno dentro do calendário agrícola, permitindo, assim, “seu acesso e permanência

80. Brasil (2014).

no mercado, em condições competitivas”, bem como o “aumento da produtividade do trabalho agrícola”.⁸¹ Vale, nesse sentido, recordar uma das primeiras análises do PRONAF, desenvolvida por Maria José Carneiro em artigo de 1997, que acertadamente observa que o programa “não explicita, no contexto da heterogeneidade própria da agricultura brasileira, qual forma de produção familiar teria a capacidade de realizar a absorção da mão de obra, mantendo ao mesmo tempo a competitividade na economia”. Para a autora, é contraditório “atribuir ao produtor a meta de aumentar a produtividade, esperando, simultaneamente, que ele amplie a oferta de emprego”.⁸²

Dado que, em relação à avaliação realizada na edição anterior deste periódico, não se observaram alterações na distribuição regional e por culturas – fato que corrobora o perfil do programa, notadamente na modalidade crédito de custeio, de beneficiar os agricultores integrados aos mercados e com densidade tecnológica –, busca-se, neste texto, aprofundar a discussão sobre as dificuldades do programa em atender ao conjunto heterogêneo da pequena agricultura familiar. Sabe-se que a parcela dos pequenos agricultores excluídos do programa abrange aqueles que não contam com oportunidades de ampliar a produtividade do trabalho e de se integrarem competitivamente aos mercados, o que se reflete em barreiras ao acesso à política de crédito. Vale sublinhar que esse enorme contingente de agricultores, para os quais usualmente se afirma serem mais adequadas as políticas de corte assistencial, tem suas oportunidades produtivas bloqueadas pelo acesso precário e insuficiente à terra e à água. Como grupo social, tais agricultores se caracterizam, de um lado, por relações subordinadas à grande propriedade e ao capital comercial e, de outro, por serem ofertantes de trabalho para a agricultura e para o meio urbano. Nesse sentido, não se pode perder de vista a centralidade que as políticas agrárias devem ter para esse público, bem como a necessidade de adotar, em favor deles, medidas voltadas para as relações trabalhistas. Essas lacunas na política de desenvolvimento agrário estão longe de serem preenchidas por políticas de corte assistencial. Com maior e melhor acesso à terra e à água e com ações no mercado de trabalho agrícola, esses pequenos agricultores teriam ampliadas suas capacidades de buscar oportunidades produtivas.

3.3.1 Cobertura dos contratos por regiões e microrregiões

A ampliação do número de contratos de investimento em 2013 significou um crescimento de participação da região Nordeste, mas sem alteração na distribuição regional no que concerne ao montante dos recursos. Nos contratos de investimento, o Nordeste preservou sua elevada participação – da ordem de dois

81. Decreto nº 1.946/1996, Artigo 2º, § 2º, alíneas b e c.

82. Ver Carneiro (1997).

terços – que, associada ao maior peso dessa modalidade no total de contratos, implicou um aumento de 45% para 49% na participação sobre o total de contratos. Tal movimento não se refletiu, no entanto, no aumento de sua participação no montante financiado, que continuou ao redor de 15%.

Observa-se clara distinção regional entre os perfis distributivos dos empréstimos de custeio e investimento. No Nordeste, destacam-se empréstimos de investimento de menor valor, da ordem de R\$ 3 mil, o que representa pouco menos da metade do valor médio dos financiamentos de custeio observados na região. A tabela 5, que apresenta as distribuições regionais do total de contratos e do volume financiado, bem como os valores médios, por região, dos contratos de custeio e investimento, deixa claro que, no Nordeste, além dos valores médios dos contratos serem bem inferiores aos praticados nas demais regiões, os valores dos contratos de custeio superam em muito os de investimento, diferentemente do observado nas outras regiões que registram valores médios semelhantes em ambas as modalidades. Pode-se inferir que, enquanto no Nordeste há uma clara distinção entre os públicos beneficiados pelas duas modalidades de financiamento, nas outras regiões estes têm perfis bastante semelhantes.

TABELA 5
Distribuição regional do PRONAF Crédito e valores médios dos contratos, segundo modalidades (2013)

Região	Investimento			Custeio			Relação de valores médios (custeio/investimento)
	Distribuição regional		Valor médio (R\$)	Distribuição regional		Valor médio (R\$)	
	Contratos (%)	Valor (%)		Contratos (%)	Valor (%)		
Norte	6	11	13.745	3	3	15.378	1,1
Nordeste	65	25	2.923	11	5	6.696	2,3
Sudeste	12	21	13.445	19	20	15.079	1,1
Sul	15	37	19.387	63	66	14.715	0,8
Centro-Oeste	2	6	27.599	5	6	19.066	0,7
Brasil	100	100	7.734	100	100	14.091	1,8

Fonte: Banco Central do Brasil.
Elaboração dos autores.

A distinção entre os perfis de beneficiários do PRONAF Crédito segundo modalidade do empréstimo aponta para a necessidade de analisar a cobertura – a relação entre público beneficiado e potencial – por modalidade. A *proxy* da taxa de cobertura considera a razão entre o número de contratos e o número de estabelecimentos agropecuários que atendem aos critérios de elegibilidade ao programa, tendo por base os dados do Censo Agropecuário 2006. É o que apresenta a tabela 6: expressivo grau de cobertura dos contratos de investimento na região Nordeste, associado a um reduzido patamar no caso dos de custeio.

TABELA 6
Razão entre número de contratos, segundo modalidade, e número de estabelecimentos pronafianos (2013 e 2006)
 (Em %)

Regiões	Custeio	Investimento
Norte	4	22
Nordeste	4	46
Sudeste	19	28
Sul	52	28
Centro-Oeste	15	13
Brasil	16	36

Fontes: Banco Central e IBGE.
 Elaboração dos autores.

Concretamente, considerando que cada contrato de custeio ou investimento foi firmado por somente um agricultor, a cobertura do PRONAF Crédito no investimento é 46%, e no PRONAF Custeio, de tão somente 4%. Tal quadro assemelha-se ao que é observado na região Norte, em que a cobertura do crédito investimento é bem inferior, da ordem de um quinto. Na região Sul, observa-se situação bastante diversa: a cobertura dos empréstimos de custeio atende a pouco mais de metade dos agricultores potencialmente beneficiários, ao passo que o total de contratos de crédito investimento cobre pouco mais de um quarto dos agricultores elegíveis. Esse cenário corrobora a interpretação segundo a qual o PRONAF Crédito parece ter dois públicos no Nordeste, enquanto que, nas demais regiões, os agricultores beneficiados pelos empréstimos de custeio e investimento têm o mesmo perfil.

3.3.2 Determinantes da concessão dos créditos de custeio e investimento do PRONAF

Para a avaliação dos determinantes da distribuição territorial dos créditos do PRONAF, utilizou-se, como variáveis de interesse, o número de contratos e a taxa de cobertura dos contratos frente ao número de estabelecimentos pronafianos, por microrregião. Como se observou uma distinção bem acentuada dos perfis dos contratos de investimento e custeio, considerou-se mais apropriado avaliar separadamente, por modalidade, a contratação e a cobertura do programa. Essas informações – contratos do PRONAF e número de estabelecimentos agropecuários elegíveis ao PRONAF – são oriundas do Anuário Estatístico do Crédito Rural de 2013 e do Censo Agropecuário 2006.

O modelo usado foi o de mínimos quadrados ponderados – pelo total de estabelecimentos – no caso da *proxy* da taxa de cobertura –, e de mínimos quadrados ordinários – no caso do volume de contratos. As variáveis construídas do produto interno bruto (PIB) da agricultura por pessoa ocupada, do PIB da agricultura

por estabelecimento e de pessoas ocupadas na agricultura por estabelecimentos completam a lista.⁸³ Vale notar que estas últimas estão expressas em logaritmo natural (\ln) e que a primeira delas, o \ln do PIB da agricultura por pessoa ocupada, pode ser considerada como *proxy* da produtividade do trabalho, ao passo que as outras duas como *proxies* do tamanho econômico do estabelecimento medido pelo PIB e pelo pessoal ocupado. Essas três variáveis derivadas – \ln PIB agricultura por população ocupada, \ln PIB agricultura por estabelecimento e \ln população ocupada por estabelecimento – foram empregadas para a regressão dos \ln de contratos sempre com coeficientes sem significância estatística. O quadro 2 apresenta as covariáveis para cada variável dependente.

QUADRO 2

Variáveis explanatórias empregadas para a *proxy* da taxa de cobertura do programa e do número de contratos – log natural¹

Razão entre número de contratos e número de estabelecimentos	Log natural do número de contratos
Variáveis explanatórias	
a) % população rural;	a) log natural do PIB agricultura;
b) % PIB agropecuário;	b) log natural do total de estabelecimentos;
c) % estabelecimentos da agricultura familiar (sobre o total de estabelecimentos);	c) log natural do total de estabelecimentos da agricultura familiar;
d) % estabelecimentos pronafianos (sobre o total de estabelecimentos);	d) log natural do total de estabelecimentos pronafianos;
e) % estabelecimentos PRONAF B (sobre o total de estabelecimentos pronafianos);	e) log natural do total de estabelecimentos pronafianos de tipo B;
f) % população ocupada na agricultura;	f) log natural da população rural;
g) PIB agricultura por população ocupada agricultura (\ln);	g) log natural da população ocupada na agricultura;
h) PIB agricultura por estabelecimento (\ln);	h) grande região.
i) pessoas ocupadas por estabelecimento;	
j) grande região.	

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ As estimativas foram desenvolvidas por modalidade, com o emprego desse mesmo conjunto de variáveis.

No caso dos contratos de custeio, fica patente o viés plutocrático distribuição dos empréstimos entre os estabelecimentos de menor área e com emprego de mão de obra familiar e contratada.

Observando os resultados da regressão por mínimos quadrados ponderados, com base nos dados microrregionais, pode-se dizer, *grosso modo*, que variáveis de recorte demográfico – democrático – apresentam coeficientes negativos, enquanto as variáveis econômicas – plutocráticas – coeficientes positivos. Concretamente,

83. Com base em informações do PIB dos municípios de 2012, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

a participação da população rural e as participações dos estabelecimentos pronafricanos e de estabelecimentos pobres (PRONAF tipo B) têm efeitos negativos na taxa de cobertura do PRONAF, enquanto a *proxy* da produtividade do trabalho agrícola (*ln* PIB agricultura por população ocupada) apresenta efeito positivo. A participação do PIB da agricultura não apresenta efeito, pois seu coeficiente não tem significância estatística. Há, na verdade, efeito pró-pobre, como mostram os coeficientes das variáveis PIB da agricultura por estabelecimento e o percentual de participação da população ocupada na agricultura. Já o efeito positivo da participação da agricultura familiar associado aos resultados anteriores indica que o público beneficiado são os estabelecimentos menores, absorvedores de mão de obra, com maior produtividade e não pobres. Ou seja, é a agricultura familiar consolidada e parcela dos chamados em transição. Tal resultado evoca a contradição apontada por Carneiro (1997), segundo a qual seria impossível esperar que o programa, buscando incrementar a produtividade em estabelecimentos marcados pelo uso intensivo de mão de obra, tivesse por objetivo, também, o aumento da população ocupada. Fica patente, pelo processo de concentração dos recursos do custeio e pelo perfil da concessão, que o aumento da produtividade deve estar gerando menor absorção de mão de obra. De outra parte, o coeficiente negativo para o PIB por estabelecimento mostra que o programa se dirige prioritariamente aos estabelecimentos de tamanho econômico médio e pequeno, o que vem ao encontro dos objetivos do programa de apoiar os agricultores de pequeno porte.

TABELA 7
Microrregiões: parâmetros estimados para taxa de cobertura do PRONAF Crédito de Custeio (2013)

Variável	Coefficiente	Desvio padrão
Intercepto	-0,74027	0,19139*
% população rural	-0,67604	0,11536*
% PIB agropecuário	0,03885	0,11546
% estabelecimentos PRONAF (sobre o total de estabelecimentos)	-3,99451	0,34470*
% estabelecimentos PRONAF B (sobre total de estabelecimentos pronafricanos)	-0,65094	0,04599*
% estabelecimentos da agricultura familiar (sobre o total de estabelecimentos)	4,86548	0,38261*
% população ocupada na agricultura	0,76959	0,11806*
PIB agricultura por população ocupada agricultura (<i>ln</i>)	0,24774	0,03522*
PIB agricultura por estabelecimento (<i>ln</i>)	-0,20090	0,03336*
Pessoas ocupadas por estabelecimento	0,01281	0,00843
<i>R</i> ²	0,5822	
Número de observações	553	
Teste <i>F</i>	86,63	

Fonte: Bacen e IBGE.
Elaboração dos autores.
Nota: * Significante a 1%.

TABELA 8
**Microrregiões: parâmetros estimados para o número de contratos do PRONAF
 Crédito de Custeio (2013)**

Variável	Coefficiente	Desvio padrão
Intercepto	0,58362	0,89835
Log natural da população rural	-1,04619	0,16039*
Log natural do PIB agropecuário	0,48504	0,08142*
Log natural do número de estabelecimentos	-2,55282	0,56191*
Log natural do número de estabelecimentos da agricultura familiar	16,75185	1,78470*
Log natural do número de estabelecimentos pronafianos	-11,65693	1,40442*
Log natural do número de estabelecimentos pronafianos do grupo B	-0,93721	0,14373*
Log natural da população ocupada na agricultura	-0,12109	0,20751
<i>R</i> ²		0,5818
Número de observações		553
Teste <i>F</i>		110,92

Fonte: Bacen e IBGE.
 Elaboração dos autores.
 Nota: * Significante a 1%.

Os resultados do modelo de regressão para o \ln do número de contratos de custeio do PRONAF, presentes na tabela 8, apontam para conclusões semelhantes ao apurado para a taxa de cobertura do custeio: coeficientes negativos para as covariáveis de caráter demográfico-social (população rural, número de estabelecimentos, número de estabelecimentos pronafianos, número de estabelecimentos pobres – grupo B – e população ocupada na agricultura)⁸⁴ e positivo para o indicador econômico (PIB da agricultura). Não há dúvida, por outro lado, que os créditos de custeio do PRONAF se dirigem às microrregiões cuja participação da agricultura familiar é mais expressiva, o que, associado aos outros resultados, mostra que maior parcela dos contratos se dirige para a agricultura familiar de corte empresarial.

Pode-se, pois, concluir que o crédito custeio dirige-se mais fortemente para as microrregiões com maiores participações dos estabelecimentos familiares, da população ocupada na agricultura e com maior produtividade do trabalho agropecuário. Por outro lado, rareiam os empréstimos de custeio quanto menor a população rural, o total de estabelecimentos de agricultores pronafianos e do tipo B, e o PIB da agricultura por estabelecimento na microrregião. Quando se inserem as variáveis regionais, verifica-se que a distribuição do custeio é pró-Sul, com a manutenção da magnitude e significância dos coeficientes para as demais variáveis. É o que mostra a tabela 9, tendo por variável de referência (para comparação inter-regional) a taxa de cobertura do PRONAF Custeio na região Sul (microrregiões).

84. Há que se ter presente que o coeficiente da população ocupada na agricultura não é significativo.

TABELA 9
Microrregiões: parâmetros estimados para taxa de cobertura do PRONAF Crédito de Custeio 2013 (2010; 2006; 2012)

Variável	Coefficiente	Desvio padrão
Intercepto	0,14198	0,174684*
% população rural	-0,35183	0,099200
% PIB agropecuário	0,11558	0,099077*
% estabelecimentos PRONAF (sobre o total de estabelecimentos)	-1,26148	0,355605
% estabelecimentos PRONAF B (sobre estabelecimentos)	-0,54184	0,048878
% estabelecimentos da agricultura familiar (sobre o total de estabelecimentos)	1,75649	0,391835
% população ocupada na agricultura	0,46157	0,101309
PIB agricultura por população ocupada agricultura (<i>ln</i>)	0,10058	0,031489
PIB agricultura por estabelecimento (<i>ln</i>)	-0,09427	0,029393
Pessoas ocupadas por estabelecimento	0,00808	0,007085*
Norte	-0,38529	0,026451
Nordeste	-0,24324	0,026191
Sudeste	-0,15259	0,021821
Centro-Oeste	-0,26161	0,029306
<i>R</i> ²		0,7130
<i>Número de observações</i>		553
<i>Teste F</i>		103,17

Fonte: Bacen e IBGE.

Elaboração dos autores.

Nota: * Significante a 1%.

Obs.: A variável de referência utilizada para a comparação inter-regional é a taxa de cobertura do PRONAF Custeio na região Sul (microrregiões).

3.3.3 Contratos de investimento: distribuição pró-Nordeste

No investimento, poucas variáveis contam com coeficientes estaticamente significativos. Aquelas com efeitos estimados apontam para um paradoxo na determinação da distribuição regional do número de contratos de investimento, dado que o número de contratos de investimento cresce quanto menor é o número de estabelecimentos do grupo B e mais presente na região Nordeste comparativamente à região Sul (variável de referência). Retirando-se a variável regional, o efeito da variável “percentual de estabelecimentos do grupo B” mostra-se positivo quando se exclui o intercepto da estimação. Como na estimação das determinantes da distribuição regional dos contratos de investimento, são muitas, como dito, as variáveis cujos coeficientes não são significantes, coloca-se em xeque a robustez do modelo estimado.

O fato do crédito investimento ser pró-Nordeste e ao mesmo tempo contrário à participação de estabelecimentos pobres – do tipo B –, ainda que estranho, parece indicar que a política voltada para a agricultura pobre teve por eixo a concentração no Nordeste, mas não se voltou para os mais pobres. Parece, assim,

que os estabelecimentos tipo B em outras regiões e os mais pobres no Nordeste são discriminados na distribuição dos contratos de investimento.

Isso se verifica, também, no coeficiente de correlação entre o percentual de participação dos estabelecimentos do tipo B sobre o total de pronafianos e a *proxy* da cobertura dos contratos de investimento nas microrregiões nordestinas, que é de -0,332. É fato, todavia, que dada a elevada participação dos agricultores de subsistência no Nordeste, o perfil distributivo sem a variável “região” acompanha a participação dos estabelecimentos do tipo B.

TABELA 10
Microrregiões: parâmetros estimados para taxa de cobertura do PRONAF Crédito de Investimento 2013 (2010; 2006; 2012)

Variável	Coefficiente	Desvio padrão
Intercepto	0,36714	0,300995
% população rural	0,18952	0,170768
% PIB agropecuário	-0,13428	0,170696
% estabelecimentos PRONAF (sobre o total de estabelecimentos)	0,25218	0,613674
% estabelecimentos PRONAF B (sobre estabelecimentos pronafianos)	-0,31307	0,083477***
% estabelecimentos da agricultura familiar (sobre o total de estabelecimentos)	-0,11151	0,676212
% população ocupada na agricultura	0,10155	0,174468
PIB agricultura por pop ocupada agricultura (<i>ln</i>)	0,05881	0,053959
PIB agricultura por estabelecimento (<i>ln</i>)	0,04609	0,050414
Pessoas ocupadas por estabelecimento	0,00595	0,011996
Norte	-0,07987	0,045588*
Nordeste	0,26501	0,045072***
Sudeste	0,07357	0,037664*
Centro-Oeste	-0,10243	0,005058**
<i>R</i> ²	0,2479	
Número de observações	556	
Teste <i>F</i>	13,74	

Elaboração dos autores.

Notas: * Significante a 1%.

** Significante a 5%.

*** Significante a 10%.

Obs.: A variável de referência utilizada, para a comparação inter-regional, é a taxa de cobertura do PRONAF Investimento na região Sul (microrregiões).

Quando se faz a análise com base no log natural do número de contratos de investimento, as variáveis (em log natural) “número de estabelecimentos pronafianos” e “população ocupada na agricultura” apresentam coeficientes positivos e significativos. E a região Nordeste, na variável categórica “região” – tendo como parâmetro a região Sul –, apresenta, também, coeficiente positivo. Por outro lado, o número de estabelecimento do tipo B, a população rural e a região Centro-Oeste (frente à

região Sul) exibem coeficientes negativos. Ou seja, confirma-se que a modalidade investimento é o caminho para a concessão de crédito para a agricultura de subsistência, mas se realiza via concentração das operações no Nordeste, o que é evidente pela predominância do FNE no montante de contratos de investimentos. Efetivamente, cerca de dois terços dos contratos de investimento têm como origem os recursos do FNE, representando pouco menos de um quarto do valor emprestado, dada, como dito, a segmentação entre os agricultores beneficiados por essa modalidade. Mas se nota que, no Nordeste e nas outras regiões, a ruralidade e a presença de agricultores pobres influenciam negativamente a taxa de cobertura do crédito investimento, ainda que essa modalidade de contrato dirija-se às microrregiões com maior participação de pronafianos e de trabalhadores agrícolas na população ocupada. Conclui-se, como no custeio, pela discriminação dos mais pobres e, nesse caso, dos mais pobres dos pobres.

TABELA 11
Microrregiões: parâmetros estimados para o número de contratos do PRONAF
Crédito de Investimento (2013)

Variável	Coeficiente	Desvio padrão
Intercepto	-1,54680	0,566958**
Log natural da população rural	-0,33841	0,101039**
Log natural do PIB agropecuário	0,00853	0,053440*
Log natural do número de estabelecimentos	-0,41501	0,408552
Log natural do número de estabelecimentos da agricultura familiar	-1,97918	1,346943*
Log natural do número de estabelecimentos pronafianos	3,64404	1,059328
Log natural do número de estabelecimentos pronafianos do grupo B	-0,30121	0,104061
Log natural da população ocupada na agricultura	0,39144	0,127791
Norte	-0,01157	0,138922*
Nordeste	1,09666	0,135364
Sudeste	-0,17381	0,113666*
Centro-Oeste	-0,55924	0,152388
<i>R</i> ²		0,8027
<i>Número de observações</i>		556
<i>Teste F</i>		201,25

Elaboração dos autores.

Notas: * Significante a 1%.

** Significante a 10%.

Obs.: A variável de referência utilizada, para a comparação inter-regional, é a taxa de cobertura do PRONAF Investimento na região Sul (microrregiões).

3.3.4 A distribuição plutocrática do PRONAF

A presente avaliação do programa tratou de três aspectos: o plano safra 2014-2015; o desempenho recente do programa em termos de contratos e volume emprestado; e uma avaliação dos determinantes da distribuição territorial do programa. Os resultados dessa avaliação mostram claramente que a distribuição

dos contratos é mais influenciada pelos indicadores de desempenho econômico que pelos sociodemográficos. Fica, portanto, patente que a distribuição territorial dos contratos do PRONAF não é democrática (não se dirige onde se tem mais agricultores e maior ruralidade) e sim plutocrática (dirige-se onde o PIB agropecuário é maior e onde se conta com mais agricultores familiares consolidados). Essa conclusão já era conhecida e, por vezes, justificada sob o argumento de que os agricultores familiares pobres devem ser objeto de políticas de corte assistencial.

Observa-se, por outro lado, que esses agricultores pobres que representam a maior parte da agricultura familiar e respondem pela maior parte da mão de obra no campo são contemplados pela modalidade do investimento, mas essa boa cobertura tem viés eminentemente regional, e não especificamente determinado para atendimento aos agricultores do tipo B. Pode-se, portanto, concluir que os créditos do PRONAF investimento, notadamente o chamado microcrédito, dirigem-se à pequena agricultura de subsistência, com resultados que apontam para um alijamento dos mais pobres entre os pobres. Ou seja, mesmo na modalidade de investimento, observa-se uma diferenciação entre os beneficiados, privilegiando-se os menos pobres.

Convém lembrar que parcela importante da mão de obra assalariada, notadamente agrícola, provém desse segmento preterido. Efetivamente, segundo dados da PNAD 2012, metade da mão de obra assalariada agrícola é originária do meio urbano e um sexto da mão de obra assalariada agrícola provém de domicílios de conta próprias agrícolas. A pobreza rural ou agrícola é repartida entre os conta-próprias agrícolas com pouca terra e os assalariados, e é sobrerrepresentada frente à sua importância populacional. Fica, assim, bastante claro que as precariedades de acesso à terra e do mercado de trabalho são entraves para o aumento da produtividade do trabalho da agricultura de subsistência e ressentem, ainda, a falta de resposta satisfatória do Estado às mesmas demandas de décadas atrás: reforma agrária e formalização do trabalho assalariado na agricultura.

3.4 Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)

De 2012 para 2013, o PAA⁸⁵ sofreu um acentuado decréscimo: considerando todas as suas modalidades, foi verificada uma diminuição de 42,15% no número total de produtores familiares que participam como beneficiários fornecedores

85. A plataforma PAA Data unifica, organiza e divulga informações sobre as modalidades e os executores do PAA. Ela permite consultar dados desagregados por estados e municípios, apresentando informações sobre agricultores fornecedores, tipo de produtos, recursos, entidades beneficiadas, volume de produtos comercializados, entre outras. Cumpre indicar, porém, que as informações disponíveis sobre as modalidades que a CONAB opera não são necessariamente idênticas às apresentadas no sumário executivo anual divulgado pela companhia. Em alguns casos, as diferenças são explicadas pela utilização de distintos critérios de consolidação; em outros, detectam-se inconsistências no sistema. Pequenas lacunas de informações são observadas mesmo nos dados relativos ao PAA estadual e PAA municipal – operados pelo MDS –, em especial na desagregação por UF.

do programa – de 228,4 mil, em 2012, para 132,1 mil, em 2013 – e uma baixa de 41,95% dos recursos nele investidos – de R\$ 954,1 milhões para R\$ 553,8 milhões no mesmo período. Esta queda, no entanto, não ocorreu da mesma forma em todas as modalidades do PAA: conforme mostra a tabela 12, ela concentrou-se fortemente nas modalidades operadas pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), cujos recursos caíram 62% em relação a 2012 – de R\$ 586,5 milhões para R\$ 224,5 milhões –, com concomitante redução do número de fornecedores a apenas 40,8 mil, menos de um terço do total de 128,2 mil, registrado em 2012.

TABELA 12
Número de agricultores fornecedores e total de recursos investidos no PAA (2012 e 2013)

Modalidades	2012		2013	
	Agricultores-fornecedores	Total de recursos (R\$)	Agricultores-fornecedores	Total de recursos (R\$)
PAA CONAB	128.294	586.567.130,50	40.866	224.517.124,45
PAA estadual	18.753	55.318.656,43	21.406	70.995.107,08
PAA municipal	17.192	59.627.492,48	14.210	40.146.871,09
PAA estadual + municipal	35.945	114.946.149,00	35.616	111.141.978,00
PAA Leite	28.254	137.704.717,97	20.051	107.044.299,23
Total	192.493	839.217.997,00	96.533	442.703.402,00

Fonte: PAA Data.
Elaboração dos autores.

As demais modalidades do programa apresentaram, em 2013, ligeiras oscilações de alta e baixa em relação à execução de 2012: o PAA estadual aumentou em 14% o número de fornecedores e em 28% os recursos investidos – chegando a R\$ 70,9 milhões –, ao passo que o PAA municipal sofreu diminuição de 17% no total de agricultores participantes e de 33% nos recursos – anotando a soma de R\$ 40,1 milhões. A modalidade PAA Leite, por sua vez, reduziu-se em 29% no total de fornecedores e em 22% no volume de recursos.

A análise do baixo desempenho do PAA em 2013 não pode deixar de considerar o processo de redefinição de estratégias de atuação do MDS no programa. Em linhas gerais, tal processo vem ultimando a substituição do modelo de *convênio* pelo modelo centrado nos *termos de adesão*, celebrados entre o ministério e administrações estaduais e municipais. As consequências dessa mudança ainda não estão suficientemente sedimentadas para embasar um prognóstico sobre o futuro do programa. Pode-se, porém, considerar que, se por um lado elas tendem a promover formas de participação individualizada dos beneficiários fornecedores e retirar o

protagonismo de cooperativas e associações,⁸⁶ por outro podem mostrar-se eficazes no alcance a agricultores isolados e não cooperativados em municípios pequenos e afastados das capitais. Cumpre ter em conta que esse alargamento do modelo da adesão, pelo qual o programa ganha em capilaridade mediante a articulação com as prefeituras, decorre das diretrizes estratégicas do Plano Brasil Sem Miséria. A subseção 3.4.1 aborda mais detalhadamente estas mudanças e os números gerais de execução da política.

3.4.1 PAA CONAB

As operações da Conab, como unidade executora do PAA, contam com recursos do MDS e do MDA, mas, considerando-se a trajetória do programa nos últimos anos, pode-se admitir que a participação do MDA tornou-se praticamente residual, adstrita à modalidade “formação de estoque”:⁸⁷ em 2013, esta representou apenas 9% do volume de recursos executados e 7% do número total de beneficiários fornecedores do PAA CONAB (ou 3,6% dos recursos e 2% dos agricultores participantes do PAA em sua totalidade). Mesmo nessa extensão do programa, foi registrada uma forte redução: de 2012 a 2013, o número de fornecedores da modalidade “formação de estoque” financiada pelo MDA caiu de 8,9 mil para 2,7 mil. Os dados da execução orçamentária, apresentados em outra seção, indicam que esse rebaixamento não se explica pela falta recursos financeiros: com efeito, dos R\$ 88,4 milhões autorizados para despesas do MDA com ações relacionadas ao PAA, apenas R\$ 20,2 milhões – 23% do total – foram executados.

Além de cofinanciar, com o MDA, também a modalidade “formação de estoque”, o MDS realiza, por meio da CONAB, as modalidades “compra direta da agricultura familiar” e “compra direta com doação simultânea”. Esta última responde pela maior parte do PAA CONAB: em 2013, ela abrangeu 81% dos agricultores participantes e 78% dos recursos de todas as modalidades do programa operadas pela CONAB. Também nesta modalidade, contudo, foi constatada uma abrupta diminuição das ações: de 2012 a 2013, o número de agricultores participantes baixou de 95,1 mil para apenas 33,7 mil, queda de 65%. Esse desempenho revela-se especialmente preocupante, na medida em que se tem em conta que a “doação simultânea”, operada pela CONAB, é a modalidade que, em regra, agrupa

86. A modalidade “compra institucional”, introduzida pela Resolução nº 50, de 2012, do Grupo Gestor do PAA, que prevê a aquisição, por chamada pública, da produção da agricultura familiar para abastecimento de instituições que fornecem alimentação – como quartéis, hospitais, presídios e outras – não será objeto de análise deste capítulo. Os dados referentes a essa modalidade, disponíveis até o momento de redação deste texto, dizem respeito apenas a valores contratados (ou em execução): R\$ 11,9 milhões em chamadas públicas da União (criadas no âmbito do MDS, do MEC, do Ministério da Saúde e do Ministério da Defesa); R\$ 521,5 mil no âmbito estadual (valor relativo apenas à chamada pública aberta pela Superintendência dos Serviços Penitenciários no Rio Grande do Sul para abastecimento de seis presídios); e R\$ 497,4 mil no âmbito municipal (valor que agrega chamadas públicas abertas pelo município gaúcho de Erechim e pelo município alagoano de Viçosa). Como não constam informações consolidadas do número de beneficiários fornecedores, a análise da modalidade “compra institucional” será feita apenas na próxima edição deste periódico.

87. Para uma descrição das modalidades do PAA, ver as duas últimas edições deste periódico.

o segmento mais pobre e menos estruturado da agricultura familiar, considerando o universo dos produtores participantes do PAA.

A mediação da CONAB, secundada pelo Incra entre os assentados da reforma agrária, vinha se mostrando essencial à expansão da modalidade “compra com doação simultânea” como canal de inclusão dos produtores mais pobres no programa. Atuando junto às esferas locais de poder – governos estaduais e prefeituras –, essas instituições não apenas divulgam os objetivos do PAA, como ainda funcionam como instâncias organizadoras do programa. As cooperativas e associações de produtores, absorvendo, como ente coletivo, as tarefas relativas aos requisitos burocráticos de entrada no programa e à construção das propostas de participação junto às unidades receptoras, desoneram os produtores do cumprimento individual dessas exigências, que não raro demandam informações e condições – como acesso à internet – de que muitos não podem dispor. Além disso, a vinculação a cooperativas e associações tem se revelado fundamental para assegurar a participação dos pequenos produtores, visto que, para a constituição dessas organizações, todos os membros são contemplados na medida de suas capacidades de oferta. Por fim, a doação simultânea no PAA CONAB, ao absorver a produção de agricultores mais vulneráveis e estimular sua diversidade, contribui para garantir a segurança alimentar dos próprios agricultores.

A descontinuidade observada em 2013 pode comprometer parte dos esforços já realizados pelo PAA no sentido de promover a organização dos agricultores em associações, induzir à estruturação produtiva das unidades familiares, ampliar a capacidade de oferta e conferir escala e diversidade à produção, além de todo o trabalho realizado na articulação local entre produtores e unidades receptoras beneficiadas com entrega dos alimentos.

As demais modalidades executadas pela CONAB com recursos do MDS – “compra direta” e “formação de estoque” – também decaíram severamente. Entre 2012 e 2013, o número de produtores participantes da “compra direta” reduziu de 13,1 mil para 3,2 mil, com perda de 80% dos recursos investidos na modalidade no período. A “formação de estoque” operada sob termo de cooperação MDS-CONAB teve queda vertiginosa: de 11,4 mil fornecedores, em 2012, passou para apenas 1,4 mil em 2013, redução de 88%.

O relatório executivo das ações da CONAB no PAA⁸⁸ oferece esclarecimentos gerais a respeito dessas reduções. No que concerne à “formação de estoque”, indica uma razão pertinente: o cancelamento da formação de estoque com

88. Ver Conab (2014). Alguns elementos explicativos para essas diminuições, indicados no relatório mas não detalhados neste texto, merecem ser citados: o impacto da seca na região Nordeste; bons preços praticados pelo mercado e a consequente absorção por este dos potenciais fornecedores do programa; e as operações de avaliação do PAA por órgãos federais de controle, um processo que ocupou as equipes de trabalho e do qual resultaram as novas regras emitidas desde setembro de 2013.

liquidação física.⁸⁹ A possibilidade de quitar o apoio financeiro à formação de estoque mediante a destinação da produção aos estoques públicos – liquidação física ou por entrega de produto – foi excluída da legislação do PAA, por alteração do Artigo 17 do Decreto nº 7.775, de 2012. No entanto, como o Decreto nº 8.293, que modifica a redação do anterior, foi promulgado apenas em 2014, pode-se supor que a liquidação física já vinha sendo preterida na avaliação das propostas de participação do programa no ano anterior e que a nova lei tão somente conferiu institucionalidade a essa orientação da prática administrativa. É provável, pois, que a impossibilidade de fazer a quitação do apoio financeiro à formação de estoque por meio da entrega física de produtos aos estoques públicos tenha afastado dessa modalidade os produtores rurais, para os quais o ingresso nela significaria a contração de uma dívida. Tal alteração, empreendida por iniciativa da CONAB, teve por objetivo definir com mais precisão a identidade e o papel estratégico dessa modalidade no âmbito do PAA. A possibilidade de liquidação física do débito decorrente do apoio financeiro à formação de estoque fazia com que tal modalidade funcionasse como uma espécie de “doação simultânea” com pagamento adiantado à entrega, o que introduzia uma indesejável concorrência ou sobreposição entre modalidades.

Quanto aos baixos resultados da “compra direta” em 2013, o relatório executivo da CONAB menciona uma redução da demanda por parte dos potenciais beneficiários fornecedores da modalidade. Essa queda tende a acentuar-se: o Decreto nº 8.293, de 2014, modificou também a função estratégica da “compra direta”, atribuindo-lhe o papel específico de servir como política de sustentação de preços.⁹⁰ Isto significa, em termos gerais, que essa modalidade deverá ter função secundária na política, sendo acionada quando os níveis de preços do mercado se rebaixam aquém de certo patamar. Tal realinhamento permite explicar o desempenho da modalidade no biênio 2012-2013: em 2013, o mercado sustentou preços, tornando a modalidade menos necessária que em 2012, quando o preço do leite se reduziu a patamares abaixo do mínimo e a compra direta foi acionada de maneira a complementar os rendimentos dos produtores.

Surpreende, por outro lado, que não conste no relatório uma notícia específica sobre a redução da “doação simultânea”, justamente a modalidade que agrupa o maior número de beneficiários fornecedores. A rigor, mesmo a referência à seca no Nordeste, como uma das causas gerais dos baixos resultados, não é plenamente respaldada nos dados: considerando as três modalidades do PAA CONAB, observa-se que em todas as regiões do país o programa registrou avassaladora diminuição, em termos de número de produtores participantes e de recursos investidos, entre os anos de 2012 e 2013. No Sul, o total de agricultores que fornecem alimentos ao

89. A formação de estoque via CONAB com recursos do MDA somente admitia a liquidação financeira.

90. Por modificação na redação do inciso II, do Artigo 16, do Decreto nº 7.775, de 2012.

PAA caiu, no período, 82%; no Nordeste, a queda foi de 63%; no Sudeste, de 60%; mesmo no Norte e no Centro-Oeste, regiões em que o programa conta com menor número de participantes, registraram-se reduções de 47% e 52%, respectivamente. Em conjunto, tais informações fazem crer que as causas relativas à redução do PAA CONAB decorrem menos de questões de queda de demanda de fornecedores ou de dificuldades pontuais de execução do que de um processo de adaptação às mudanças de estratégia do programa, em sua concepção e operacionalização.

A centralidade desse processo reside no MDS, principal fonte de recursos e instância normatizadora do programa, mas a CONAB, como unidade executora, vem buscando conferir às suas ações no âmbito do PAA um lastro mais rigoroso em termos procedimentais e legais, iniciativa que, em certa medida, também explica a redução dos resultados. O programa, sob comando da CONAB, conheceu expressivo e consistente crescimento nos últimos anos, chegando, em 2012, aos números mais altos de sua trajetória. Estimulado em boa medida pela atuação das superintendências estaduais, que promoveram diferentes estratégias locais de inclusão de participantes e diversificação da cesta de alimentos adquiridos, tal crescimento evoluiu no tempo sob relativa ausência de uniformização de procedimentos administrativos. A lacuna mostrou-se parcialmente problemática no caso das regras fiscais e dos instrumentos de formalização dos convênios e parcerias com os entes públicos e as associações e entidades participantes do programa nas esferas locais.

A necessidade de aperfeiçoar e padronizar os controles administrativos determinou a CONAB a aplicar um freio de arrumação em suas ações no PAA. Pode-se considerar que, se a forte expansão do PAA nos últimos anos teve efeito fundamental para sua consolidação, a iniciativa de repactuar os processos internos para oferecer condições administrativas e legais que sustentem o crescimento do programa tem sido reconhecida pela CONAB como igualmente essencial, a despeito das restrições que tal medida acarretou à execução de 2013. Além das modificações introduzidas nas modalidades “formação de estoque” e “compra direta”, citadas acima – e que são parte já desse movimento de redesenho do modelo PAA CONAB –, outra questão tem sido enfrentada: a adequação da produção familiar à legislação fitossanitária. Não se trata de propor uma flexibilização generalizada das regras fitossanitárias em favor do pequeno produtor, mas de distinguir nessas regras pontos que carecem de reavaliação, na medida em que exigências secundárias ou prescindíveis podem constituir um verdadeiro embargo à comercialização dos produtos da pequena agricultura familiar: se, para certos produtos, as exigências da legislação fitossanitária podem ser revistas à luz das características da pequena agricultura familiar, para outros produtos é necessário promover a adequação da pequena agricultura familiar às regras daquela legislação.

A redução do número de beneficiários fornecedores entre 2012 e 2013 atingiu em proporções similares todos os grupos do PRONAF. O grupo V, o mais estruturado da agricultura familiar, que reúne produtores com renda anual bruta de até R\$ 360 mil, segue sendo o mais representativo entre os agricultores que participam do PAA CONAB – 51% do total em 2013, recebendo 53% dos recursos – mas, em termos absolutos, reduziu-se em 69% no biênio de referência. Os grupos A e A/C, que abrangem assentados de reforma agrária, e o grupo B, formado pelos agricultores mais pobres (com renda anual bruta de até R\$ 20 mil), tiveram baixas de 62%, 59% e 64%, respectivamente. Apesar da redução geral do número de fornecedores, a proporção de assentados de reforma agrária participantes do PAA CONAB, considerando em conjunto as ações do MDS e do MDA, foi, em 2013, de cerca de 30%; povos e comunidades tradicionais (extrativistas, quilombolas, indígenas e pescadores artesanais) representam cerca de 6% desse total. Os participantes que se identificam como agricultores familiares formam a maioria dos fornecedores do PAA CONAB: 63%.⁹¹

Uma mudança importante no perfil dos beneficiários fornecedores está na ampliação da participação relativa de mulheres no PAA. Embora o número de produtoras tenha caído praticamente pela metade entre 2012 e 2013, a representação delas sobre o total de beneficiários cresceu de menos de um terço para 47% no biênio. O aumento pode significar que têm sido efetivas as diretrizes, reiteradas em normas de regulação do PAA – como o § 3º do Artigo 4º, do Decreto nº 7.775/2012 – que recomendam o incentivo e a priorização da participação de mulheres no programa.⁹² De qualquer forma, a forte diminuição em números absolutos da participação de mulheres e homens no programa não permite comemorar como um êxito essa ampliação relativa.

Do ponto de vista da segurança alimentar, a retração do PAA trouxe sérios prejuízos. A redução de 62% no total de recursos, devida antes a problemas de execução que a cortes orçamentários, implicou queda de 56% no número de beneficiários consumidores – de 18,2 milhões para 7,9 milhões – e de 72% no número total de entidades beneficiadas. Entre estas, por exemplo, verificou-se uma redução de 72% no número de creches e pré-escolas e de 70% no número de escolas beneficiadas com o recebimento de alimentos adquiridos por meio do programa. Isto não significa, certamente, que os estabelecimentos escolares deixaram de receber alimentos, mas que estes passaram a ser fornecidos a eles por outros programas, como o PNAE. Mas outras entidades – como asilos, instituições de amparo a crianças, deficientes, abrigos, albergues – podem ter sido desassistidas em algum grau. Em todo caso,

91. Atingidos por barragens respondem por cerca de 1% desse total (PAA Data).

92. Mais recentemente, o § 3º do Artigo 3º, da Resolução nº 59/2013, dispôs que “nas operações da modalidade compra com doação simultânea”, deve ser respeitado o percentual mínimo de 40% de mulheres do total de beneficiários fornecedores.

é forçoso admitir que o drástico encolhimento do PAA CONAB teve por efeito não apenas a presumível desestruturação de cooperativas de pequenos agricultores – em virtude da redução da “doação simultânea” – mas, ainda, a restrição dos meios de garantir a segurança alimentar dos produtores mais pobres e dos beneficiários consumidores a que se destinavam os alimentos cultivados por eles.⁹³

As mudanças observadas no PAA CONAB, porém, conjugam-se com as reorientações normativas e administrativas,⁹⁴ a partir das quais se vem conferindo ênfase crescente ao PAA estadual e ao PAA municipal, que operam a doação simultânea sob a coordenação do MDS. Trata-se de outra linha de operação da modalidade de doação simultânea, executada não pela CONAB, mas por prefeituras e governos estaduais que aderem ao programa. A análise dos dados do PAA municipal e estadual, exposta na próxima subseção, lança alguma luz sobre esse processo.

3.4.2 PAAs estadual e municipal

Em 2013, uma nova estratégia de execução do PAA foi conduzida pelo MDS. Se, até 2012, Distrito Federal, estados e municípios operavam no programa por meio de convênios com o ministério,⁹⁵ a partir de 2013 a execução do programa se deu, em grande medida, pela celebração de termos de adesão. Do total de recursos alocados no PAA municipal, quase 80% se referiram ao novo modelo de operação. No que diz respeito ao PAA estadual, a transição se revelou mais lenta: os termos de adesão foram responsáveis por 25% do total de recursos aplicado em 2013.

Tal mudança – autorizada pela Lei nº 12.512/2011 e regulamentada pelo Decreto nº 7.775/2012 – objetivou, em primeiro lugar, a ampliação do programa e do número de beneficiários, orientada para priorizar o atendimento ao público do plano Brasil Sem Miséria⁹⁶ e povos e comunidades tradicionais. O diagnóstico era que a obrigação do MDS de celebrar e gerir convênios com cada unidade executora do PAA estabelecia um teto à expansão do programa, dados os limites da estrutura operacional e administrativa do órgão. Convênios disciplinam a transferência de recursos financeiros e sobre eles recaem uma série de controles relativos ao acompanhamento da execução físico-financeira, às contrapartidas previstas, ao cronograma de desembolso, à prestação de contas. O termo de adesão,

93. Pode-se, não obstante, afirmar que, se o PAA diminuiu sua colaboração na superação da insegurança alimentar, programas como o Ater Fomento e as ações da rede Suas cresceram e chegaram a esse público.

94. Essas resoluções são tomadas pelo Grupo Gestor do PAA, do qual a CONAB faz parte, representando o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), juntamente com representantes do MDS, do MDA, do Ministério da Fazenda (MF), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) e do MEC.

95. O processo de transição para o novo modelo de execução foi iniciado em 2012, mas o número de termos de adesão celebrados naquele ano foi pequeno – envolveu apenas R\$ 757,5 mil e 492 agricultores familiares. A transição tem sido realizada apenas quando os convênios em andamento chegam ao fim da vigência prevista; nessa ocasião, para dar sequência à execução do PAA, o estado ou município formaliza o termo de adesão.

96. Extremamente pobres, com renda *per capita* de até R\$ 70. Sobre o objetivo de expandir o PAA para incluir o público do Brasil Sem Miséria, ver Governo... (2012).

por seu turno, tem caráter geral de pactuação (não trata de repasse de recurso financeiro), o que reduz significativamente os trâmites burocráticos.

A transferência de recursos pelo MDS, nesta nova forma de operação, se dá via instituição financeira oficial, diretamente a cada agricultor familiar, por meio de cartão bancário próprio para o recebimento dos recursos do PAA. É responsabilidade dos estados e das prefeituras participantes fazer o registro correto e tempestivo no sistema informatizado (SIS-PAA) de todas as informações necessárias para que o MDS autorize esse pagamento. É, também, responsabilidade exclusiva das unidades executoras emitir e guardar toda a documentação fiscal referente à operacionalização do programa, acompanhar, apoiar, supervisionar e fiscalizar a aquisição dos produtos, sua qualidade, sua guarda (até o momento da destinação ao público definido) e sua destinação.

Em outras palavras, o novo desenho operacional não desburocratizou o programa, apenas aprofundou o processo de descentralização, transferindo para as unidades executoras não somente a responsabilidade pela execução da política, mas também por seu planejamento, administração e fiscalização. Ao MDS cabe, essencialmente, enviar ordem bancária para que a instituição financeira efetue o pagamento diretamente a cada agricultor, desde que as informações alimentadas no sistema pela unidade executora estejam em conformidade com valores e metas definidos nos planos operacionais anuais.⁹⁷ Segundo a ministra do MDS, Tereza Campello, além de promover a expansão do programa, o novo formato “diminui a viagem do dinheiro, aumenta o controle público e a transparência”.⁹⁸

Dado seu caráter recente, ainda parece cedo para avaliar as importantes mudanças que o novo modelo operacional implicará à política. De todo modo, convém apresentar os dados de execução do programa, na tentativa de identificar as principais tendências.

Em primeiro lugar, importa ressaltar que os PAAs estadual e municipal não se expandiram. Se era esta a primeira intenção das mudanças, o resultado ainda não pode ser observado, conforme aponta, no início desta seção, a tabela 12. O PAA estadual apresentou, em 2013, incremento de 28% no total de recursos aplicados em relação a 2012, mas de apenas 14% no total de agricultores fornecedores. Já o PAA municipal, no mesmo período, sofreu uma redução de 33% no total de recursos e de 17% no total de agricultores fornecedores. Esses dois movimentos – quando somados – foram responsáveis por uma pequena contração no total de recursos

97. Os planos operacionais anuais definem valores e metas de execução do PAA por modalidade. Eles são propostos pelo MDS após publicação dos termos de adesão e ratificados pelas unidades executoras. Eles levam em consideração a proposta de participação das unidades executoras (fichas de levantamento de demanda) e a dotação orçamentária disponível.

98. Ver Governo... (2012).

destinados aos PAAs estadual e municipal (-3,3%), com relativa estabilidade no número total de agricultores beneficiados (-0,9%).

Com relação ao perfil dos agricultores beneficiados, os resultados sugerem que o objetivo de incluir, prioritariamente, famílias de agricultores extremamente pobres tem surtido efeito. A meta estipulada nos termos de adesão é que, no mínimo, 40% dos agricultores familiares beneficiados estejam cadastrados no CadÚnico. Aparentemente, esta meta tem sido superada. Conforme apresenta a tabela 13, no caso do PAA estadual, o percentual de beneficiários enquadrados nos grupos A, A/C e B do PRONAF (assentados da reforma agrária e agricultores familiares de mais baixa renda) subiu de 41% e 42%, em 2011 e 2012, respectivamente, para 50% em 2013. No âmbito do PAA municipal, esta participação era de 43%, em 2011; subiu para 50%, em 2012; e para 53%, em 2013.

TABELA 13

Brasil: participação dos agricultores fornecedores nos PAAs estadual e municipal, segundo enquadramento nos grupos PRONAF (2011-2013)
(Em %)

Grupo PRONAF	PAA estadual			PAA municipal		
	2011	2012	2013	2011	2012	2013
A	6	5	12	6	6	6
A/C	5	3	3	2	1	2
B	30	33	34	40	43	45
C	0	0	0	0	0	0
Não informado	0	1	0	0	0	0
V	59	58	50	53	50	47
Total	100	100	100	100	100	100

Fonte: PAA Data.
Elaboração dos autores.

A desagregação das informações de execução dos PAAs estadual e municipal por grandes regiões (tabela 14) reforça a constatação de que o programa tem priorizado a inclusão dos agricultores mais pobres. Em ambos, a distribuição de recursos tem privilegiado, de forma crescente, a região Nordeste. No PAA estadual, entre 2011 e 2013 o percentual de recursos direcionados à região elevou-se de 35% para 42%. Já no PAA municipal, verificou-se uma elevação de 44% para 55%. Com relação à região Norte, entretanto, o resultado é ambíguo. No âmbito do PAA estadual, observa-se um acentuado decréscimo do percentual de recursos alocado na região – de 25%, em 2011, para 16%, em 2013. No âmbito do PAA municipal, se verifica tendência oposta – o percentual de recursos direcionado à região cresceu de 3% para 6% no mesmo período.

Ainda sobre a distribuição geográfica dos recursos, parece relevante frisar que a fragmentação permanece como um traço característico dos PAAs estadual e municipal. Na região Centro-Oeste, por exemplo, não há praticamente execução do programa. Quando analisamos a aplicação intrarregional dos recursos, o que se nota, também, é que ambos – PAAs estadual e municipal – operam muito concentrados em determinadas localidades. O PAA estadual na região Sul, por exemplo, contemplou apenas o estado do Paraná em 2013. Isso significa que 41% dos recursos do PAA estadual (tabela 14) foram apenas para esse estado. A região Nordeste, que recebeu 42% do total de recursos de 2013, concentrou 84% desse valor em três estados: Piauí, Rio Grande do Norte e Pernambuco. No âmbito do PAA municipal, os quatro estados que mais receberam recursos em 2013 – Ceará, Bahia, Minas Gerais e São Paulo, nesta ordem – responderam por 54% do total.

TABELA 14
Brasil: distribuição dos recursos dos PAAs estadual e municipal, segundo grandes regiões (2011-2013)
 (Em %)

Grandes regiões	PAA estadual			PAA municipal		
	2011	2012	2013	2011	2012	2013
Centro-Oeste	0	5	2	2	3	3
Nordeste	35	38	42	44	48	55
Norte	25	18	16	3	2	6
Sudeste	0	0	0	40	36	25
Sul	41	38	41	11	12	11
Total	100	100	100	100	100	100

Fonte: PAA Data.
 Elaboração dos autores.

Uma tendência animadora verificada nos resultados recentes do programa diz respeito ao crescimento da participação das mulheres nos PAAs estadual e municipal. Entre 2011 e 2013, esta participação foi elevada em 4 pontos percentuais (p.p.) no PAA estadual (de 33% para 37%), e em 8 p.p. no PAA municipal (de 31% para 38%). Aparentemente, o já mencionado § 3º do Artigo 4º, do Decreto nº 7.775/2012 – que recomenda o incentivo e a priorização da participação de mulheres no programa – tem produzido resultados satisfatórios no âmbito dos PAAs estadual e municipal, ainda que, como foi visto acima, no PAA CONAB o avanço neste quesito tenha sido significativamente maior.

TABELA 15
Brasil: participação dos agricultores fornecedores nos PAAs estadual e municipal, segundo sexo (2011-2013)
 (Em %)

Sexo	PAA estadual			PAA municipal		
	2011	2012	2013	2011	2012	2013
Feminino	33	32	37	30	31	38
Masculino	67	60	63	70	69	62
Não informado	0	7	0	0	0	1
Total	100	100	100	100	100	100

Fonte: PAA Data.
 Elaboração dos autores.

Se, por um lado, famílias de agricultores extremamente pobres e mulheres têm recebido atenção prioritária no programa, por outro lado não se observa qualquer avanço na inclusão de assentados da reforma agrária, acampados, indígenas, quilombolas, entre outros povos e comunidades tradicionais que também deveriam receber tratamento prioritário. Na verdade, tanto PAA estadual como PAA municipal operam basicamente com agricultores familiares (90% do público em 2013, nas duas modalidades). Apenas 5% dos agricultores beneficiados são assentados da reforma agrária, e os demais 5% estão distribuídos entre povos e comunidades tradicionais. A comparação desses resultados com aqueles alcançados pelo PAA CONAB revela que estados e prefeituras têm maiores dificuldades em assegurar a participação desse público, em especial dos assentados da reforma agrária. Em 2013, por exemplo, quase 30% dos agricultores beneficiados pelo PAA CONAB eram assentados.

Por fim, destaca-se que não há informações públicas disponíveis sobre entidades e pessoas beneficiadas como consumidoras dos produtos adquiridos pelo PAA via termos de adesão em 2013. Consta no PAA Data, contudo, que o PAA municipal adquiriu, em 2013, uma cesta que inclui 339 variedades de produtos via termos de adesão. Já no PAA estadual, essa cesta contemplou 204 tipos de produtos. Quando se compara esse resultado com os alcançados pelo PAA CONAB, observa-se que a cesta adquirida por estados e prefeituras tende a ser mais restrita. Em 2013, mesmo com a significativa redução da execução do programa pela CONAB, a cesta de aquisições contemplou 424 variedades de produtos, 25% a mais do que o “PAA Municipal Termos de Adesão” e 109% a mais do que o “PAA Estadual Termos de Adesão”. Em 2012, quando a CONAB executou o PAA como habitualmente vinha operando no passado, a lista de produtos atingiu 604 variedades (tabela 16).

TABELA 16
Brasil: número de tipos de produtos adquiridos pelo PAA por órgão executor (2012-2013)

Produtos	Número de produtos na lista	
	2012	2013
PAA CONAB MDS	604	424
PAA CONAB MDA	83	34
PAA Municipal Convênios	383	200
PAA Municipal Termos de Adesão	91	338
PAA Estadual Convênios	367	332
PAA Estadual Termos de Adesão	36	203

Fonte: PAA Data.
 Elaboração dos autores.

Em outras palavras, embora o PAA Data não disponibilize dados sobre as entidades e pessoas beneficiadas como consumidoras, sabe-se quais produtos foram entregues a elas. Essa informação é relevante, pois está diretamente associada à promoção da segurança alimentar e nutricional dos beneficiários, ao incentivo de hábitos alimentares saudáveis em níveis local e regional, à valorização da biodiversidade e ao respeito de aspectos culturais e ambientais relacionados à alimentação das comunidades atendidas. Sob essa perspectiva, portanto, o modelo de execução dos PAAs estadual e municipal tem se revelado menos capaz de assegurar essa virtuosa diversidade produtiva.

3.4.3 PAA Leite

O PAA Leite – programa de incentivo à produção e ao consumo de leite –, criado para atender, principalmente, famílias em situação de insegurança alimentar e nutricional, é operado integralmente com financiamento do MDS que, por meio de convênios, repassa recursos aos governos estaduais, executores da modalidade. O programa cobre apenas a região Nordeste e os municípios do Norte de Minas Gerais. Os estados conveniados com o MDS são encarregados de contratar os laticínios que realizam o recebimento, a coleta, a pasteurização, o acondicionamento e o transporte do leite, entregue pelos agricultores participantes do programa, até pontos de distribuição predefinidos, em que as famílias de cada localidade podem retirar sua cota diária de consumo.

Podem participar, como fornecedores do programa, os agricultores familiares com capacidade máxima de produção de até 150 litros/dia, desde que os animais

estejam com a vacinação em dia.⁹⁹ Para se cadastrarem junto às prefeituras como beneficiárias consumidoras do programa, as famílias que recebem o leite devem atender a alguns critérios, como ter renda *per capita* de até meio salário mínimo e ter entre seus membros crianças de 2 a 7 anos, nutrízes ou idosos de mais de 60 anos.

Como mostra a tabela 17, os dados de execução do PAA Leite em 2013 sofreram significativa baixa em relação aos resultados de 2012. O número de fornecedores reduziu-se em 29%, caindo de 28,2 mil, em 2012, para 20,0 mil, em 2013; a quantidade em litros de leite adquirido teve perda de 35% – 60,7 milhões de litros a menos; e os recursos investidos no programa rebaixaram-se em 22,2%.

TABELA 17
Execução do PAA Leite por UFs (2012 e 2013)

UFs	2012			2013		
	Número de fornecedores	Quantidade (litros)	Recursos (R\$)	Número de fornecedores	Quantidade (litros) ¹	Recursos (R\$)
AL	3.240	27.082.026	20.844.902,63	3.877	25.831.762	25.785.755,91
BA	2.211	13.092.938	11.399.859,68	1.535	8.027.335	7.352.836,35
CE	3.970	22.939.763	17.406.934,25	2.566	12.113.288	11.215.452,50
MA	2.282	8.972.526	7.178.027,20	-	-	-
MG	6.016	44.781.983	33.580.708,93	5.051	30.731.258	26.789.552,14
PB	4.499	15.900.954	14.551.064,58	1.092	4.028.187	4.820.305,65
PE	5.225	35.741.979	29.064.485,70	5.244	28.112.681	28.053.796,77
RN	811	4.087.425	3.678.735,00	686	3.013.754	3.026.599,91
SE	-	-	-	-	-	-
Total	28.254	172.599.593	137.704.717,97	20.051	111.858.265	107.044.299,23

Fonte: PAA Data.
Elaboração dos autores.

Parte dessa diminuição na execução do PAA Leite pode ser atribuída à longa seca que assolou o Semiárido no último biênio, e parte pode ter ainda como explicação as adaptações normativas e administrativas implantadas na modalidade em virtude do processo de adequação dos convênios a novas regras entre o segundo semestre de 2012 e o primeiro de 2013. No Maranhão,¹⁰⁰ por exemplo, onde não se registra execução do programa em 2013, as ações foram interrompidas em vista da realização de novas chamadas públicas e licitações para os laticínios, além do recadastramento dos beneficiários. Nesse estado, no qual os recursos e as ações do PAA Leite se fundem com os do programa Leite é Vida, financiado

99. O programa adquire leite de vaca e leite de cabra. Cada produtor pode receber até R\$ 4 mil por semestre; o valor do litro de leite é prefixado pelo Grupo Gestor do PAA segundo a média semestral dos preços praticados no mercado. O laticínio contratado recebe 40% do valor do leite, e os 60% restantes são repassados ao agricultor.

100. Ver notícia em: <<http://goo.gl/dEEy3X>>. Acesso em: 20 out. 2014.

pelo governo local, outras correções foram feitas no período, como o reajuste da subvenção compensatória pela qual os valores pagos no programa estadual são nivelados com os praticados no âmbito do PAA.¹⁰¹ No Sergipe,¹⁰² o programa foi interrompido em fevereiro de 2012, com a extinção do convênio do estado com o MDS, e permaneceu paralisado no ano seguinte. Inicialmente, essa interrupção se deu em razão da defasagem do valor pago por litro ao produtor local – definido pelo governo federal – em comparação com o pago por indústrias locais de laticínio: essa diferença gerou riscos de desabastecimento do programa. Além disso, por determinação do Tribunal de Contas da União (TCU), o governo local precisou proceder ao recadastramento de produtores e consumidores para ajustar o perfil dos beneficiários à prioridade de inclusão da população em situação de extrema pobreza, conforme regra fixada pelo programa Brasil sem Miséria. Por fim, a execução local do PAA Leite teve também de ser reformulada, a fim de se adequar à mudança do regime de convênios para o termo de adesão.

Quanto às diferenças de execução entre os outros estados, pode-se verificar que, de 2012 a 2013, apenas em Pernambuco e Alagoas se registrou crescimento – bastante modesto – no número de beneficiários; a mais acentuada redução no contingente de produtores participantes ocorreu na Paraíba, em razão da conjunção de fatores apontada mais acima. Nos demais estados, a queda não foi tão expressiva, de maneira que é possível afirmar atribuir ao menos 70% da redução total das ações do PAA Leite aos baixos desempenhos do Maranhão e da Paraíba entre 2012 e 2013.

3.4.4 Os atuais impasses do PAA

O ano de 2013 foi um ano de transição para o PAA. Na CONAB, uma série de ajustes internos acarretou acentuada queda em sua execução. No MDS, a transição do modelo de convênios para o de termos de adesão também comprometeu a implementação do programa. Nesse contexto, a desejada ampliação do PAA não se efetivou. Pelo contrário, o programa sofreu um importante enxugamento.

Diante desse cenário, parece difícil prever como se comportarão modalidades e unidades executoras do PAA assim que o novo desenho estiver consolidado. Apenas uma tendência parece se desenhar: a estratégia de governo para promover a expansão do PAA foi fortalecer e priorizar a execução do programa via estados e municípios. Mantida essa estratégia, a participação do PAA estadual e do PAA municipal tende a se ampliar, acarretando uma provável redução (relativa ou até mesmo absoluta) do PAA CONAB. Esse movimento foi verificado no período 2012-2013 – quando a execução da CONAB caiu de 70% para 51% do total executado no programa.

101. Ver, por exemplo, o Artigo 2º da Lei estadual nº 9.902, de 27 de agosto de 2013.

102. Ver a Nota Oficial do governo do Sergipe a esse respeito, disponível em: <<http://goo.gl/UZ6Z6r>>. Acesso em: 20 out. 2014.

Se essa é, realmente, uma tendência, cumpre analisar como se diferem os modelos de execução dos PAAs estadual e municipal e da CONAB, pois essas diferenças revelam as novas diretrizes do programa. Sobre esse ponto, uma questão fundamental salta aos olhos: enquanto a CONAB opera necessariamente por meio da articulação com associações e cooperativas de agricultores familiares, o modelo arquitetado pelo MDS via termos de adesão promove formas de participação individualizada dos beneficiários fornecedores. Em outras palavras, se no PAA CONAB as associações e as cooperativas são os atores principais, nos PAAs estadual e municipal os indivíduos ocupam essa posição.

Essa distinção pode acarretar mudanças substantivas na forma como o programa opera. As organizações associativas induzidas pelo PAA, ou preexistentes a ele, funcionam como veículo importante de organização das comunidades. Como foi dito, elas absorvem, como entes coletivos, as obrigações relativas aos requisitos burocráticos de entrada no programa e à construção das propostas de participação junto às entidades socioassistenciais. O cumprimento individual dessa tarefa por cada produtor poderia esbarrar em grandes dificuldades, além de comprometer a desejável simplificação do processo de operacionalização do programa. No modelo incentivado pelo MDS, por seu turno, toda a operação passa a ser de responsabilidade do produtor beneficiário, que – isoladamente – recebe seu benefício via cartão individual ao entregar a produção no local combinado.

Sabe-se que a aposta nos PAAs estadual e municipal está fundamentalmente associada à meta de incluir o público do CadÚnico no programa. Talvez seja, de fato, mais fácil atingir esse público específico via atuação dos estados e das prefeituras. Os números de 2013 sugerem isso, embora o desempenho da CONAB não fique muito aquém. Entretanto, quando se coloca em questão a inclusão dos assentados da reforma agrária, dos acampados e dos povos e comunidades tradicionais, que são igualmente público prioritário do programa, isto não é verdade, ao menos no que diz respeito aos dados atuais do programa. Nestes casos, o PAA CONAB tem apresentado resultados mais favoráveis, apesar de ainda ser um desafio para o programa de forma geral.

Além disso, é importante ressaltar que, apesar da determinação de metas para a inclusão dos agricultores extremamente pobres parecer justa e adequada aos objetivos do programa, a preocupação em incluí-los não garante que eles transitarão de uma economia de subsistência rural para uma agricultura familiar produtora de excedentes monetários. Esta transição depende de um trabalho mais estruturado, de organização dos produtores em bases associativas, exatamente como a CONAB vinha construindo ao longo dos últimos anos. Se essa preocupação deixar de existir, o PAA pode passar de instrumento de uma estratégia de desenvolvimento rural para instrumento de administração da extrema pobreza rural, tal qual uma política focalizada e individualizada de transferência de renda (Delgado, 2013, p. 12).

Sobre esse risco, convém ainda lembrar que o termo de adesão assinado com o MDS não exige que estados e municípios apresentem contrapartidas formais. Além disso, sublinha-se que, embora exista previsão da União conceder apoio financeiro aos executores, com a finalidade de contribuir com as despesas de operacionalização, este apoio não tem acontecido. Neste contexto, parece difícil que municípios pobres, principalmente, consigam desempenhar todas as funções esperadas a contento. Na verdade, parece difícil que os municípios pobres consigam participar do programa.

Concluindo, o PAA está, aparentemente, caminhando para se restringir ao fomento econômico, mediante a garantia estrita de comercialização e de preços. A dimensão social – que incentiva a estruturação da agricultura familiar como produtora de alimentos, fortalece suas organizações associativas, estimula a diversidade produtiva, garante a segurança alimentar tanto dos agricultores produtores quanto dos beneficiários consumidores – tem sido relegada a segundo plano. Importante destacar que essas dimensões não são estanques. O avanço de uma produz resultados benéficos a outra, ou o contrário. Em síntese, conforme ressalta Delgado (2013, p. 8), parecemos ainda mais distantes de um projeto ambicioso de desenvolvimento da agricultura familiar e dos assentamentos de reforma agrária. O exitoso programa – que sempre ocupou um espaço residual da política agrária – está ameaçado a reduzir ainda mais seu papel.

4 DESAFIOS

Direitos humanos não se pede de joelhos; exige-se de pé.

Dom Tomás Balduino (1922-2014)

A minha história não foi triste, embora tenha havido tristeza, nem frustrante, apesar das frustrações, nem perdedora, embora tenha havido derrotas. Pelo contrário, foi uma história vencedora, rica de encontro humano, de fruição da vida, de deslumbramento diante do milagre da História Humana, de ternura pela compreensão e solidariedade dos filhos, de gratidão pelo apoio dos parentes, dos amigos, dos companheiros de luta.

Plínio de Arruda Sampaio (1930-2014)

O ano de 2014 marcou o cinquentenário de promulgação do *Estatuto da terra* (Lei nº 4.504/1964) e de criação da Contag, e os trinta anos de fundação do MST. O simbolismo dessas datas, ao mesmo tempo em que assinala a longevidade da questão agrária brasileira, convida a refletir sobre as configurações recentes que ela adquiriu no campo político, social e institucional. As mortes, neste ano, de duas lideranças históricas da reforma agrária – Dom Tomás Balduino, fundador da Comissão Pastoral da Terra (CPT) e do Conselho Indigenista Missionário (Cimi), e Plínio de Arruda Sampaio, relator do projeto de reforma agrária do governo Goulart (1962), deputado constituinte (1987) e coordenador do II Plano Nacional de Reforma Agrária (2003) – torna essa reflexão ainda mais imperiosa, sobretudo à vista dos preocupantes sinais de retrocesso que vêm pairando sobre as conquistas da luta pela terra no país.

Um desses sinais, de desfecho ainda incerto, foi abordado na seção 2.4: trata-se da Lei nº 13.001/2014 que, a par de oferecer um necessário e benéfico programa de anistia e liquidação das dívidas que os assentados assumiram ao receberem os créditos de instalação e habitação, lança subliminarmente as bases preliminares para uma ampla política de titulação privada das terras dos assentamentos rurais. Conforme foi discutido, essa medida específica poderia, em termos imediatos, representar um benefício aos atuais possuintes de lotes de reforma agrária que, gratuitamente ou a preços bastante reduzidos, obteriam o título de propriedade das terras em que vivem. Mas, do ponto de vista legal e da política de reforma agrária em sua globalidade, e não de seus beneficiários atuais, a titulação constituiria um processo de ampla alienação do patrimônio fundiário público. Se, sob as condições que a Lei nº 13.001 estipula, uma proporção expressiva de terras dos assentamentos em áreas da União pode ser gratuitamente transferida a domínio privado, um conjunto fundiário maior, englobando áreas de todos os projetos criados antes de 2004, pode ser subtraído da reforma agrária, em curto prazo, a partir da regulamentação dos artigos referentes à titulação de domínio por via onerosa. A considerar o modelo adotado na regularização fundiária do programa Terra Legal, segundo o qual o preço da terra, fixado na Planilha de Preços Referencial de Terra (PPRT) do Incra, pode, pela incidência de deflatores,¹⁰³ ser rebaixado a valores inferiores a 10% do inicial, não surpreenderia se, no caso da titulação onerosa de terras de reforma agrária, o estabelecimento de uma sistemática semelhante de definição de preços promovesse, por valores irrisórios, a ampla transferência de terras públicas a domínio privado.

Esse efeito da Lei nº 13.001 pode significar retrocesso político e prejuízo econômico a todo investimento histórico já feito pelo poder público na reforma agrária, retirando da alçada da ação redistributiva do Estado um grande estoque de terras, suscetível de ser absorvido por um mercado fundiário cuja dinâmica de funcionamento é fortemente concentracionista. Uma vez que, em sua quase totalidade – que toca à política de créditos em favor dos assentados –, a lei oferece importantes ganhos, o desafio que se coloca tange fundamentalmente à regulamentação dos dispositivos dela que dizem respeito às condições de titulação. Duas frentes de ação propõem-se aos movimentos sociais e aos parlamentares comprometidos com a luta pela democratização do acesso à terra. Em termos imediatos, empenhar-se, na esfera da regulamentação da lei, por uma estratégia de “redução de danos”, que reivindique a observância dos normativos que proíbem a titulação em assentamentos ambientalmente diferenciados e salvaguardas mais seguras – quanto aos valores da alienação, quanto à dimensão das áreas etc. – para evitar que as terras tituladas possam ser anexadas por grandes propriedades. A segunda frente corresponderia à possibilidade de ampliar a esfera de aplicação da CDRU aos assentamentos, de maneira a construir uma política de

103. Ver Artigo 5º da Portaria Serfal 1º, de 19 de maio de 2010 (publicada no DOU em 20 de maio de 2010).

reforma agrária que garanta a seus beneficiários e descendentes a estabilidade na posse, o acesso continuado a políticas públicas de melhoria de infraestrutura (casas, estradas, acesso à água e à luz) e incentivo à produção, preservando ao mesmo tempo o caráter público da terra como base para a ação redistributiva do Estado.

Outro sinal digno de apreensão quanto aos destinos da luta pela terra no país manifesta-se na forma do baixo desempenho da política de reforma agrária nos últimos anos. Os dados relativos ao número de projetos criados e de famílias assentadas, a par da ausência de metas de execução da política, atestam um processo de estagnação da reforma agrária no país. Essa tendência mostra-se especialmente preocupante em um contexto em que iniciativas como a Lei nº 13.001 e outros projetos legislativos apontam para a privatização de terras públicas e para a restrição dos direitos fundiários constitucionalmente assegurados às populações indígenas e quilombolas. Com efeito, em 2013 foram assentadas apenas 30,3 mil famílias, das quais somente 25% em projetos criados no ano, um resultado ligeiramente superior ao do ano anterior, mas, ainda assim, entre os piores desde o início da década de 1990. O primado recente das formas não onerosas de obtenção de terras – arrecadação e, principalmente, reconhecimento – sobre as formas onerosas – como a desapropriação – tem, a despeito de evitar os elevados custos das indenizações arbitradas em favor dos proprietários, contribuído muito pouco para alterar o quadro de concentração característico da estrutura fundiária no país.

Também as políticas de estruturação produtiva que servem à agricultura familiar registraram um desempenho preocupante nos últimos anos, por diferentes motivos. No caso do PRONAF, como foi visto, os créditos têm-se concentrado cada vez mais nos segmentos economicamente mais estruturados da agricultura familiar, excluindo de seu raio de ação os produtores mais pobres. Tal direcionamento não apenas tende a reproduzir as respectivas posições desses grupos, mas ainda a instituir uma clivagem nas políticas públicas que deixe de reconhecer os agricultores familiares empobrecidos como destinatários de políticas econômicas de incentivo à produção – de inclusão pelo trabalho – para convertê-los ao papel mais restrito de beneficiários de políticas assistenciais de alívio da pobreza. Além disso, essa concentração do PRONAF nos produtores familiares de maior renda deveria suscitar questionamentos sobre a adequação de uma política de crédito ao público majoritariamente amplo dos pequenos produtores pobres que não tem acesso ao sistema bancário.

Quanto ao PAA, é sem dúvida prematuro supor que o retraimento, em termos de número de produtores participantes e recursos investidos, das ações em 2013 representa o início de uma tendência de decréscimo na sua execução futura – como visto, o programa está em processo de transição a novos modelos administrativos e institucionais de operação, a partir dos quais poderá entrar em novo e mais sustentável ciclo de expansão. Por outro lado, porém, alguns efeitos presumíveis dessa transição –

sobretudo no que toca à relativa perda de protagonismo das associações e cooperativas em virtude de uma estratégia institucional que tende a favorecer inserção individual dos produtores – podem acabar por reduzir a capacidade do PAA de promover a estruturação produtiva de agricultores mais pobres e, assim, por retirar do programa parte de seu poder de contribuir para a segurança alimentar e nutricional desses produtores. Cumpre ressaltar, não obstante, que tal estratégia, na medida em que reforça o papel das prefeituras no PAA, pretende favorecer uma mais densa interiorização do programa, capaz de torná-lo acessível aos produtores não vinculados a associações e domiciliados em municípios de menor porte. As consequências dessas modificações serão analisadas nos números seguintes deste periódico.

Diante dessa conjuntura pouco promissora, a pauta de desafios próximos que devem ser enfrentados pelas políticas de reforma agrária e pelos programas mais diretamente voltados à agricultura familiar é uma pauta eminentemente defensiva. Isto significa que tal pauta deve primar pela preservação das conquistas obtidas e dos dispositivos legais que asseguram condições para que o Estado siga empreendendo ações de democratização do acesso à terra, de inclusão produtiva de pequenos agricultores e de proteção e reconhecimento aos territórios dos povos e comunidades tradicionais.

Em termos gerais, o desafio que se opõe à política de reforma agrária consiste precisamente na necessidade de sua retomada, na expansão das ações de obtenção de terras para criação de projetos e assentamento de um número maior de famílias. O discurso oficial, apregoando a prioridade das melhorias qualitativas nos assentamentos, tem implicado uma redução das ações que efetivamente impactam na iníqua distribuição de terras do país. Cumpre não perder de vista que a reforma agrária é, além de uma política de acesso à terra, moradia e trabalho, também um dos mecanismos pelos quais se realiza a reprodução social da pequena agricultura familiar; em diversos municípios do país, sobretudo naqueles em que a estrutura fundiária é mais concentrada, o que resta de agricultura familiar está nos assentamentos de reforma agrária. Ademais, sendo em regra diminutas as terras da agricultura familiar e da reforma agrária, os filhos dos pequenos produtores, assentados ou não, encontram, na criação de novos assentamentos, a possibilidade de construir projetos de futuro ligados ao campo. Por fim, as políticas orientadas à agricultura familiar, como o PAA e o PRONAF dependem, para ampliar-se, do crescimento da própria reforma agrária.

Para tanto, a luta pela reforma agrária não deve continuar invisível. Ela só avançou quando os movimentos sociais a apoiaram ativamente. E grandes embates se anunciam em todas as frentes. No plano governamental, a reforma agrária perdeu relevância e recursos, pelas crescentes iniciativas com vistas a desobrigar o governo de seus compromissos com as famílias assentadas e a alienar o patrimônio público fundiário em proveito do mercado de terras. Assim, a luta dos povos da terra – assentados, agricultores familiares, quilombolas, indígenas, entre outros segmentos que compõem os povos tradicionais – precisa ser reativada, senão as perdas poderão ser inevitáveis e irreversíveis.

REFERÊNCIAS

A LONGA marcha: diante da caminhada dos sem-terra, a pior escolha é ficar de braços cruzados. **Veja**, 16 abr. 1997. Disponível em: <<http://goo.gl/2Oy6kv>>.

BORBA, K. A. **Falecimento da reforma agrária**: campanha do SindPFA pela reestruturação da política agrária brasileira. Brasília: SINDPFA, 2 out. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/8nDhwV>>.

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

_____. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Portaria nº 5, de janeiro de 2013. **Diário Oficial da União**, Brasília, jan. 2013a.

_____. _____. Portaria nº 86, de 10 de outubro de 2013. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 out. 2013b. Disponível em: <<http://goo.gl/lbLaEr>>.

_____. _____. **Alimentos para o Brasil**: plano safra da agricultura familiar 2014/2015. Brasília: MDA, 2014.

BRUNO, R. O Estatuto da terra: entre a conciliação e o confronto. **Revista Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio Janeiro, n. 5, nov. 1995. Disponível em: <<http://goo.gl/a1QqUj>>.

BRUNO, R.; CARVALHO, A. V. **I Plano Nacional de Reforma Agrária**: embates, atores e processos históricos. Rio de Janeiro: UFF, [s.d.]. Disponível em: <<http://goo.gl/kdvXdX>>. Acesso: 15 set. 2014

CARNEIRO, M. J. Política pública e agricultura familiar: uma leitura do PRONAF. **Estudos Sociedade e Agricultura**, n. 8, p. 70-82, abr. 1997. Disponível em: <<http://goo.gl/yaYKxF>>.

CASTRO, J. A. *et al.* (Orgs.). **Perspectivas da política social no Brasil**: reforma agrária e concentração fundiária. Brasília: Ipea, 2010. v. 8, p. 253-254. Disponível em: <<http://goo.gl/t0kieS>>.

CNA negocia com MDA e Incra soluções para a regularização fundiária no Brasil. **Notícias CNA**, Brasília, 14 dez. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/UlxktP>>. Acesso em: 20 jul. 2014.

CONAB – COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. **Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)**: resultado das ações da Conab em 2013. Brasília: Conab, 2014. Acesso em: 9 out. 2014.

CONTAG – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA. **2º Congresso Nacional dos Trabalhadores na Agricultura**. Brasília: Contag, maio 1973.

_____. **3º Congresso Nacional dos Trabalhadores na Agricultura**. Brasília: Contag, maio 1979.

_____. **4º Congresso Nacional dos Trabalhadores na Agricultura**. Brasília: Contag, maio 1985.

_____. **5º Congresso Nacional dos Trabalhadores na Agricultura**. Brasília: Contag, nov. 1991.

_____. **7º Congresso Nacional dos Trabalhadores na Agricultura**. Brasília: Contag, abr. 1998.

_____. **CONTAG 40 anos**. Revista comemorativa dos 40 anos da entidade. Brasília: Contag, 2004. Disponível em: <<http://goo.gl/o7wMcY>>. Acesso em: 19 set. 2014.

_____. **11º Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais: fortalecendo o movimento sindical para melhorar a qualidade de vida no campo**. Brasília: Contag, 4-8 mar. 2013.

DELGADO, G. C. **Pesquisa de avaliação da concepção e implementação do Programa Aquisição de Alimentos – PAA**. (Síntese). Relatório de Avaliação do PAA. Brasília: Projeto BRA 03/034; Conab/Pnud Brasil, fev. 2013.

DEZESSETE de abril de 1996. Memorial de um massacre – Memorial Massacre de Eldorado do Carajás. **Unisinos**, São Leopoldo, 17 abr. 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/d9CldG>>. Acesso em: 15 set. 2014.

FERREIRA, B. *et al.* O trabalho de Sísifo da reforma agrária: a estratégia da titulação das terras dos assentamentos rurais na Lei nº 13.001, de 2014. **Brasil em Desenvolvimento 2014**: Estado, planejamento e políticas públicas, Brasília, v. 1, c. 13, p. 275-294, 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/HNrc2n>>.

GASQUES, J.; BASTOS, E.; VALDES, C. Preços da terra no Brasil. *In*: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 46., 2008, Washington. **Anais...** Washington: Sober, 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/DaxxL5>>. Acesso em: 21 jul. 2014.

GOMES DA SILVA, J. Reforma agrária na Constituição Federal de 1988: uma avaliação crítica. **Revista Reforma Agrária**, São Paulo, n. 2, ago./nov. 1988.

GONÇALVES JUNIOR, V. 1964: pouco antes do golpe, reforma agrária esteve no centro dos debates no Senado. **Senado Notícias**, Brasília, 25 mar. 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/ZNy0eS>>.

GOVERNO amplia programa de alimentos e cria cartão bancário para produtor. **Portal Planalto**, 5 jul. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/cnyrQG>>. Acesso em: 13 out. 2014.

INCRA – INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. Instrução Normativa nº 30, de 24 de fevereiro de 2006. Brasília: Incra, fev. 2006. Disponível em: <<http://goo.gl/8eXuHs>>.

_____. **Pesquisa sobre a qualidade de vida, produção e renda dos assentamentos da reforma agrária**. Brasília: Incra, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/0s1Y2K>>. Acesso em: 21 jul. 2014.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Avaliação da situação de assentamentos da reforma agrária no estado de São Paulo**: fatores de sucesso ou insucesso. Brasília: Ipea, 2013. Relatório de pesquisa. Disponível em: <<http://goo.gl/QDHzmW>>.

JUNGMANN, R. MST 30 anos: vida, paixão e delírio. **Carta Capital**, 10 fev. 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/PpMmAL>>.

MANÇANO, B. MST 30 anos: da terra à comida. **Carta Capital**, 10 fev. 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/rTKXNf>>.

MDA – MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO; INCRA – INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **Relatório de gestão do exercício de 2013**. Porto Alegre: Incra, 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/ynvTw4>>.

MEDEIROS, L. S. Os trabalhadores do campo e os desencontros da luta por direitos. *In*: CHEVITARESE, A. L. (Org.). **O campesinato na história**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2002. v. 1, p. 151-181. Disponível em: <<http://goo.gl/wdZdk4>>. Acesso em: 19 set. 2014.

MOVIMENTO social e parlamentares defendem mudanças na MP 636. **Senado Notícias**, Brasília, 18 mar. 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/Te56AI>>. Acesso em: 15 jul. 2014.

NESI, P. P. **Titulação de domínio e concessão de uso**: os direitos reais nos assentamentos destinados à reforma agrária. 2011. Graduação (Monografia) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/oK42Gq>>.

PAULA, D. G.; STARLING, H. M.; GUIMARÃES, J. **Sentimento de reforma agrária, sentimento de república**. Belo Horizonte: UFMG Editora, 2006.

PERES, J. No interior de Rondônia, pontas soltas na ex-floresta. **Rede Brasil Atual**, n. 88, out. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/Hz81pD>>.

PREÇO da terra agrícola subiu 227% em dez anos, quase o dobro da inflação. **FNP**, 4 mar. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/ObSzYi>>.

RAMOS, C. Contag: distantes abordagens e base social. *In*: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 26., São Paulo. **Anais...** São Paulo: ANPUH, jul. 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/Rkbe5A>>. Acesso em: 3 jan. 2015.

TAVARES, R. **CONTAG, da ditadura à transição**: memória social e construção política do campesinato. 1992. Dissertação (Mestrado) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1992.

TEIXEIRA, M. A. S. Sindicalismo rural e conflitos de terra na Baixada: 1967-1979. *In*: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 25., Fortaleza. **Anais...** Fortaleza: ANPUH, 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/jH4fZq>>. Acesso em: 3 jan. 2015.

TITULARIDADE da terra exigida pela MP 636 não é consenso entre deputados. **Senado Notícias**, Brasília, 1 abr. 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/7nbmZ0>>. Acesso em: 15 jul. 2014.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar**: renda para quem produz e comida na mesa de quem precisa! Brasília: MDS, nov. 2012.

CONTAG – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA. **6º Congresso Nacional dos Trabalhadores na Agricultura**. Brasília: Contag, abr. 1995.

FERREIRA, B. *et al.* Constituição vinte anos: caminhos e descaminhos da reforma agrária – embates (permanentes), avanços (poucos), e derrotas (muitas). **Políticas sociais**: acompanhamento e análise, Brasília, n. 17, v. 2, p. 155-223, 2009.