

DESENVOLVIMENTO RURAL

1 APRESENTAÇÃO

Os interesses classistas dos grandes produtores agropecuários continuam predominantes. Projetos de interesse da categoria avançaram no Congresso com a prevalência de suas teses sobre outros setores da sociedade, como trabalhadores rurais sem-terra, organizações ambientalistas, povos indígenas e quilombolas.

Por terem uma forte bancada no Congresso, os ruralistas têm tido sucesso no encaminhamento de propostas de mudanças na lei, como as que liberaram a contratação sem assinatura de carteira para trabalho de curto prazo no meio rural; as que facilitaram a alienação de terras públicas de até 1,5 mil hectares na Amazônia, além da edição de instruções normativas que impuseram mudanças ao processo de reconhecimento de comunidades quilombolas. Também têm tido sucesso em bloquear matérias de interesse dos trabalhadores rurais, como a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 438/2001 – que determina o confisco da terra onde houver trabalho escravo. Há também, em tramitação, diversas tentativas de redução das exigências ambientais em diversos níveis.

Problemas climáticos e oscilações dos preços agrícolas no mercado internacional podem afetar a capacidade de honrar os compromissos financeiros e garantir recursos para a safra seguinte para muitos produtores rurais. Nessas circunstâncias, muitos produtores precisam e têm conseguido ajuda temporária. Contudo, não é incomum que muitos atrasem sistematicamente, ou não paguem as parcelas das dívidas renegociadas. Dados do Tesouro Nacional mostram que, dos agricultores abarcados pela renegociação de 1995, 32% nunca pagaram nenhuma parcela. Em 2005, do valor das dívidas renegociadas que não estava sendo pago, 76% correspondiam a contratos acima de R\$ 200 mil, ou o correspondente a apenas 1,5% dos contratos, ou seja, em termos de volume de recursos envolvidos, a inadimplência concentra-se nos maiores contratos.

As tentativas de criminalização dos movimentos sociais, e de reduzir-lhes o espaço de ação, continuam frequentes. Ao mesmo tempo, esforços são empregados para barrar a atualização dos índices de produtividade que balizam as ações de desapropriação por interesse social. Os dados mostram que as desapropriações, embora tenham incidido sobre uma porção de terra menor que a atualmente ocupada por projetos de assentamento, concentram o maior número de famílias. Por outro lado, o desempenho do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), no último ano agrícola (2008-2009),

deixou a desejar, pois os créditos concedidos foram mais modestos que os dos anos anteriores, sobretudo nas linhas de atendimento dos agricultores mais pobres (linhas A, A/C e B).

2 FATOS RELEVANTES

2.1 Regularização fundiária na Amazônia Legal

A fim de fazer frente ao problema da ocupação desordenada das terras da Amazônia Legal,¹ o governo brasileiro vem empreendendo em anos recentes uma acelerada política de regularização fundiária. O limite máximo de 100 hectares, referido na Lei nº 8.666/1993,² para concessão de propriedade ou direito real de uso de terras públicas, com dispensa de licitação a particulares que residissem e produzissem nelas, sofreu recentemente duas importantes revisões: a primeira, proposta na forma da Lei nº 11.196/2005, ampliou o limite de hectares para até 500; a segunda, introduzida pela Medida Provisória (MP) nº 422 e reforçada pela MP nº 458 – convertidas nas Leis nº 11.763/2008 e nº 11.952/2009, respectivamente – estendeu esse limite a terras de até 15 módulos fiscais,³ ou cuja superfície não seja maior que 1,5 hectares.⁴

Sob coordenação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), para o qual a Lei nº 11.952 transferiu as competências de normatização e expedição de títulos de propriedade rural, antes desempenhadas pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), o projeto de regularização fundiária da Amazônia Legal abrangia, de início, uma área equivalente a 12% da região: 67,4 milhões de hectares de terras. Essa proporção foi posteriormente reconsiderada: áreas de destinação definida, como as unidades de conservação ou os projetos de assentamento, foram, a partir de consulta aos órgãos competentes – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), Incra etc. –, retiradas da base cartográfica original. Com isso, a estimativa atual relativa à extensão da área total do projeto de regularização é de 58,8 milhões de hectares de terra não destinadas, arrecadadas e registradas em nome da União.⁵

1. Amazônia Legal é a região definida pela Lei nº 5.173/1966, que abrange a totalidade dos estados do Acre, Amazonas, Roraima, Rondônia, Pará, Amapá, Mato Grosso e Tocantins, e parcialmente o estado do Maranhão. A Amazônia Legal tem 760 municípios.

2. Esse limite foi originalmente estipulado pelo Art. 29 da Lei nº 9.383/1976.

3. Instituído pelo Art. 50 do Estatuto da Terra, de 1964, o módulo fiscal corresponde à área mínima necessária para o sustento de uma família de trabalhadores rurais. A medida varia de município para município: na Amazônia Legal, um módulo fiscal tem em média 76 hectares.

4. Terras cujas dimensões variem entre 1.500 e 2.500 hectares são passíveis de venda por processo licitatório, nos termos da Lei nº 8.666/1993. Áreas públicas acima desse limite só podem ser alienadas mediante autorização do Congresso Nacional.

5. Essa área engloba aproximadamente os 35 milhões de hectares de *posses* recenseadas na Amazônia Legal em 2003 e os 25 milhões de hectares grilados que, de acordo com o Incra, existem na região. Segundo o MDA, há mais de 100 milhões de hectares, sob controle dos estados, passíveis de regularização.

Essa revisão incidiu também sobre o número de posses que seriam regularizadas pelo projeto. A previsão inicial de proceder à regularização de 296,8 mil posses fora estimada a partir de informações do Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR); esse conjunto de dados, atinentes ao ano de 2003, referia-se apenas ao exercício da posse sem documento da terra, e não permitia distinguir ocupações em terras públicas federais de ocupações mantidas sobre terras públicas estaduais ou privadas.⁶ Com a identificação cartográfica de glebas públicas federais não destinadas e arrecadadas pelo Incra, obtida a partir de dois pontos georreferenciados do Censo Agropecuário 2006,⁷ a avaliação preliminar foi reponderada: o programa Terra Legal, nome dado à política de regularização fundiária na Amazônia Legal, deverá legalizar 158 mil ocupações, situadas em 446 municípios da região.

O programa classifica as áreas de ocupação por dimensão e, pelo mesmo critério, submete-as a processos diferenciados de legalização: para áreas de até um módulo fiscal a emissão de título de domínio será gratuita e não sujeita a vistoria prévia; também isentas de vistoria, áreas de um a quatro módulos fiscais de extensão serão transferidas a preço simbólico aos posseiros que se declararem ocupantes; já as áreas superiores a quatro módulos fiscais serão vendidas a preço de mercado aos ocupantes que tencionam adquirir-lhes a propriedade.

A partir do conjunto de 296,8 mil ocupações registradas no SNCR, tomado inicialmente como universo de incidência do projeto de regularização, era possível estimar que os imóveis de até quatro módulos fiscais de área corresponderiam a cerca de 95% do total de imóveis beneficiados pelo programa. Mesmo com o redimensionamento da área de impacto do programa Terra Legal a partir de pontos georreferenciados, tal projeção segue sendo uma referência verossímil, respaldada, por exemplo, pelas informações relativas à estrutura de distribuição de área por estabelecimentos rurais na região Norte e no estado do Mato Grosso, conforme apurado pelo Censo Agropecuário 2006: desconsiderando, para efeitos de cálculo, a categoria dos produtores sem área e trabalhando com as classes de área definidas pela pesquisa, verifica-se que apenas 5,45% dos estabelecimentos rurais da região têm área superior a 500 hectares.⁸ Esse predomínio numérico dos pequenos lotes sustenta o argumento oficial de que o programa favorecerá diretamente a agricultura de base familiar.

6. A regularização das ocupações em terras estaduais é competência dos institutos de terras, e as ocupações em terras privadas precisam ser regularizadas judicialmente.

7. A Lei nº 11.952/2009 dispõe também sobre a regularização de imóveis em área urbana. Segundo o MDA, há 172 municípios na Amazônia Legal cujas sedes estão em terra federal não destinada, e o Incra registra mais de 260 processos com pleitos de doação para municípios. Pela regulação, a doação dessas áreas aos municípios dependerá da aferição do seu grau de urbanização ou da referência a elas em plano diretor ou lei municipal, respeitado o limite de 2,5 mil hectares.

8. Essa comparação tem sentido apenas aproximativo: a superfície da Amazônia Legal não abarca inteiramente o estado do Maranhão, e o limite de 500 hectares, citado na estimativa, excede a área de 440 hectares, correspondente à medida máxima de quatro módulos fiscais na região.

Com efeito, o limite que, segundo a legislação brasileira, define a pequena propriedade rural é de quatro módulos fiscais,⁹ e é a este parâmetro que se reportam as discussões em torno do potencial distributivo da ação de regularização fundiária empreendida pelo governo federal na Amazônia Legal.

As condições de ingresso no programa, inscritas no Art. 5º da Lei nº 11.952, reforçam essa diretriz: o posseiro não pode ter outro imóvel rural em qualquer parte do país, deve praticar cultura efetiva, provar que a ocupação e exploração direta, mansa e pacífica da terra sobre a qual deseja ter reconhecido seu direito são anteriores a 1º de dezembro de 2004, ainda que não tenha sido ele o primeiro a ocupá-la, e, por fim, não pode ter sido beneficiado por programa de reforma agrária. Mas, se no que diz respeito ao público de potenciais requerentes do programa Terra Legal, os pequenos posseiros representam, de fato, a ampla maioria, por outro lado a vasta área abarcada por uma minoria de grandes posseiros – que ocupam lotes de extensão superior a quatro módulos fiscais – denota que a política de regularização poderá, ao legitimá-la, cristalizar uma estrutura fundiária bastante desigual.

As primeiras críticas dirigidas ao programa Terra Legal reportavam que, à falta de informações exatas acerca da estratificação por área das ocupações na região, era plausível supor que sua distribuição territorial obedeceria ao padrão concentrador, que caracteriza a estrutura fundiária dos imóveis rurais registrados na Amazônia Legal: dados do Incra (INCRA, 2005) revelam que as propriedades de até quatro módulos representam 80% do total das unidades cadastradas, mas ocupam apenas 11,5% da área. As médias e grandes, que são 20% do total de imóveis, ocupam 88,5% da área. Os dados do Censo Agropecuário 2006, embora se refiram não a imóveis, mas a estabelecimentos rurais,¹⁰ reiteram esse diagnóstico: os estabelecimentos com área maior que mil hectares representam apenas 2,8% do número total, mas abrangem 61,5% da área total dos estabelecimentos rurais do conjunto formado pela região Norte mais o estado do Mato Grosso. Por outro lado, os estabelecimentos com área inferior a 100 hectares representam 73,4% do número total de estabelecimentos desse universo, embora somem apenas 12% da área total. As diferenças entre a área ocupada pela agricultura familiar, cuja propriedade não excede a quatro módulos fiscais e cuja mão de obra é formada predominantemente

9. O agrupamento por extensão dos imóveis rurais é objeto do Art. 4º da Lei nº 8.629/1993. O dispositivo vincula à categoria de *médias propriedades* terras com superfície entre quatro e 15 módulos fiscais – isto é, até 1,5 mil hectares aproximadamente, para áreas situadas na Amazônia Legal; são consideradas *grandes* as propriedades com área superior a 15 módulos.

10. Os conceitos de *imóveis rurais* e *estabelecimentos agropecuários* não são perfeitamente coincidentes. Os imóveis rurais são parcelas de terra sobre as quais existe um título de propriedade particular cadastrado no Incra; os estabelecimentos agropecuários constituem a unidade de investigação do Censo Agropecuário e compreendem “toda unidade de produção dedicada, total ou parcialmente, à exploração agropecuária, florestal e aquícola, independentemente de seu tamanho” (IBGE, 2006, p. 33). A categoria *produtor sem área* ilustra a diferença: identificada, no Censo 2006, a existência de atividade de produção agropecuária autônoma de empregado em um estabelecimento sob administração de outro produtor/proprietário e nos limites da área deste, a produção desse empregado era contabilizada como novo estabelecimento agropecuário. O Censo 2006 contabilizou, como estabelecimentos agropecuários, 255.024 produtores sem área.

por membros da família, e a área ocupada pela agricultura não familiar ou patronal reforçam, sob outro ângulo, a dimensão da concentração fundiária na Amazônia Legal: agregando os dados relativos à região Norte e ao Mato Grosso, o censo aponta que os estabelecimentos de agricultura familiar representam 85% do total, mas cobrem apenas 20% da área, ao passo que os estabelecimentos patronais, cujo número corresponde a 15% do total, dominam 80% da área.

O quadro fundiário das áreas declaradas especificamente como ocupação no censo manifesta uma disparidade pouco mais acentuada: as áreas de ocupação com superfície inferior a 100 hectares englobam 18% da área total de estabelecimentos dessa condição, embora correspondam a 87% do número total deles; em contrapartida, as ocupações sobre área superior a 1 mil hectares mal chegam a 0,5% do número total, mas concentram 45% da área total de estabelecimentos em que o produtor declarou-se ocupante, isto é, afirmou nada ter pago pela terra sob sua posse. Os dados relativos ao pessoal ocupado em estabelecimentos rurais na região agregam uma evidência a mais ao desenho dessa estrutura concentrada: entre 1985 e 2006 observou-se uma redução de cerca de 30% (de 2,83 milhões para 2,1 milhões) do contingente de trabalhadores em atividade agropecuária na região.

A comparação entre os dados dos Censos Agropecuários 2006 e 1995-1996 revela ligeira redução da proporção de área ocupada por estabelecimentos com superfície superior a 1 mil hectares e do seu número em relação ao número total de estabelecimentos. Tal modificação, em vez de sugerir uma tendência de desconcentração da propriedade, explica-se, em especial no norte do país, pela política de demarcação de unidades de conservação – federais e estaduais, entre unidades de proteção integral (UPIs) e unidades de uso sustentável (UUSs) – e de terras indígenas. Na floresta Amazônica 25,56% da área são destinados a unidades de conservação e 23,65% a terras indígenas, o que, descontadas as sobreposições, resulta em um total de 46,43% do território situado em área protegida; nas áreas do Cerrado e do Pantanal, compreendidas nos limites da Amazônia Legal, contabilizam-se, respectivamente, 18,58% e 5,37% de área protegida por norma ambiental ou legislação indigenista (EMBRAPA, 2010). Cerca de 98% das terras indígenas estão situadas na Amazônia Legal.

Mas a relação entre o ordenamento territorial na Amazônia Legal e o problema ecológico é ambígua. Entre as justificativas evocadas em prol do programa Terra Legal, afirma-se que a concessão de registros de propriedade criará as bases legais para a responsabilização jurídica dos ocupantes das terras em caso de descumprimento das leis ambientais e trabalhistas. A regularização obrigaria os beneficiários a atender à função social da propriedade, conjunto de requisitos constitucionais relativos ao aproveitamento adequado da área, à observância das normas que disciplinam as relações de trabalho e ao compromisso de averbar as áreas de reserva legal e preservação permanente. O § 2º do Art. 15 da Lei nº 11.952 previne que a

ocorrência de desmatamento irregular nesses espaços pode implicar rescisão do título e a consequente reversão da área em favor da União. Embora essas disposições corroborem a tese segundo a qual a privatização de terras públicas federais ilegalmente ocupadas na Amazônia Legal dará mais eficiência à aplicação das normas de proteção à natureza em uma região sob risco constante de degradação ambiental, a regularização fundiária incluirá áreas em que ainda não foi realizado o Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE), o que pode acarretar futuramente à União a necessidade de readquirir parte das terras alienadas que vierem a ser declaradas como áreas de conservação ambiental.

Outra questão importante envolve as regras de compensação das áreas de reserva legal. Em tramitação no Congresso, iniciativas de modificação da legislação ambiental – como o projeto de reforma do Código Florestal – Projeto de Lei (PL) nº 1.876/1999 – e o PL nº 6.424/2005 – propõem, entre outros pontos, facultar ao proprietário a possibilidade de compensar a reserva legal mediante o arrendamento de uma área equivalente a importância ecológica e extensão em outra microbacia hidrográfica, e de efetuar a recomposição delas mediante ações de reflorestamento, mesmo com espécies exóticas destinadas a fins econômicos, como as palmáceas; assim, caso seja autorizado a um produtor compensar em área de outra microbacia o percentual de reserva legal não observado em sua propriedade, um sojicultor do cerrado, por exemplo, poderia quitar seu passivo ambiental, instalando, em lotes desmatados da Amazônia, uma monocultura de palmáceas para produção de óleo de dendê. A discussão sobre créditos de carbono também intervém no tema: uma vez fixadas metas mundialmente válidas para a emissão de dióxido de carbono, países e empresas que as excedessem poderiam comprar créditos de países e empresas que as respeitassem. A recuperação de áreas degradadas seria computada como crédito, negociável em um mercado internacional cujo potencial monta a US\$ 63 bilhões.¹¹ Como a participação nesse mercado seria condicionada à legalidade das propriedades, a regularização dos 58,8 milhões de hectares de terras na Amazônia viria em boa hora.

Parte das objeções levantadas ao programa Terra Legal adverte ainda que, com a intenção de tornar efetiva a fiscalização ambiental, a regularização fundiária transferirá o direito de propriedade de terras federais precisamente a quem as desmatou ou as tem ocupado a título precário. Tal hipótese deu projeção à ideia de que a MP nº 458, origem da Lei nº 11.952 e da política de legalização de posses na Amazônia Legal, seria um “prêmio à grilagem”. A força dessa expressão pode, contudo, ser atenuada, ao menos pelo fato de não se poder imputar aos posseiros de boa ou má-fé a presciência quanto à oportunidade de virem a se

11. A estimativa é do Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (Ipam). A conservação das áreas de reserva legal ou de preservação permanente não seria contabilizada como créditos de carbono.

tornar proprietários legais da terra que desmataram ou ocuparam. Ademais, se a grilagem incide, em regra, sobre áreas desmatadas e se faz acompanhar do comércio ilegal de madeiras, o desmatamento, por sua vez, nem sempre serve à fraude de títulos de propriedade: ele está tradicionalmente articulado à dinâmica de deslocamento da fronteira agrícola e ao modelo de produção marcado pela incorporação sucessiva e predatória de novas áreas de exploração. Esse processo engendra a expulsão de pequenos produtores – compelidos a avançar sobre as áreas de floresta, com as conhecidas consequências ambientais – e explica o padrão concentrador da estrutura fundiária do país. Oliveira (1972) identifica nele a gênese de acumulação primitiva do capitalismo agrário em que a expansão horizontal da ocupação de terra, empreendida quase sempre com baixíssima capitalização, não promove, a rigor, a expropriação da propriedade, mas, antes, a expropriação do “excedente” deixado pelo trabalho do pequeno posseiro – que ocupa uma área, desmata-a, destoca-a, e, com a abertura da lavoura de subsistência, como que prepara a terra para a chegada da lavoura comercial ou dos grandes rebanhos do futuro proprietário.

O tradicional modelo brasileiro de expansão agrícola por meio da anexação sucessiva de novas áreas depende da manutenção de um estoque de terras ociosas – donde decorre a pressão política contra a reforma agrária e a desapropriação de latifúndios improdutivos – ou de áreas não exploradas, sobre as quais, todavia, não impenda nenhum tipo de restrição de uso – donde decorre a pressão política pela flexibilização das leis ambientais. É certo que a agricultura brasileira se tem notabilizado por ganhos de produtividade atribuídos à intensificação técnico-científica dos métodos de cultivo e de criação; no entanto, esse fator de progresso não relativiza o caráter essencial da condição que historicamente tem determinado o comportamento econômico do setor agrícola do país: a oferta elástica de terras.

Desse ponto de vista, na medida em que promove a transferência de terras públicas ao domínio privado, uma política de regularização fundiária na área de expansão da fronteira agrícola – na Amazônia Legal – vai ao encontro da exigência por crescente disponibilidade de terras. Ampliando a oferta de terras, e favorecendo, em última instância, a mercantilização fundiária na região amazônica, tal política acabará talvez por abdicar dos meios de garantir a consecução de alguns dos fins que inspiraram a sua formulação: o programa de regularização pode significar a própria perda da possibilidade de se realizar uma intervenção política a partir das terras públicas federais existentes na região, e não fazer mais que confiar a questão ambiental e da proteção jurídica em favor do pequeno produtor à regionalização das normas de proteção ambiental e à mão invisível do mercado que tem regido o processo de concentração da propriedade da terra na região.

A controvérsia acerca do programa Terra Legal não se restringe, porém, à questão ambiental: movimentos e organizações sociais rurais alegam que o aumento do limite das áreas regularizadas de quatro para 15 módulos fiscais, dimensão que extrapola o tamanho convencional da chamada “pequena propriedade familiar”, tenderá a aprofundar o desmatamento, a concentração fundiária e mesmo a presença estrangeira na Amazônia, preocupação que começou a ganhar espaço na discussão pública recente sob o enfoque da segurança e da soberania alimentar, que têm, como principal pressuposto, a soberania territorial.¹²

Em virtude da extensão da região e do relativo desconhecimento da situação das terras públicas nela situadas, a questão do controle das aquisições de terra na Amazônia passa, segundo as justificativas em favor do programa Terra Legal, pela regularização fundiária: em uma área em que a maior parte das terras pertence à União, a indústria da grilagem acelerou a devastação da cobertura florestal e originou um mercado ilegal de imóveis rurais. A expansão da fronteira agropecuária valorizou áreas em Rondônia, Pará, Tocantins e Mato Grosso. O mais recente indutor desse inflacionamento, iniciado com o alargamento da área de pastagens, é a soja. É controversa, no entanto, a suposição de que a entrada da soja na região tenha alastrado o desmatamento: tem prevalecido (BRANDÃO; REZENDE; MARQUES, 2006) a esse respeito a tese de que as novas áreas de plantio de soja na Amazônia são criadas a partir da conversão de áreas de pastagens degradadas, e não propriamente a partir de áreas de devastação recente da floresta virgem, que, a rigor, não seriam viáveis à produção do grão, senão após alguns anos. As áreas de pastagens, por outro lado, já sofreram transformações que as tornam apropriadas para o plantio da soja, isto é, já foram preparadas; ademais, podem, após a soja, ser reconvertidas em áreas de pastagem mais produtiva. Mas, se por um lado tal tese faz presumir que a soja não contribui diretamente para o desmatamento, por outro ela não exclui a possibilidade de que a entrada do grão na região esteja a agravá-lo indiretamente; embora não se possa afirmar que a soja substitui a pecuária, deslocando-a invariavelmente para o interior da floresta e forçando, assim, a derrubada da mata, não é estranho à dinâmica de expansão da fronteira agrícola que a pecuária extensiva, de baixa produtividade e de efeitos destrutivos sobre o meio ambiente, e que corresponde a uma etapa da operação da grilagem – subsequente, em regra, à expulsão dos pequenos posseiros –, acabe por ceder lugar, no processo de valorização da terra, à soja e a outras culturas comerciais.

Ao conceder título de propriedade aos posseiros, alienando terras públicas a particulares, o governo afirma a intenção de deter a especulação e lançar as bases para a consolidação de um mercado legal de terras, cujas transações sejam

12. Vale referir ainda que um projeto de lei, elaborado pelo governo federal em 2009, propõe limitar a 10% da superfície dos municípios da Amazônia Legal a soma das terras que podem ser adquiridas por estrangeiros. Para o restante do país, seguiria em vigor o limite de 25%.

tributadas e cujos beneficiários tenham acesso a políticas de estímulo à produção. Em princípio, a legalização do mercado fundiário daria segurança jurídica aos investidores interessados em ampliar suas propriedades na região. Esse argumento foi, no entanto, questionado por 37 procuradores de sete estados da região: em nota divulgada em junho de 2009, solicitando ao presidente que vetasse a MP nº 458, eles previnem que a regularização, tal como concebida, incentivará o desmatamento e tornará mais vulneráveis ao assédio dos grileiros, dos posseiros pobres e das populações tradicionais – ribeirinhos, indígenas e quilombolas –, cujas terras não são identificadas pelo texto da medida provisória.¹³ O Grupo de Trabalho de Bens Públicos e Desapropriação, do Ministério Público Federal, também se pronunciou contra o dispositivo, que, segundo seu parecer, contraria a política nacional de reforma agrária: a destinação de terras a ocupantes originariamente ilegais, em razão da omissão do Estado, fere o Parágrafo Único do Art. 191 da Constituição Federal de 1988 (CF/88), que proíbe a aquisição de imóveis públicos por usucapião.

Com efeito, a regularização fundiária por meio de titulação direta e sem licitação é autorizada apenas em vista dos princípios que orientam a reforma agrária e mediante a demonstração de que a propriedade cumpre sua função social. A existência de uma previsão legal específica – o Art. 17, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666, conhecida como a Lei de Licitações – em favor do direito dos pequenos produtores à legitimação de suas posses foi aludida com frequência pelas críticas que põem em dúvida a virtude distributiva do programa Terra Legal. Essa norma, que em sua última versão, autorizava à administração pública conceder título de propriedade, com dispensa de licitação, a pessoas físicas sobre a área rural em que houvessem já instalado moradia e cultivado a terra, na extensão máxima de 500 hectares, situada na Amazônia Legal,¹⁴ teve sua redação reformulada pela Lei nº 11.952/2009, no âmbito, pois, da política de regularização do programa Terra Legal, de que resultou a ampliação desse limite para 15 módulos fiscais ou para um máximo de 1,5 mil hectares.

A política de regularização deverá certamente fazer subir o preço da terra, fazendo sobressair uma tendência que já se verifica desde há alguns anos na região. Embora se tenha registrado, no Amazonas e em Roraima, uma redução real do preço da terra, provável sintoma do caráter especulativo e precário das ocupações, constatou-se que, entre 2000 e 2006, os preços de venda de terras para lavoura sofreram um aumento de 12,84% no Tocantins, 9,7% em Rondônia,

13. O texto menciona o caso das terras cuja posse em disputa motivou o assassinato da missionária Dorothy Stang, em Anapu: como, por ocasião do crime, não havia dispositivo legal para favorecer os grileiros, a área, de 1,5 mil hectares, foi transformada em assentamento de trabalhadores rurais. Para os procuradores, se a MP nº 458 estivesse em vigor na época, os acusados pela morte de Dorothy poderiam ter obtido o reconhecimento da condição de ocupantes diretos, que lhes renderia a titulação da propriedade.

14. Lei nº 11.196/2005 regulamentada pelo Decreto nº 5.732/2006.

15,6% no Mato Grosso e 5% no Pará.¹⁵ Essa consequência econômica, corolário previsível de um programa de legalização de posses sobre terras públicas que, transformando-as em propriedade privada, converte-as também em mercadoria, tampouco é insuscetível de questionamento: ela tem motivado a objeção segundo a qual a regularização fundiária da Amazônia ocorreria justamente na rota de expansão do agronegócio, e serviria antes a este último que ao pequeno produtor.

O argumento inspira-se na constatação do aumento da área plantada de soja na região Norte entre 1995 e 2006: o cotejo entre os dados dos censos agropecuários e das edições anuais da Produção Agrícola Municipal (PAM), ainda que revele a disparidade entre as pesquisas quanto à extensão total das áreas utilizadas para o plantio de soja,¹⁶ mostra que esta última expandiu-se, de 1995 a 2006, entre 20 e 30 vezes na região Norte.¹⁷ A proporção da área plantada da soja em relação às áreas das demais culturas temporárias também se ampliou: segundo a pesquisa PAM/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a soja respondia por 0,43% da área plantada de lavouras temporárias em 1996, mas, em 2008, essa extensão montava a 22,55%. Em termos absolutos, a área de soja cresceu de 7,6 mil hectares, em 1996, para 508 mil hectares, em 2008. Nesse mesmo período, registrou-se a redução da área de outros cultivos temporários na região, como o algodão, cuja área plantada diminuiu de 5,2 mil hectares (0,3%) – havia sido de 20 mil hectares, em 1995 – para 2,1 mil hectares (0,1%); o arroz, com queda de 514,8 mil hectares (29,16%) para 434,7 mil hectares (19,3%); e o feijão, que sofreu um decréscimo de área de 193,7 mil hectares (10,97%) – era de 240 mil hectares, em 1995 – para 163,1 mil hectares (7,24%). Considerando o universo das áreas de lavoura temporária,¹⁸ segundo a PAM, percebe-se que a expansão do plantio de soja na região fez a cultura ocupar uma proporção de terra equiparável à utilizada para produção de milho e mandioca.

A comparação entre dados absolutos e relativos concernentes às áreas de plantio não é suficiente para fundamentar a conclusão de que a soja tem ocupado as áreas antes dedicadas ao cultivo de gêneros alimentícios, mais característicos da pequena

15. Ver Gasques, Bastos e Valdes (2008).

16. As divergências explicam-se essencialmente pelas diferenças de metodologia entre as duas pesquisas: os dados do censo têm origem em declarações dos responsáveis pelos estabelecimentos agropecuários, ao passo que os da PAM são informados por órgãos municipais ligados à política agrícola. Para o intervalo 1995-2006, o censo aponta que a área colhida de soja cresceu de cerca de 9 mil hectares para 236 mil hectares; na PAM esses números são 24,6 mil e 508,2 mil.

17. A presença da soja no Mato Grosso é mais antiga e abrangente: sua área colhida cresceu de 1,7 milhão de hectares, em 1995, para 3,7 milhões de hectares, em 2006, de acordo com o censo; segundo a PAM, o aumento foi de 2,3 milhões, em 1995, para 5,8 milhões, em 2006, mantendo sempre uma proporção acima de 60% da área total de lavouras temporárias. Para efeitos de percepção do avanço dessa cultura sobre o bioma amazônico, dar-se-á ênfase maior aos dados de produção agrícola referentes à região Norte, a despeito de o estado do Mato Grosso também integrar a Amazônia Legal.

18. Entre as áreas de lavoura permanente na região Norte, as culturas mais presentes, no período 1996-2008, são o café – cuja área aumentou de 125 mil hectares para 184,5 mil hectares entre esses anos – e o cacau – que cresceu de 67,5 mil hectares para 107,1 mil hectares; outra cultura de destaque mais encontrada em propriedades de agricultura familiar é a banana, cuja área plantada decresceu de 104,4 mil hectares, em 1996, para 84,7 mil hectares, em 2008. Outros produtos, como o coco-da-baía, frutíferas e pimenta-do-reino ocupam, atualmente, entre 25 mil e 30 mil hectares de área. Dados das edições anuais da PAM/IBGE.

agricultura; é mais provável que o crescimento da soja se tenha valido de incorporação, ao universo das culturas temporárias, de novas áreas ligadas a outras formas de utilização da terra. Com efeito, a área total ocupada por lavouras temporárias na região Norte aumentou de 1,9 milhão, em 1995, para 2,2 milhões, em 2008, de acordo com a PAM; o censo agropecuário confirma essa expansão no quadro geral das formas de utilização de terra – computando um crescimento de 1,2 milhão de hectares para 2,3 milhões de hectares, entre 1995 e 2006 –, e revela, como aponta a tabela 1, que, entre 1985 e 2006, as proporções das áreas de pastagens naturais e de matas naturais na região se reduziram de 18,79% e 47,25% para 10,78% e 40,19%, respectivamente. O dado acerca da redução das áreas de matas naturais chama tanto mais atenção em vista da percepção de que a tendência no país foi inversa: essas áreas aumentaram, entre 1985 e 2006, de 22,14% para 28,48%.

TABELA 1
Área dos estabelecimentos agropecuários por utilização das terras (1985, 1995 e 2006)

| Brasil e região geográfica | Utilização das terras | Área dos estabelecimentos agropecuários (ha) | | | Área dos estabelecimentos agropecuários (%) | | |
|----------------------------|-----------------------------|--|-------------------|--------------------|---|--------------|--------------|
| | | 1985 | 1995 | 2006 | 1985 | 1995 | 2006 |
| Brasil | Lavouras permanentes | 9.903.487 | 7.541.626 | 11.612.227 | 2,64 | 2,13 | 3,52 |
| | Lavouras temporárias | 42.244.221 | 34.252.829 | 48.234.391 | 11,27 | 9,69 | 14,62 |
| | Pastagens naturais | 105.094.029 | 78.048.463 | 57.316.457 | 28,03 | 22,07 | 17,37 |
| | Pastagens plantadas | 74.094.402 | 99.652.009 | 101.437.409 | 19,76 | 28,18 | 30,74 |
| | Matas naturais | 83.016.973 | 88.897.582 | 93.982.304 | 22,14 | 25,14 | 28,48 |
| | Matas plantadas | 5.966.626 | 5.396.016 | 4.497.324 | 1,59 | 1,53 | 1,36 |
| Norte | Lavouras permanentes | 738.106 | 727.845 | 1.859.457 | 1,18 | 1,25 | 3,39 |
| | Lavouras temporárias | 1.942.621 | 1.244.211 | 2.345.628 | 3,1 | 2,13 | 4,28 |
| | Pastagens naturais | 11.754.695 | 9.623.763 | 5.905.157 | 18,79 | 16,49 | 10,78 |
| | Pastagens plantadas | 9.121.747 | 14.762.858 | 20.619.017 | 14,58 | 25,3 | 37,63 |
| | Matas naturais | 29.564.886 | 25.502.392 | 22.020.993 | 47,25 | 43,7 | 40,19 |
| | Matas plantadas | 165.424 | 254.242 | 255.687 | 0,26 | 0,44 | 0,47 |

Fonte: IBGE (2006).

A pecuária bovina em grandes propriedades constitui, entretanto, a atividade geograficamente predominante na Amazônia Legal. De acordo com o Censo Agropecuário 2006, os estabelecimentos agropecuários com área acima de 1 mil hectares, dedicados à pecuária bovina, ocupam 43,5% da área total dos estabelecimentos situados no conjunto formado pela região Norte e pelo Mato Grosso; por outro lado, eles representam apenas 2,07% do número total de estabelecimentos existentes nesse universo; considerando apenas a região Norte, os estabelecimentos de extensão superior a 1 mil hectares que praticam a pecuária bovina ocupam pouco mais de um terço da área total, embora somem apenas

1,35% do número total de estabelecimentos. O aumento dos efetivos de rebanho bovino atesta também o crescimento da pecuária nessa região: conquanto noticiem números diferentes, tanto o censo quanto a PAM assinalam que o número de bovinos no Norte duplicou-se de 1995-1996 a 2006, e é estimado, hoje, em um efetivo entre 30 e 40 milhões de cabeças.

O quadro fundiário e econômico da Amazônia Legal apresenta a estrutura de distribuição das terras na região e oferece uma imagem da dinâmica de deslocamento ou de consolidação geográfica das atividades agropecuárias. É neste universo, e em conformidade com suas tendências, que estão situadas as áreas de ocupação a que se destinam as ações do programa Terra Legal, mas a forma com que tais áreas nele se inserem deve alterar-se significativamente a partir da conversão de terras públicas federais, ocupadas ilegalmente, em imóveis rurais particulares, devidamente titulados e, por conseguinte, comercializáveis.

De acordo com a Lei nº 11.952, os procedimentos previstos para a regularização das ocupações em terras públicas federais podem ou não envolver encargos onerosos ao beneficiário, a depender da extensão da área sobre a qual ele pretende obter titulação. Os imóveis com área inferior a um módulo fiscal – o que corresponde, em média, a 76 hectares, e a um máximo de 110 hectares na região – serão doados; os imóveis de um a 15 módulos fiscais serão transferidos sob pagamento, em condições especiais, que tendem a reduzir o valor da terra a níveis bem abaixo dos de mercado; no caso dos imóveis de até quatro módulos fiscais, tais condições são mais vantajosas. Ocupações superiores a 1,5 mil hectares não serão legalizadas, salvo se o ocupante abrir mão da parcela que ultrapassar esse limite.

No processo legislativo que precedeu à sua votação, a Lei nº 11.952 recebeu algumas emendas que tendiam ampliar sua aplicação, mas que dissonavam do propósito original do projeto. Os acréscimos ao texto visavam estender a regularização a particulares que exercessem exploração indireta da área ou fossem proprietários de imóveis rurais em outras partes do país, e a pessoas jurídicas que mantivessem posse de terras na Amazônia Legal. Ao sancionar a lei, o presidente da República vetou tais dispositivos, invocando em abono dessa decisão a ausência de informações que permitissem saber em que medida eles comprometeriam a finalidade principal da regularização: garantir a pequenos agricultores a propriedade das terras em que moravam e trabalhavam.

Contudo, em seu formato final, a lei dispensa tratamento diferenciado a pequenos, médios e grandes posseiros. Seu Art. 15 estabelece prazos desiguais para a negociação dos títulos: as áreas de até quatro módulos fiscais não podem ser alienadas por dez anos, mas os ocupantes beneficiados com o reconhecimento de propriedade sobre áreas superiores a quatro módulos fiscais podem vendê-las após três anos. Essa permissão foi acrescentada por emenda no Congresso, e incorporada ao

parágrafo que estipula o prazo de dez anos para alienação de áreas inferiores a quatro módulos fiscais; como um eventual veto somente poderia incidir sobre todo o artigo, a diferença entre as duas autorizações acabou por ser mantida na redação final, sob pena de perder, com a suspensão integral do dispositivo, a possibilidade de fazer constar nele a fixação de um prazo para venda do lote regularizado. Isto significa que o ocupante que se tornar proprietário de área superior a quatro módulos fiscais poderá aliená-la em três anos, desde que tenha quitado o pagamento. Se se levar em conta que tal prazo não parece suficiente para compensar grandes investimentos feitos na terra, não se pode concluir outra coisa senão que, nos seus moldes atuais, o programa de regularização fundiária não está isento do risco de estimular a especulação imobiliária na Amazônia Legal.

Nesses prazos estabelecidos para a negociação das propriedades rurais reside a consequência essencial da Lei nº 11.952, muitas vezes elidida pelo debate acerca dos efeitos distributivos, reais ou supostos, da regularização. A proporção da área a ser apropriada por pequenos posseiros tem importância limitada no tempo, e deverá perdê-la ainda mais quando houver decorrido o prazo que autoriza a comercialização das terras. O principal efeito da regularização é a expansão do mercado de terras na Amazônia Legal. Uma vez liberada, essa expansão provavelmente reproduzirá o processo de concentração da propriedade que tem configurado a distribuição dos imóveis rurais na região. O argumento legalista aventado em favor da regularização, segundo o qual o mercado clandestino de terras, presidido por grileiros e degradadores, seria substituído por um mercado formal, não menciona o significado jurídico e político mais veemente que ele porta: o reconhecimento, aos ocupantes, do direito real de uso sobre terras federais impede que o Incra venha propor ações de reintegração de posse que façam retornar ao patrimônio público áreas da União sob apropriação privada.

Ao criar condições objetivas para a expansão do mercado fundiário na Amazônia, o programa Terra Legal subtrai ao domínio do Estado uma vasta área de terras públicas federais, uma grande base territorial a partir da qual se poderia fazer avançar a reforma agrária. À falta de um órgão regulador específico, a reforma agrária é a única política capaz de efetuar um controle, ainda que indireto, sobre o mercado de terras e de, assim, atenuar ou mesmo reverter a tendência intrinsecamente concentradora desse mercado. Essa alternativa revela-se tanto mais necessária quando se tem em vista que a terra é, na origem, um bem público, cuja oferta não pode ser aumentada pelo mercado, mas se limita à extensão territorial do país. Seja por desapropriação de imóveis particulares que não cumprem a sua função social, seja pela instalação de projetos de assentamento de famílias de trabalhadores rurais em terras públicas, as áreas destinadas à reforma agrária são resguardadas contra a apropriação privada e impõem limites à expansão de um mercado fundiário cujo padrão de funcionamento tem gerado estruturas socioeconômicas fortemente excludentes.

2.2 Criminalização dos movimentos sociais

A criminalização dos movimentos sociais da classe trabalhadora, em 2008, afetou todas as categorias. Vários estudos e artigos (SOUZA, 2008) mostram que a par do crescimento do número de greves no país, em anos recentes, aumentou a penalização dos sindicatos com a aplicação de multas, interditos proibitórios, demissões de ativistas e dirigentes sindicais e tentativas de coibir passeatas e assembleias públicas (SILVA, 2008). Os sindicalistas avaliam estes fatos como parte da estratégia para a retirada de direitos sociais e trabalhistas. Mas, nenhum movimento social tem sido mais visado pelas forças conservadoras que os movimentos sociais rurais.

Tem sido frequente a aplicação de sanções contra os sem-terra, principalmente os organizados pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). As formas de coerção variam conforme a região e contam com a participação de diferentes instituições públicas e privadas. Ainda repercutem as deliberações do Conselho Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul que visava a aplicação de penalidades contra o MST, a sua dissolução e o fechamento de suas escolas. Como resultado, além de sofrerem violência física, os acampamentos – suas instalações e pertences – foram destruídos por forças policiais. Ainda no Rio Grande do Sul, oito sem-terra estão sendo processados com base na Lei de Segurança Nacional (Lei nº 7.170/1983), editada pelo regime militar. O processo corre em segredo de justiça, apesar do MST ter requerido a sua publicação. Em caso de condenação, a lei prevê penas de três a 15 anos de cadeia.

Em 2009, o Ministério Público gaúcho, em articulação com o Executivo estadual, recrudescer a ofensiva contra as organizações populares.¹⁹ Em fevereiro de 2009, um termo de compromisso de ajustamento de conduta (TAC) firmado entre o Ministério Público e a Secretaria Estadual de Educação decretou o fechamento de todas as escolas itinerantes que funcionavam nos acampamentos dos trabalhadores sem-terra, sob o argumento de que estas serviam apenas como fonte de aliciamento. A atuação conjunta do Ministério Público e do Executivo foi decisiva para o aumento de todos os registros de conflito e violência no estado.²⁰

As chamadas escolas itinerantes começaram a funcionar há 13 anos no Rio Grande do Sul. As salas de aula operavam como extensão de uma escola estadual e o Estado repassava um total de R\$ 16 mil por mês para a organização não

19. Como já relatado em Ipea (2008), o Conselho Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul aprovou, em 2007, um plano de ação institucional de teor fascista que propunha a proibição de marchas e manifestações, a autorização de despejos, o deslocamento de acampamentos, a declaração de ilegalidade do movimento e, por fim, a dissolução final do MST.

20. De acordo com a Comissão Pastoral da Terra (CPT), de 2007 para 2008, o número de conflitos aumentou de 32 para 33, o número de famílias envolvidas passou de 3.875 para 4.934, a quantidade de despejos de 940 para 1.954 e de expulsões de 0 para 60. Além disso, foram identificadas 19 prisões ante 15 em 2007 e 328 agressões diante de 54 no ano anterior.

governamental (ONG) Instituto Preservar,²¹ encarregada de contratar os professores para todas as escolas sob sua supervisão.

O Relatório Anual da Anistia Internacional de 2009 denunciou o estado do Rio Grande do Sul por promover a criminalização dos movimentos sociais, a polícia militar pela violência contra os sem-terra acampados e os promotores por darem sustentação a ordens judiciais de despejo com o uso da violência contra agricultores e suas famílias.

O recrudescimento da repressão aos movimentos sociais, entretanto, não é exclusividade do estado do Rio Grande do Sul.

Na Paraíba, em 1º de maio, dois trabalhadores integrantes do MST foram presos e torturados quando com 60 famílias montavam acampamento às margens da fazenda Cabeça de Boi, município de Pocinhos. Todos foram violentamente despejados pela milícia privada da proprietária da fazenda e pela polícia militar. A área reivindicada pelas famílias foi declarada de interesse social para fins de reforma agrária, por meio de Decreto Presidencial de 4 de dezembro de 2008, e já foi solicitada a emissão de posse pelo Incra.

Em São Paulo, tem havido condenações de lideranças dos sem-terra a severas penas de encarceramento por terem participado de ocupações de terra. Exagerar a gravidade dos atos de desobediência civil que o movimento promove para sensibilizar a opinião pública é a estratégia dos grandes proprietários, que tem na mídia um grande aliado.

A Justiça Federal de Marabá, no Pará, condenou o MST e entidades a ele vinculadas ao pagamento de multas por descumprimento de determinações judiciais. Três integrantes do movimento foram condenados a pagar R\$ 5,2 milhões por terem liderado a manifestação que bloqueou parte da estrada de ferro Carajás, pertencente à Vale, em abril de 2009.

Em Santa Catarina, um integrante do MST, em outubro de 2008, foi condenado pela Justiça Federal à pena de dois anos de detenção em regime semiaberto por invadir e ocupar terras da União às margens da BR-470, no município de Gaspar.

Em Goiás, a Justiça Federal determinou o fechamento do curso de Direito ministrado pela Universidade Federal de Goiás (UFG) em convênio com o Incra, a partir de uma ação civil pública proposta pelo Ministério Público Federal (MPF). Um dos argumentos utilizados pelo MPF era o de que o curso de graduação ministrado exclusivamente aos beneficiários da reforma agrária e seus familiares feria o princípio da igualdade.

21. O Instituto Preservar contava com 13 educadores e cinco merendeiras e vinha recebendo repasses de cerca de R\$ 16 mil por mês para atendimento de cerca de 690 crianças, em nove acampamentos do MST no Rio Grande do Sul.

Integrantes do Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) foram presos, em abril último, por participarem de protesto na área da Usina de Tucuruí, com o objetivo de pressionar as Centrais Elétricas do Norte do Brasil S/A (Eletro-norte), empresa responsável pela hidrelétrica, a cumprir os acordos firmados com as famílias afetadas pela obra. Desde que foram desalojadas as famílias reivindicam, em vão, ações compensatórias do Estado e da Eletronorte.²²

Em julho de 2009, o Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC) denunciou ameaças de morte contra lideranças do MAB, em Tucuruí, vindas de

(...) setores ligados aos grandes interesses econômicos da região, principalmente os da grilagem de terras, do agronegócio, da indústria do carvão e da indústria madeireira, que em sua maioria, desenvolvem atividades ilegais, causando a destruição da Amazônia (INESC, 2009).

2.3 A atualização dos índices de rendimento para a agropecuária

A reação contrária à proposta de reajuste dos níveis de rendimento para a agropecuária tem propagado a opinião de que o governo vem sendo constrangido a rever os índices vigentes por pressões do movimento social campestre. Rigorosamente falando, porém, a atualização dessas metas decorre de norma constitucional expressa: ela remete ao princípio da função social da propriedade rural, definição consignada no Art. 186 da Constituição que prescreve o aproveitamento racional e adequado dos recursos a partir de graus de critérios fixados em lei. Os parâmetros de medição da produtividade dos imóveis rurais, tal como a recomendação de adaptá-los periodicamente ao estágio de progresso técnico-científico da agropecuária, foram estabelecidos pela Lei Federal nº 8.629/1993. Esta última condição vincula-se ao conceito de propriedade produtiva, cuja determinação se rege, segundo o Art. 6º desta lei, por dois índices: o grau de utilização da terra (GUT) e o grau de eficiência na exploração (GEE). Caso não atenda aos requisitos, ou, o que vem a ser este, caso não esteja cumprindo sua função social, a propriedade é declarada improdutiva, e se torna por isso passível de desapropriação para fins de reforma agrária.

O uso de índices de eficiência para verificação do grau de produtividade do imóvel rural já era admitido no Estatuto da Terra, cujo Art. 46 aludia a “limites mínimos de produtividade agrícola para confronto com os mesmos índices obtidos

22. A usina hidrelétrica de Tucuruí foi construída há 25 anos, durante a ditadura militar, e até hoje os atingidos pela barragem reivindicam direitos e obras para a melhoria das condições de vida nos municípios e comunidades que sofreram com o alagamento das terras e da floresta. “Mais uma vez a solução para as empresas e Estado é a força policial”, dizem as lideranças. Segundo dados da CPT, nos últimos três anos foram assassinados 14 lideranças rurais nessa região, em decorrência da luta pela terra. A última vítima foi Raimundo Nonato, liderança do sindicato de Tucuruí, brutalmente assassinado na porta de casa, no dia 16 de abril de 2009.

em cada imóvel”.²³ Embora o Incra, em atenção ao estatuto, já houvesse estabelecido um coeficiente de rendimento econômico (1965-1973) e um coeficiente de produtividade (1973-1980), foi, de fato, o Decreto nº 84.685/1980, que fixou a regra fundamental de aferição do rendimento rural: pela primeira vez, tal exigência se formulava em termos de grau de utilização da terra na exploração agrícola, pecuária e florestal (GUT) e grau de eficiência obtido nas diferentes explorações (GEE). A Instrução Especial 19, editada pelo Incra em 1980, efetivou essa norma, criando índices de rendimento (GEE) e índices de rendimento mínimo (GUT) para a pecuária, a agricultura e o extrativismo vegetal ou florestal, e definindo cinco zonas de pecuária por meio do agrupamento de microrregiões homogêneas. Ainda hoje usados para classificar os imóveis rurais como “produtivos” ou “improdutivos”, esses índices são aplicados aos dados informados pelos próprios proprietários junto ao Sistema Nacional de Cadastro Rural; contudo, mesmo que, com base neles, o imóvel seja considerado “improdutivo”, isto não implica sua imediata desapropriação; para tanto, é preciso que a vistoria de fiscalização, com prévia notificação do proprietário, confirme aquele parecer.²⁴

A despeito de existir previsão legal acerca da necessidade de submeter os níveis de produtividade a revisões regulares que os ponham em conformidade com o aperfeiçoamento dos métodos de cultivo e criação, os índices não são atualizados há 29 anos. Órgão competente para calculá-los e fiscalizar seu adimplemento, o Incra já empreendeu, sem êxito, mais de uma tentativa de fazer valer essa disposição, firmada como compromisso do governo federal no II Plano Nacional de Reforma Agrária (2003-2006). Os índices em vigor tomam por referência os dados do Censo Agropecuário 1975, e traduzem, portanto, padrões médios de produção da época. Um projeto de reajuste dos indicadores chegou a ser elaborado pelo MDA e pelo Incra em 2005, com base em informações do Censo Agropecuário 1995-1996 e da PAM 1999-2003/IBGE, mas, por não contar com a adesão do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa),²⁵ a proposta, tornada sem efeito, foi substituída em 2009 por um plano de atualização concebido em conjunto por técnicos dos dois ministérios envolvidos. A julgar por indicações preliminares divulgadas, o novo projeto de revisão dos índices, conquanto se pautar por metas numericamente mais modestas que as do precedente, utiliza, por outro lado, bases mais atuais: a PAM dos anos 1997-2006 ou, quando disponível, dos anos 1998-2007, perfazendo uma série histórica de dez anos,

23. O Estatuto da Terra foi promulgado em novembro de 1964, no início da ditadura militar. A referência aos níveis mínimos de produtividade aparece no Art. 46, inciso III (*condições da exploração e do uso da terra*), § 1º, alínea “e”.

24. Essa retrospectiva histórica e parte das conclusões que dela se seguem encontram-se melhor desenvolvidas em sua fonte original: Ramos (2005).

25. Para converter-se em regulação específica, precisaria ser aprovada pelo MDA e pelo Mapa, sob consulta ao Conselho Nacional de Política Agrícola. O Art. 11 da Lei nº 8.629/1993, com redação dada pela Medida Provisória nº 2.182-56/2001, aduz esta exigência.

excluídos os dados atípicos, relativos a períodos de seca ou enchente. Quanto à pecuária, foi mantida a estratégia de adotar, como fonte de informações, o Censo 1995-1996.²⁶

Para efeitos de cálculo do GUT e do GEE, é preciso considerar os parâmetros que definem, para a pecuária, a agricultura e o extrativismo vegetal ou florestal, o conceito de área utilizada. Para a pecuária, essa medida envolve uma variável denominada Índice de Lotação (IL), fixada pelo Incra segundo a Zona Pecuária²⁷ em que está a propriedade. Em termos simplificados, o IL resulta da divisão do número de unidades animais (UA) pelo número de hectares da área do imóvel usada como pastagem.²⁸ Para conhecer o número total de UA do rebanho, multiplica-se o número de cabeças de cada categoria existente no imóvel²⁹ por um fator de conversão, arbitrado pelo Incra de acordo com a categoria e a Zona Pecuária. Caso haja, na mesma propriedade, rebanhos de diferentes categorias, o número total de UA advirá da soma dos resultados calculados por categoria. Para a agricultura e para o extrativismo, consideram-se efetivamente utilizadas as áreas plantadas com produtos vegetais ou aquelas em que se efetua a exploração, desde que observados os índices de rendimento e a lei ambiental. As áreas em processo de formação ou recuperação de pastagens e de culturas permanentes estão isentas de preencher o nível de rendimento previsto.

O método de conferência do GUT e do GEE não foi alterado: segue válido o expediente indicado no Art. 6º da Lei nº 8.629/1993. Para ser declarada produtiva, a propriedade deve atingir um grau de utilização da terra igual ou superior a 80%, dado pela relação entre a área efetivamente utilizada e a área aproveitável total do imóvel.³⁰ O grau de eficiência na exploração obedece a sistemática diversa: para vegetais, divide-se a quantidade colhida do produto pelo respectivo índice de rendimento; para a pecuária, divide-se o total de UA do rebanho pelo IL praticado na Zona Pecuária correspondente. O GEE é dado pela soma dos resultados relativos à produção vegetal e pecuária, dividida pela área efetivamente utilizada e multiplicada por 100. É reconhecida como produtiva a

26. À época, ainda não haviam sido publicados os dados do Censo Agropecuário 2006.

27. Cada Zona Pecuária abrange um conjunto de microrregiões geográficas que apresentam graus médios de produtividade pecuária equivalentes.

28. Havendo diferença, esta área é a menor entre a que for declarada como pastagem pelo proprietário e a que for obtida pela razão entre o número de UA e o IL mínimo.

29. Metodologia estabelecida pelo § 4º do Art. 5º da Instrução Normativa (IN) nº 11/2003, do Incra. Esta instrução, negociada entre a Confederação Nacional de Agricultura e o governo federal, aumentou o número de categorias de animais e incluiu novos fatores de conversão relativos às etapas de cria e engorda de novilhos precoces. Os rebanhos são classificados segundo as categorias: bovinos, novilhos precoces, bubalinos, equinos, asininos, muares, ovinos e caprinos.

30. A área aproveitável do imóvel corresponde à diferença entre sua área total e a área não aproveitável. O Art. 6º da IN nº 11/2003 do Incra classifica como não aproveitáveis as áreas ocupadas com construções e instalações, excetuadas aquelas destinadas a fins produtivos (estufas, viveiros, sementeiros etc.), as áreas comprovadamente imprestáveis para qualquer exploração, as áreas sob efetiva exploração mineral, as áreas protegidas por lei ambiental e as de preservação permanente.

propriedade cujo GEE é igual ou superior a 100%.³¹ A medida do nível de rendimento da pecuária reclama a aplicação de dois ILs diferentes: um IL mínimo, usado no cálculo da área efetivamente utilizada com pecuária (GUT), e um IL específico para o GEE. Assim, para que uma propriedade rural seja declarada produtiva do ponto de vista do GUT, sua área útil, isto é, a razão entre o número de UA e este IL mínimo, deve equivaler a, pelo menos, 80% da área aproveitável. Para os produtos vegetais, é instituído apenas um índice de rendimento, aplicável ao cálculo do GEE e derivado da razão entre a produção – em peso ou unidade – e a área – em hectares.

A proposta de atualização dos níveis de produtividade para a agricultura especificamente considerou, como referência, a média histórica dos dez anos cobertos pelos dados da PAM. O procedimento adotado respeitou o princípio de regionalização, distribuindo os municípios, em cada microrregião geográfica, segundo as médias de produtividade. No passo seguinte, selecionou-se o ponto correspondente ao primeiro quartil (os primeiros 25%) dessa distribuição e se determinou que a produtividade média registrada aí fosse tomada como índice de produtividade. Essa regra atendia ainda a um critério adicional: o índice não poderia ser nem menor que o atual nem maior que o dobro deste.

O impacto real dessa alteração, significativo se comparado à indexação anterior, é, não obstante, menos drástico do que fazem supor os protestos da classe ruralista a que a mídia tem dado um tom tão apocalíptico. Por exemplo, para a produção de soja, 89,3% dos municípios terão índices iguais ou menores que a média histórica, outros 3,9% manterão as metas atuais e apenas 6,8% deles as terão elevadas. O município de Sorriso, no Mato Grosso, maior produtor de soja do país e sempre citado como exemplo do alegado rigor excessivo que as novas metas irão impor aos produtores, terá seu índice dobrado de 1,2 toneladas/hectares para 2,4 toneladas/hectares, valor ainda bastante inferior à média de produção entre 2006 e 2007: 3,1 toneladas/hectares.³² Para o milho, as proporções são parecidas: apenas 7,8% dos municípios terão índice superior à média histórica, ao passo que 4,6% deles conservarão os índices em vigor e 87,6% atenderão a índices menores ou iguais à média histórica. As metas para o café seguirão praticamente idênticas: 94,4% dos municípios não terão seus índices reajustados, e apenas em 0,4% deles sofrerão aumento. Para a cana-de-açúcar, prevê-se a conservação dos índices correntes em 29% dos municípios; 58,8% deles terão índices iguais ou menores que a média histórica, e apenas 12,4% precisarão cumprir metas maiores que a média histórica.

31. O Art. 6º, § 7º, da Lei de Terras nº 8629/1993 interpõe aqui uma ressalva: "não perderá a qualificação de produtiva a propriedade rural que, por caso fortuito ou motivo de força maior, deixar de preencher, no respectivo ano, o GEE fixado para seu produto ou atividade".

32. Dados da PAM/IBGE divulgados pelo MDA.

O efeito da mudança desses indicadores de rendimento sobre a pecuária é de magnitude equivalente. O reajuste dos níveis de produtividade para o setor altera o Índice de Lotação mínimo do GUT e o Índice de Lotação empregado para o GEE. Ele baseia-se em um estudo desenvolvido em parceria pelo Incra e pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) em 1999: a partir da distribuição dos níveis de produtividade – dos Índices de Lotação, no caso da pecuária – por microrregião e em cada Zona Pecuária, definiram-se, como base para o cálculo do GUT e do GEE, o terceiro e o sétimo decil, respectivamente. Visto que o terceiro decil é a variável que segrega os primeiros 30% pontos de uma série, situar aí o padrão para o cálculo do Índice de Lotação significa propor uma meta de produtividade superada por 70% das microrregiões de cada Zona Pecuária.

O reduzido número dos imóveis rurais que serão de fato atingidos pelo reajuste dos índices obriga a computar outro fator de atenuação à proposta elaborada em conjunto pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário e Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Como já é regra, apenas propriedades de área superior a 15 módulos fiscais³³ serão submetidas à vistoria. Dos cerca de 4,2 milhões de imóveis cadastrados pelo Incra, apenas 2,64% excedem este limite: 97,36% deles, portanto, não serão afetados pela alteração das metas. Mas, se do ponto de vista do número das unidades rurais a ela sujeitas, a atualização dos índices não parece justificar sua relevância, do ponto de vista da área abrangida sua necessidade torna-se evidente: estes 2,64% de imóveis com extensão superior a 15 módulos fiscais ocupam 51,84% da área rural total do país. Cumpre notar que o cálculo do GUT e do GEE é feito para cada propriedade em particular, levando sempre em conta suas condições específicas.

É importante reconhecer também que, à vista da espetacular taxa de crescimento do produto agropecuário dos últimos anos, o setor produtivo do campo pouco tem a recuar em relação ao reajuste. Um estudo divulgado pelo Mapa (GASQUES; BASTOS; BACCHI, 2009) mostrou que de 1975 a 2008, a produtividade total dos fatores na agropecuária cresceu a uma taxa anual de 3,68%. Entre 2000 e 2008, esta taxa foi de 5,59% ao ano (a.a.). A comparação com o desempenho do setor agropecuário de países concorrentes confirma a força dessa ascensão: na China, o crescimento anual foi de 3,2% de 2000 a 2006 e, nos Estados Unidos, a taxa esteve em 1,95% a.a. de 1975 a 2006.

Os reajustes foram, contudo, acerbamente repudiados pelos ruralistas. Associações patronais do campo e líderes políticos que militam em favor da

33. A fixação do módulo fiscal leva em conta as condições geográficas específicas que limitem o uso permanente e racional da terra, e varia de município para município: nos estados de Amazonas e Acre, por exemplo, o módulo fiscal médio corresponde a 100 hectares; no Rio Grande do Sul, a unidade média do módulo fiscal equivale a 20 hectares. A medida é estabelecida pelo Incra por meio de Instrução Especial.

classe no Congresso³⁴ têm argumentado que a medida é discriminatória, uma vez que nenhum outro setor está sujeito a metas de produtividade. A correlação com a indústria é recorrente: se a um empresário industrial se permite reduzir a produção quando a demanda se retrai, por que o agropecuarista seria obrigado a arcar com prejuízos em momentos de crise para satisfazer índices de produtividade, sob pena de sofrer desapropriação de seu imóvel? Tal exigência submeteria o produtor a uma dupla prova, a da exploração econômica e a da utilização da terra.

Por sua natureza econômica, porém, a propriedade rural não pode equiparar-se à indústria: a terra é um fator de produção restrito, cuja oferta está confinada à fronteira territorial do país. Esta circunstância assinala, aliás, que a terra é, na origem, um bem público, razão pela qual a Constituição subordina sua exploração a uma função social. Como Polanyi (1980) observou em sua obra clássica, a conversão da terra em “mercadoria” é uma ficção, porque a oferta de terra não pode ser ampliada por um mercado “autorregulado”. Quando, por outro lado, se consente que a distribuição da propriedade fundiária se realize por mecanismos de mercado, dá-se ensejo a que terras improdutivas sejam usadas como reserva de valor. A atualização dos índices de rendimento da agropecuária tem em mira justamente coibir essa prática especulativa, e não infligir restrições ao produtor rural. Ademais, o argumento ruralista segundo o qual o mercado mesmo encarrega-se de castigar os improdutivos vai de encontro às estatísticas recentes relativas ao aproveitamento das áreas exploráveis. De acordo com os dados do Incra,³⁵ 22,7% da área rural explorável do país não é utilizada. Na região Norte, a proporção de área explorável não explorada chega a 51%.

O sentido da oposição dos ruralistas à revisão dos índices de rendimento agropecuário apoiada pelo Incra/MDA e pelo movimento social rural se explica mais claramente à luz do Projeto de Lei nº 202/2005, em trâmite no Senado. Aprovado em caráter terminativo pela Comissão de Agricultura do Senado, mas ainda pendente de apreciação do plenário³⁶ antes de seguir à Câmara, o projeto desagrega os parâmetros que definem o caráter produtivo de uma propriedade rural; em suma, ele extingue o GUT. A produtividade passaria a ser avaliada exclusivamente com base no GEE. Desse modo, uma propriedade rural cuja área aproveitável fosse de 1,5 mil hectares, por exemplo, poderia ser utilizada em apenas 10% de sua extensão sem correr o risco de ser declarada improdutiva, desde que a produtividade nesses 10% de área efetivamente cultivada atinja o GEE exigido. O PL nº 202/2005 também propõe

34. A força política da bancada ruralista do Congresso é abordada no texto: *Bancada ruralista: o maior grupo de interesse do Congresso Nacional*, de Vigna (2007).

35. Estas informações constam em Dieese e NEAD (2008).

36. Um recurso assinado por parlamentares contrários ao PL nº 202 garantiu que a matéria fosse levada ao plenário, suspendendo o efeito terminativo de sua aprovação no âmbito da comissão.

transferir para o Congresso a prerrogativa de aprovar qualquer alteração dos índices de produtividade que o Executivo venha a propor. Os Ministérios da Agricultura e do Desenvolvimento Agrário perderiam a autonomia de estabelecer os critérios empregados na política de reforma agrária, e esta, tendo de ser submetida ao Congresso, esbarraria sempre na resistência da aguerrida bancada ruralista. O descomunal ataque desferido pelos porta-vozes da classe contra a proposta de atualização dos índices pode também ter por motivação de fundo a necessidade de acumular munição para outras causas, como as renegociações da dívida do setor, os subsídios na forma de seguro rural ou compra de excedentes com recursos públicos, a flexibilização da legislação ambiental e da demarcação de áreas de proteção destinadas a indígenas, remanescentes de quilombos, ribeirinhos e outros grupos.

2.4 Novos paradigmas para a desapropriação por interesse social

O processo de desapropriação de terras por interesse social recebeu um novo alento. Dois eventos recentes introduziram novos paradigmas para sua aplicação.

Amparado pela constatação comprovada de crime ambiental, o presidente Lula assinou um decreto no dia 19 de agosto de 2009, declarando a fazenda Nova Alegria, localizada no município de Felisburgo, em Minas Gerais,³⁷ como de interesse social para fins de reforma agrária. Com o decreto presidencial, o Incra ficou autorizado a desapropriar o imóvel rural. A decisão, contudo, ainda pode ser questionada na justiça, embora o decreto represente um avanço quanto à limitação ao exercício do direito de propriedade.³⁸

Outro caso paradigmático ocorreu no Pará. Em 2004, o presidente Lula assinou um decreto reconhecendo a fazenda Cabaceiras, localizada no estado do Pará, como de interesse social para fins de reforma agrária. O decreto estava fundado na violação das normas que regulam as relações de trabalho, uma vez que o Grupo Móvel do Ministério Trabalho resgatou entre 2002 e 2004 nada menos que 82 trabalhadores em situação análoga à de escravidão.

2.5 Conflitos e violência no campo

De janeiro a junho de 2009, os conflitos no campo apresentaram queda expressiva. O mesmo não se pode dizer da violência no campo, que apresentou elevação

37. O município de Felisburgo ficou nacionalmente conhecido em 20 de novembro de 2004 em razão da execução de cinco integrantes do MST por 18 jagunços contratados pelo dono da fazenda Nova Alegria. Outros 20 integrantes do movimento saíram feridos, além de terem todos os seus pertences destruídos após o incêndio do acampamento.

38. A função social da propriedade só é cumprida quando atende, *simultaneamente*, os quatro requisitos previstos no Art. 186 da Constituição, quais sejam: o aproveitamento racional e adequado, a utilização adequada dos recursos naturais, a preservação do meio ambiente e o respeito às normas que regulam as relações de trabalho. Neste sentido, parte da doutrina jurídica considera que o que há de absoluto no direito de propriedade é a sua função social. Servem ainda como fundamento desta posição o Art. 1.228 e parágrafos do Código Civil e os Arts. 6º e 8º da Lei nº 8.629/1993, que regulamenta os dispositivos constitucionais que tratam da reforma agrária.

nos demais indicadores em diversas regiões do país. Segundo a CPT, até junho do ano corrente foram registradas 102 ocupações, 122 conflitos ligados à reivindicação de terras e dez por acesso à água em todo país. O Centro-Oeste foi o maior palco de conflitos tanto em termos absolutos quanto relativos. Foram três homicídios, 13 tentativas de assassinato, 80 famílias expulsas e 1.200 despejadas. As regiões Sudeste e Nordeste também apresentaram incremento do número de conflitos, despejos e expulsões. Contudo, o que mais chamou atenção foi o crescimento das ações de milícias privadas no campo, especialmente no Nordeste e no Sudeste.

Quanto ao trabalho escravo, o ano de 2008 encerrou com o segundo maior número de trabalhadores libertados e o maior número de denúncias desde a criação do grupo móvel do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Foram, ao todo, 5.266 trabalhadores libertados e 280 denúncias. Grande parte destas ocorrências está ligada às atividades exploradas na nova fronteira agrícola, como a pecuária e o setor sucroalcooleiro. Dos 5.266 trabalhadores libertados em 2008, nada menos que 2.553 (48%) foram encontrados nos canaviais. A pecuária continua tendo o maior número de casos denunciados (48%) além de um expressivo contingente de trabalhadores libertados (20% do total). O Centro-Oeste aparece com o maior percentual de trabalhadores libertados no país em 2008 (32%), seguido do Nordeste (28,4%) e do Norte (19%). Em número de casos e denúncias, contudo, a região Norte continua liderando as estatísticas, concentrando cerca de 47% das ocorrências de trabalho escravo.

A atualização semestral da “lista suja” divulgada pelo MTE em julho aponta para 174 empregadores flagrados explorando trabalho escravo no país. A região Nordeste apresenta o maior número de novas inclusões, seguida do Centro-Oeste, região em que foi identificada a exploração de trabalho escravo até mesmo em obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) executadas por conhecida empreiteira brasileira. Até junho de 2009, foram realizadas 95 denúncias e libertados 2.013 trabalhadores, com destaque para os estados da Bahia, do Acre, de Pernambuco, do Espírito Santo e do Rio de Janeiro, cujas libertações no ano corrente já superaram os números de 2008.

2.6 A estagnação da luta quilombola

Quanto aos quilombolas, 2008 encerrou sem nenhuma titulação realizada. Em 2007, foram duas e em todo o governo Lula ocorreram apenas seis. A estagnação foi agravada ainda pela oficialização de novos procedimentos adotados pelo Inbra para a identificação de territórios quilombolas, por meio da Instrução Normativa nº 49/2008. A nova instrução normativa torna o processo de titulação ainda mais burocrático e moroso, ao exigir detalhamentos e filigranas no relatório antropológico, atingindo diretamente o direito à autotitulação das

comunidades. Além disso, a bancada ruralista conseguiu suprimir do texto do Estatuto da Igualdade Racial, aprovado em caráter terminativo na Câmara dos Deputados, as disposições relativas à regularização das terras quilombolas, mostrando que nos últimos anos as lutas dos povos tradicionais têm ganhado mais obstáculos a superar.

3 ANÁLISE DOS PROGRAMAS

3.1 Reforma agrária

A reforma agrária continua enfrentando dificuldades em várias frentes, desde as relacionadas com a desapropriação de terras, os contingenciamentos orçamentários, a criminalização dos movimentos sociais, até o avanço dos setores ruralistas na defesa de seus interesses, com a edição e proposição de leis que visam inibir as demandas dos movimentos sociais rurais e penalizar suas lideranças.

A estratégia adotada por sucessivos governos em cumprir metas expressivas de assentamento, concentrando a criação de novos projetos – e a ocupação de lotes remanescentes de projetos antigos – na região Norte, está ficando cada vez mais inexequível. De uma parte, as leis ambientais vêm colocando em cheque as antigas práticas de ocupação e exploração dos lotes, com a exigência de padrões sustentáveis de manejo, de outro, quando finalizada a regularização fundiária conforme estabeleceu a Lei nº 11.952/2009 (MP nº 458), cerca de 67,4 milhões de hectares ficarão indisponíveis para os sem-terra e os com terra insuficiente, só na Amazônia Legal.

3.1.1 Famílias assentadas até 2009 (primeiro semestre): quadro atual

Em 30 de junho de 2009, o Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra)/Incra contabilizava o assentamento de 845,6 mil famílias em 8.327 projetos em uma área total de 80,43 milhões de hectares. A tabela 7.1 (anexo estatístico deste periódico) esclarece que a região Norte concentra a maior parte da área destinada a projetos de reforma agrária – 60,6 milhões de hectares, ou 74,4% do total, e também o maior número de famílias assentadas: 346,1 mil (41% do total). Essa desproporção – relativamente às demais regiões – decorre da concentração de terras públicas, em que a criação de novos projetos de assentamento vinha encontrando menores resistências. A recente emergência de questões ambientais e a necessidade de se buscar formas mais sustentáveis de ocupação e exploração da Amazônia fizeram com que o modelo anterior de formatação dos projetos de assentamento esteja sendo – na medida do possível – alterado.

A necessidade de preservação do patrimônio natural tem induzido a criação de projetos com explícitos objetivos preservacionistas. A área total ocupada

por estes projetos vem crescendo, ocupando atualmente 47% do total das terras dos projetos de assentamento, quase que inteiramente na região Norte (99,8%). As áreas destinadas ao assentamento de trabalhadores em projetos com esses objetivos aumentaram a partir de 2003. Até 2002 ocupavam apenas 8% da área total dos projetos de assentamento. De 2003 a 2009 – primeiro semestre – ficaram responsáveis por 92% da área dos novos projetos (tabelas 7.1 a 7.9 do anexo estatístico deste periódico).

O assentamento de famílias, em projetos criados há muito tempo, continua, mas em escala decrescente. Se entre 1900 e 1994 a quase totalidade dos assentamentos foram na região Norte (53%), nos períodos seguintes foram maiores no Nordeste: 42% em 1995-1998 e 39% em 1999-2002. No primeiro governo Lula, os assentamentos na região Norte voltam a ter mesma magnitude de antes (52%), em boa medida por conta da expansão dos projetos agroextrativistas, a criação de projetos agroflorestais e de desenvolvimento sustentável (tabelas 8.2 e 8.3 do anexo estatístico deste periódico).

BOX 1

Assentamentos no governo Lula¹

De 1^a de janeiro de 2003 a 30 de junho de 2009, foram assentadas mais de meio milhão de famílias, que representam 62% do universo de famílias atualmente contabilizadas nos projetos de assentamento em execução. Entre 2003 e 2006, os assentamentos ficaram próximos das metas estabelecidas pelo II Plano Nacional de Reforma Agrária. A partir de 2007, contudo, o realizado ficou aquém do programado.

Nota: ¹ Os assentamentos realizados em períodos anteriores podem ser consultados em edições anteriores deste periódico. Ver, em especial, Ipea (2007, 2008).

TABELA 2

Metas e número de famílias assentadas – Brasil (2003-2008)

| Ano | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | Total 2003-2006 | 2007 | 2008 | Total 2003-2008 |
|-------------------------------|--------|---------|---------|---------|--------------------|---------|---------|--------------------|
| Metas – número de famílias | 30.000 | 115.000 | 115.000 | 140.000 | 400.000 | 150.000 | 100.000 | 650.000 |
| Número de famílias assentadas | 34.975 | 81.184 | 127.107 | 136.319 | 379.585 | 66.983 | 70.067 | 516.635 |
| % | 116,6 | 70,6 | 110,5 | 97,4 | 94,9 | 44,7 | 70,1 | 79,5 |

Fontes: Brasil e Incra (2003) e Incra (2003-2009).

Elaboração: Coordenação de Desenvolvimento Rural/Disoc/Ipea.

Obs.: De 2003 até o primeiro semestre de 2009, foram destinados quase 42,6 milhões de hectares para o estabelecimento de novos projetos de reforma agrária, que representam 53% de toda a área ocupada atualmente, a maior parte na região Norte (tabelas 8.5, 8.6, 8.7 e 8.8 do anexo estatístico). As desapropriações respondem por apenas 8,4%; enquanto a regularização, a arrecadação e a discriminação respondem por 83,9% das áreas dos projetos em execução.

A grande disponibilidade de terras públicas, sobretudo no Norte e no Centro-Oeste, durante todo século XX, possibilitou a criação, primeiramente de projetos de colonização e, depois de assentamento. Somente a partir de 1964, com o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964) foram estabelecidos critérios para desapropriação de terra por interesse social, reconhecido como o principal instrumento para assegurar o cumprimento da função social da terra.³⁹

As terras obtidas por desapropriação – 23,7 milhões de hectares (29,5% do total) – abrigam quase 560 mil famílias (55% do total). O maior volume de desapropriações ocorreu na década de 1990, sobretudo entre 1995 e 1998. A partir de 2007, as áreas desapropriadas diminuem bastante (tabela 8.6 do anexo estatístico deste periódico). Nas regiões Sudeste e Sul, tem sido cada vez mais difícil a obtenção de terras pela via da desapropriação. Os atuais parâmetros que possibilitam a desapropriação de terras improdutivas parecem ter-se esgotado.

A distribuição regional das áreas desapropriadas para fins de reforma agrária revela uma maior concentração na região Norte – quase a metade do total. Em seguida, aparecem as desapropriações no Nordeste (26%) e no Centro-Oeste (20%); no Sudeste e no Sul, as áreas desapropriadas são bastante modestas (3,6% e 2,2%, respectivamente). Estes dados estão distantes dos almejados pelos movimentos sociais rurais que reivindicam aceleração nos assentamentos, sobretudo em regiões fora da Amazônia legal, e para atender as famílias que permanecem acampadas em condições precárias.

TABELA 3

Áreas dos projetos em execução¹ obtidas por desapropriação, segundo grandes regiões e Brasil – até o primeiro semestre de 2009

| Região | Número de projetos | Área (ha) | Número de famílias assentadas | Área (%) | Famílias (%) assentadas |
|---------------|--------------------|---------------------|-------------------------------|--------------|-------------------------|
| Norte | 843 | 11.320.052,9 | 127.467 | 47,8 | 27,2 |
| Nordeste | 2.617 | 6.214.026,3 | 202.243 | 26,2 | 43,1 |
| Sudeste | 420 | 846.633,1 | 26.140 | 3,6 | 5,6 |
| Sul | 497 | 518.678,8 | 22.972 | 2,2 | 4,9 |
| Centro-Oeste | 761 | 4.801.468,7 | 89.892 | 20,3 | 19,2 |
| Brasil | 5.138 | 23.700.859,8 | 468.714 | 100,0 | 100,0 |

Fonte: Inca (2009a).

Elaboração: Coordenação de Desenvolvimento Rural/Disoc/Ipea.

Nota: ¹ Dos projetos em execução em 7 de julho de 2009.

39. O Estatuto da Terra definiu como finalidade da desapropriação por interesse social: *i)* condicionar o uso da terra à sua função social; *ii)* promover a justa e adequada distribuição da propriedade; *iii)* obrigar a exploração racional da terra; *iv)* permitir a recuperação social e econômica de regiões; *v)* estimular pesquisas pioneiras, experimentação, demonstração e assistência técnica; *vi)* efetuar obras de renovação, melhoria e valorização dos recursos naturais; *vii)* incrementar a eletrificação e a industrialização no meio rural; e *viii)* facultar a criação de áreas de proteção à fauna, à flora ou a outros recursos naturais, a fim de preservá-los de atividades predatórias.

O fato de quase metade das terras desapropriadas se situarem na região Norte – em que haveria maior disponibilidade de terras públicas – mais que um paradoxo da reforma agrária revela o quanto a ocupação das áreas da nossa fronteira agrícola se deu de forma desordenada.

Dos projetos em execução criados a partir de 1995 e 1998, a maioria (61%) se encontra em fase inicial de implantação; entre os criados entre 1999 e 2006, poucos se encontram em fase de consolidação. Os mais recentemente estabelecidos – 2007-2009 –, ainda não ultrapassaram as etapas iniciais de estruturação. Mas, projetos criados em anos anteriores se encontram na mesma situação. Dos projetos criados antes de 1995, uma parcela significativa ainda não se encontra consolidada (35,5%). A estruturação produtiva dos assentamentos parece avançar lentamente, como mostra a tabela que se segue.

TABELA 4

Fases dos projetos em execução,¹ segundo o período de criação
(Em %)

| Fases | 1900-1994 | 1995- 1998 | 1999- 2002 | 2003-2006 | 2007- 2009 | Total |
|------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|--------------|
| Fases iniciais ² | 35,5 | 60,5 | 95,6 | 98,9 | 100 | 80,30 |
| Assentamento em consolidação | 33,5 | 34,8 | 3,9 | 1,1 | 0 | 14,70 |
| Assentamento consolidado | 31,1 | 4,7 | 0,5 | 0 | 0 | 4,90 |
| Total | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Fonte: Incra (2009a).

Elaboração: Coordenação de Desenvolvimento Rural/Disoc/Ipea

Notas: ¹ Em execução em 7 de julho de 2009.

² Inclui: assentamentos criados + assentamentos em instalação + assentamentos em estruturação.

Embora a legislação ambiental tenha estabelecido parâmetros para a ocupação dos lotes da reforma agrária a serem observados por todos os projetos, a criação de projetos explicitamente voltados para a preservação ambiental, de exploração florestal e extrativista, pode dar novos rumos para a reforma agrária – sobretudo na Amazônia. Atualmente já ocupam uma área de quase 37,5 milhões de hectares, abrangendo 123 mil famílias (tabela 8.9 do anexo estatístico deste periódico).

3.1.2 Famílias assentadas em 2008

Em 2008, a localização dos assentamentos seguiu o ritmo e a distribuição de anos anteriores: foram assentadas 70.067 famílias, das quais pouco mais de 60% em projetos criados até 2006. Projetos criados antes de 2003, inclusive projetos de colonização criados durante o governo militar, continuam a receber novas famílias. Infelizmente os dados disponibilizados pelo Sipra, do Incra, não permitem que se identifique as ocupações recentes de lotes antigos. Não é possível saber

se estão sendo ocupados lotes vagos, nunca ocupados ou de reocupação de lotes retomados ou abandonados. A tabela 5 mostra o número de projetos, segundo o ano de criação, que receberam novas famílias em 2008. Os projetos anteriores ao governo Lula (até 2002) receberam, em 2008, 32% de novas famílias, os criados no primeiro governo (2003-2006) 30% e em 2007 e 2008, as demais 38% (tabelas 8.2 e 8.3 do anexo estatístico deste periódico).

Dificuldades administrativas por parte do Incra, que vão desde a obtenção da emissão de posse de áreas desapropriadas até os contingenciamentos, que a cada ano impedem que as ações de reforma agrária consigam manter um ritmo constante, fazem com que os assentamentos acabem se concentrando nos meses finais do ano. Com isso as famílias, apesar da autorização de ocupação dos lotes, ficam a espera – por vários meses – dos recursos necessários para implantação dos projetos. Em 2008, este comportamento foi ainda mais intenso que em anos anteriores, pois mais de 90% dos assentamentos só foram realizados no último trimestre do mês antecipando mais dificuldades para o cumprimento das metas anuais de assentamento (100 mil/ano).

Apenas quatro estados receberam mais da metade dos assentamentos de 2008: Pará, Maranhão, Amazonas e Mato Grosso do Sul. Apesar da presença neste rol de unidades fora da região Norte, ainda assim, no conjunto ela recebeu quase a metade das famílias assentadas em 2008 (tabela 5).

Em 2008, apesar de terem sido vistoriados mais de 7,4 milhões de hectares, foram destinados à reforma agrária apenas 4,1 milhões de hectares de terras, dos quais 249 mil hectares (6%) obtidos por desapropriação e 3 milhões (74,5%) por ações de reconhecimento, discriminação e arrecadação, ou seja, terras públicas da União e estados. Um dado importante para 2008, e que pode ter contribuído para o não cumprimento da meta anual, está nas demoradas tratativas para a obtenção de terras. Nesta condição permaneceram em negociação cerca de 710 mil hectares, todos na região Norte.

3.1.3 Assentamentos em 2009 (primeiro semestre)

Como em anos anteriores, nos dois primeiros trimestres do ano, foram poucas as famílias assentadas em 2009. A tabela 5 mostra como tem sido, desde 2003, o ritmo de assentamentos ao longo de cada ano. No primeiro semestre de cada ano, poucas famílias têm sido beneficiadas. Dificuldades operacionais devem estar impondo este ritmo à reforma agrária, desde as dificuldades para obtenção de terras, até os contingenciamentos orçamentários que engessam as possibilidades de que seja possível a reforma agrária cumprir com todos os seus objetivos.

TABELA 5
Famílias assentadas por trimestre – Brasil, (2003-2009)

| Ano | I | II | III | IV | Total |
|-------------------|---------------|---------------|----------------|----------------|----------------|
| 2003 | 4.680 | 5.334 | 3.448 | 21.513 | 34.975 |
| 2004 | 8.303 | 13.416 | 20.708 | 38.757 | 81.184 |
| 2005 | 1.893 | 15.077 | 31.695 | 78.442 | 127.107 |
| 2006 | 10.616 | 9.779 | 39.500 | 76.424 | 136.319 |
| 2007 | 6.863 | 8.402 | 8.181 | 43.537 | 66.983 |
| 2008 | 137 | 445 | 5.331 | 64.154 | 70.067 |
| 2009 ¹ | 3.789 | 502 | – | – | 4.291 |
| Total | 36.281 | 52.955 | 108.863 | 322.827 | 520.926 |

Fonte: Incra (2009b).

Elaboração: Coordenação de Desenvolvimento Rural/Disoc/Ipea.

Nota: ¹ Total parcial – primeiro semestre de 2009.

3.1.4 Execução orçamentária e financiamento em 2008

Em 2008, o MDA teve autorização para aplicar R\$ 4,7 bilhões na execução de seus programas e ações, dos quais tiveram o empenho liquidado, cerca de R\$ 3,38 bilhões, ou seja, 71,5%. Além disso, do total de R\$ 853,5 milhões inscritos em restos a pagar, relativo ao exercício de 2007, foram executados R\$ 569,5 milhões, ou seja, 66,73%.

De 2007 para 2008, os recursos totais disponibilizados permaneceram estáveis, registrando pequena variação positiva de 3%. Contudo, o nível de execução apresentado pelo MDA, em 2008, foi muito inferior – a ponto de mobilizar um volume de recursos 20% menor do que em 2007.

TABELA 6
Execução orçamentária do MDA (2007-2008)

| | Autorizado (lei + créditos) | Liquidado | Nível de execução (%) |
|-------------------|-----------------------------|------------------|-----------------------|
| 2008 | 4.725.002.030,00 | 3.380.697.003,00 | 71,55 |
| 2007 ¹ | 4.585.438.886,09 | 4.223.421.743,88 | 92,11 |
| Variação (%) | 3 | - 20 | – |

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Elaboração: Disoc/Ipea.

Nota: ¹ Valores atualizados para 2008 – Índice Geral de Preços/Disponibilidade Interna (IGP/DI: 1,11240).

Os programas finalísticos aplicaram R\$ 2,34 bilhões, sendo que apenas três foram responsáveis por 70% dos recursos liquidados: Assentamentos para Trabalhadores Rurais (34%), Desenvolvimento Sustentável de Projetos de Assentamento (21%), e Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar (15%).

A redução significativa entre os recursos liquidados em 2008, em relação ao ano anterior, da ordem de 20%, traduz as dificuldades em se manter o ritmo dos assentamentos a cada ano. O programa Assentamentos para Trabalhadores Rurais foi o que teve menor nível de execução, sobretudo a ação destinada à obtenção de terras para a criação de novos assentamentos. Outro programa que teve realização abaixo do programado foi o de Assistência Técnica e Extensão Rural. Assim, tanto a criação de novos projetos de assentamento quanto a assistência aos já estabelecidos ficaram prejudicados.

O programa Assentamentos para Trabalhadores Rurais tem como finalidade promover a democratização do acesso às terras, em benefício dos trabalhadores rurais sem-terra. Em 2008 foram destinados 4,1 milhões de hectares de terra para a criação de novos projetos de assentamento. Essa área foi obtida principalmente pela modalidade de *reconhecimento* (mais de 70%), ou seja, pela incorporação ao Incra de projetos de assentamentos criados pelos estados e municípios e pelo repasse direto de terras públicas estaduais e municipais para o governo federal instalar projetos de assentamento. Basicamente, esta forma de obtenção de terras se concentra na região Norte (97%), tendo pouca relevância nas demais regiões.

Em áreas *desapropriadas*, foram criados, em 2008, 145 projetos de assentamentos em 249 mil hectares desapropriados, sobretudo no Nordeste, em que foram instaladas 3,7 mil famílias (55% do total). Já a compra e a venda de terras possibilitou a criação de 23 projetos de assentamento, em 15,9 mil hectares, em que foram instaladas 651 famílias – apenas 3% do total.

A ação mais importante desse programa, Obtenção de Imóveis Rurais para Reforma Agrária, aplicou, no ano, R\$ 740,2 milhões, pouco mais de 50% do montante autorizado, o que certamente foi decisivo para o não cumprimento da meta anual de assentamentos estabelecido pelo MDA. Basicamente, os recursos desta ação são aplicados no atendimento das ações iniciais de desapropriação, compra e venda de imóveis rurais, acordos judiciais em ações já ajuizadas em exercícios anteriores e atendimento a comandos judiciais. As desapropriações e compra e venda de imóveis representaram 81% dos recursos aplicados, enquanto que os acordos e comandos judiciais representaram 19%.

O programa Desenvolvimento Sustentável de Projetos de Assentamento tem como objetivo desenvolver, recuperar e consolidar assentamentos da reforma agrária. O montante autorizado para sua implementação foi de R\$ 1,98 bilhão, dos quais foram liquidados pouco mais de R\$ 1,7 bilhão (91%).

Sua principal ação é a Concessão de Crédito-Instalação à Famílias Assentadas. Em 2008, teve um dispêndio total de R\$ 1,3 bilhão.

Suas atividades, direcionadas para implantação de assentamentos, devem estruturar os projetos para que possam receber os beneficiários, criando as condições para o desenvolvimento produtivo. Para tanto, recursos são direcionados para o *crédito-instalação*, que em 2008 teve seus valores reajustados. Outras duas linhas de crédito também são financiadas por esta ação: uma voltada exclusivamente para apoio às mulheres e outra para o refinanciamento do antigo crédito do Programa de Crédito Especial para Reforma Agrária (Procera). Em 2008, foram beneficiadas aproximadamente 180 mil famílias com estas modalidades de crédito-instalação. As modalidades e valores por unidade de atendimento encontram-se na tabela 7.

TABELA 7
Modalidades e valores atualmente previstos
(Em R\$)

| Modalidades | Unidade | Valor |
|---------------------------------------|---------|--|
| Apoio inicial à instalação da família | Família | 3.200,00 |
| Apoio ao fomento | Família | 3.200,00 |
| Adicional de fomento | Família | 3.200,00 |
| Aquisição de materiais de construção | Família | 10.000,00 |
| Recuperação de habitações | Família | 5.000,00 |
| Semiárido | Família | 2.000,00 |
| Reabilitação do crédito de produção | Família | 6.000,00 |
| Apoio mulher | Pessoa | 2.400,00/aportados em três parcelas de igual valor |

Fonte: Brasil (2009).

A situação antes apontada – relativa aos projetos ainda não estruturados, ou seja, com implantação incompleta – atinge inclusive aqueles criados há décadas. Uma explicação para esse retardo está na má aplicação, na aplicação insuficiente e na má gestão dos recursos do crédito-instalação. Os movimentos populares e sindicais do campo têm denunciado que muitas famílias – assentadas há tempos – ainda não receberam o crédito inicial.

No Plano Plurianual (PPA) 2004-2007, a Assistência Técnica e Extensão Rural era apenas uma das ações do programa Desenvolvimento Sustentável de Projetos de Assentamento. Na elaboração do PPA 2008-2011, foi acordado que a importância do tema e sua relevância para o sucesso dos assentados, implicou necessidade em atribuir-lhe um *status* de maior proeminência. Assim, foi criado o programa Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar, com o objetivo de “disciplinar, ampliar, organizar e qualificar a prestação dos serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) para os agricultores familiares e empreendedores familiares rurais” (BRASIL, 2009).⁴⁰ Assim, seu público-alvo extrapola

40. O Decreto nº 4.739/2003 transferiu a competência pela Assistência Técnica e Extensão Rural do Ministério da Agricultura, Pecuária e do Abastecimento para o MDA.

os assentados da reforma agrária, incluindo demais agricultores familiares, empreendedores rurais familiares, comunidades tradicionais e agentes de Ater.

O programa com uma dotação total de R\$ 556,73 milhões gastou R\$ 331,81 milhões (59,5%). A quase totalidade do dispêndio ficou concentrada nas ações: Assistência Técnica e Capacitação de Assentados e Fomento à Assistência Técnica (46% do total) e Extensão Rural para Agricultores Familiares (45,3% do total).

O Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais visa propiciar condições para o desenvolvimento sustentável dos territórios rurais. A constituição de territórios rurais se dá pela junção de municípios adjacentes que tenham características sociais, culturais e econômicas em comum. A maioria desses municípios – por si só – não tem condições de se desenvolverem de forma sustentável, pois carecem de recursos humanos e institucionais. Dependem, basicamente, das transferências constitucionais, das políticas compensatórias e do clientelismo político. O programa executou 85% do orçamento autorizado, um montante de mais de R\$ 252 milhões. A maior parte dos gastos (66%) foi para Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais. Nesse sentido, foram contratados 654 planos de trabalho, por meio da Caixa Econômica Federal, beneficiando 144 territórios rurais apoiados, envolvendo diretamente 542 municípios e indiretamente outros 1.266.

3.2 Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

Dois eventos de magnitude mundial caracterizaram a especificidade do ano de 2008 que, no caso particular do Brasil, pautaram o contexto para as decisões sobre as políticas governamentais, em geral, e as ações dirigidas à agricultura familiar, em particular. A crise de alimentos, ocorrida no primeiro semestre, caracterizou-se pela forte alta dos preços dos alimentos e levou o governo a optar por ações destinadas a aumentar a oferta de produtos agropecuários para o mercado interno. Por sua vez, surge a crise econômica com potencial para limitar os possíveis efeitos positivos daquelas ações em virtude da retração de crédito imperante desde então. Foi nesse contexto que se lançou o Plano Safra 2008-2009. Contendo a sistematização das principais ações direcionadas à agricultura familiar apresentou duas novidades importantes: a aplicação das novas regras para o público-alvo do PRONAF e o lançamento da linha de crédito Mais Alimentos.

A linha de crédito Mais Alimentos foi lançada como resposta do governo federal para a crise de alimentos, iniciada em meados 2007. Consiste em linha especial de crédito para investimentos de longo prazo, destinada, basicamente, para a mecanização da produção familiar, mediante aquisição de máquinas e equipamentos agrícolas. O limite individual de financiamento foi estabelecido

em R\$ 100 mil, com juros de 2% ao ano. Além disso, mediante acordo do governo federal com representantes da indústria automobilística, houve o compromisso de descontos de até 15% nos preços para tratores da linha da agricultura familiar, veículos cuja potência não supere 75 cv. Com isso, o governo esperava aumentar a produtividade dos segmentos C, D e E da agricultura familiar.

A meta para o ano agrícola 2008-2009 era de atender 300 mil agricultores, com recursos financeiros na faixa dos R\$ 6 bilhões. O público está restrito, conforme o Manual de Crédito Rural do PRONAF – MCR-10, aos seguimentos C, D e E, ou *agricultura familiar*, conforme a nova classificação dos beneficiários. Assim, os assentados da reforma agrária e o público B do PRONAF ficaram de fora da principal política do Ministério do Desenvolvimento Agrário de combate aos efeitos da crise de alimentos.

A efetividade desta ação para o incremento da produção familiar ainda é difícil de ser avaliada, mas, são certos os benefícios para os fabricantes de tratores e de equipamentos agrícolas, afetados pela diminuição da demanda da agricultura patronal em virtude da crise econômica que eclodiu em 2008. Isso pode ser facilmente confirmado pelo comportamento dessa indústria que, no último ano, passou a contar com 75% da sua produção destinada a tratores da linha da agricultura familiar, ao passo que, entre os tratores de maior potência, destinados à grande produção, houve uma redução de 60%.⁴¹

Ou seja, apesar do objetivo expresso de incrementar a produção agrícola, efetivamente o Mais Alimentos está ajudando a indústria a superar a crise, mediante o incentivo do consumo de veículos automotores entre os agricultores familiares. Ação congruente com as políticas anticíclicas adotadas pelo governo federal para determinados setores industriais. Mais do que uma reação à crise de alimentos, o Mais Alimentos foi um componente do conjunto de medidas anticíclicas adotadas pelo governo federal para enfrentar a atual crise econômica.

A partir de determinação do presidente Lula, foi alterada a classificação dos grupos de agricultores familiares, sob a alegação de que o modelo, então vigente, limitava os valores contratuais de créditos para os agricultores, sobretudo os de menor renda.⁴² Ressalta-se que, até o ano agrícola 2007-2008, o público do PRONAF era dividido em A, B, C, D e E. Já os públicos C, D e E foram aglutinados em um único grupo que passou a ser denominado *agricultura familiar*. O objetivo seria flexibilizar o montante de crédito para o público do PRONAF, de modo que o agricultor possa optar pelo valor do

41. Ver vídeo elaborado pelo MDA sobre o *Balanço de um ano do Mais Alimentos*. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/porta/index/show/index/cod/1775/codInterno/21449>>.

42. Ver reportagem sobre crítica do presidente Lula à chamada "sopa de letrinha" do PRONAF (GOVERNO..., 2007).

financiamento independentemente de sua renda bruta anual. Assim, de acordo com a Resolução nº 3.559 do Conselho Monetário Nacional, o público-alvo do PRONAF passa a ter a seguinte classificação:

- Grupo A: agricultores assentados da reforma agrária ou beneficiários do Programa Nacional de Crédito Fundiário.
- Grupo A/C: assentados da reforma agrária ou beneficiários do crédito fundiário, que já tenham contratado crédito da linha A.
- Grupo B: agricultores familiares cuja renda familiar anual não exceda R\$ 4 mil.
- Agricultura familiar:⁴³ agricultores que detenham renda familiar anual entre R\$ 4 mil e R\$ 110 mil.

Uma primeira implicação dessa mudança diz respeito à questionável utilidade da agregação dos públicos mais capitalizados da agricultura familiar. A classificação em grupos até então vigente é resultado de um processo de amadurecimento do programa e da evolução dos estudos sobre a realidade da agricultura familiar brasileira. Assim, o grupo A referia-se aos assentados da reforma agrária, o grupo B à agricultura familiar não consolidada e não integrada ao mercado, o grupo C à agricultura familiar em vias de consolidação e os grupos D e E a agricultura consolidada e integrada ao mercado.⁴⁴ A junção dos três últimos segmentos tende a negar a diversidade existente no seio da agricultura familiar brasileira, implicando uma visão míope e políticas públicas não adequadas a cada realidade. Perde-se também a capacidade de monitorar o desempenho do programa de acordo com seus segmentos de público.

Outra questão é: por que denominar a junção dos grupos CDE em “Agricultura Familiar”? Os demais grupos não pertencem à agricultura familiar? O grupo B, por exemplo, que corresponde mais da metade da agricultura familiar brasileira, não está sendo relegado a uma situação de subcategoria ou de público periférico não prioritário do PRONAF? Se além da questão da nomenclatura, observar-se como funciona o desenho das principais ações agregadas ao PRONAF, percebe-se fortes indícios de que há uma tendência de priorização – especialização do PRONAF para o segmento mais capitalizado da agricultura familiar. Assim ocorre com o Seguro da Agricultura Familiar (Pró-Agro Mais), com o Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar (PGPAF) e com a recente linha de crédito Mais Alimentos. Todos vinculados à política de concessão de créditos aos grupos CDE. Seja por estarem ligados à modalidade custeio de financiamento – para os grupos

43. Nesse texto será chamado de público CDE.

44. Ver, por exemplo, Schneider, Cazella e Mattei (2004).

A e B somente está prevista a modalidade investimento –, como nos dois primeiros casos, seja porque expressamente exclui os públicos A e B do rol de beneficiários, no caso do último.⁴⁵

Programas importantes que não integram o pacote do crédito PRONAF e que poderiam atender o público mais pauperizado da agricultura familiar, como o Programa de Aquisição de Alimentos e o Garantia-Safra, padecem de restrições orçamentárias e/ou problemas operacionais que impedem sua expansão e, por sua vez, uma maior efetividade. Esse público ainda necessita de serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural de qualidade que possibilitem o incremento e a diversificação de sua produção. O Projeto de Lei nº 5.665/2009, recentemente encaminhado pelo governo federal ao Congresso Nacional, apesar de ter o mérito de institucionalizar a política nacional de Ater, propõe poucas mudanças em seu conteúdo, mantendo sua implementação baseada na terceirização financiada por repasses de recursos federais. Pouco adianta aumentar os valores orçamentários para as ações de Ater, enquanto seu órgão gestor não tiver estrutura suficiente para, no mínimo, monitorar e avaliar com qualidade os recursos despendidos por meio dos convênios firmados. Nos dois últimos anos agrícolas, os recursos destinados à Ater somam em torno de R\$ 480 milhões. Para efeitos de comparação, o patrimônio da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) foi contabilizado em 2008 na faixa dos R\$ 539 milhões. É perfeitamente factível a (re)criação de uma estrutura organizacional adequada à necessidade de coordenação nacional dos serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural. O governo federal deve estar mais presente na execução local dessa política.

Questiona-se, também, a eficácia da medida em juntar os grupos CDE a fim de flexibilizar os valores financiados para os agricultores desses segmentos. Sabe-se que, sob a lógica bancária, trabalha-se com a capacidade de endividamento do cliente, o que reduz, para o banco, os riscos de inadimplência. Tal capacidade é pautada principalmente pela renda aferida do tomador do financiamento. Assim, salvo casos marginais referentes a agricultores situados nas faixas de renda limite entre os grupos, dificilmente um agricultor conseguirá crédito com valor muito mais alto do que conseguiria sob as regras anteriores. Afinal, a despeito das novas regras, quem decidirá é o agente bancário que opera sob a lógica capacidade de endividamento. Não se vislumbra, portanto, grandes alterações no desempenho do crédito PRONAF em relação à sua distribuição entre seus segmentos.

45. O Manual de Crédito Rural (MCR)-10 do PRONAF, do Banco Central do Brasil (Bacen), estabelece, na seção 18, o público beneficiário da linha Mais Alimentos: "agricultores familiares enquadrados no Pronaf que apresentarem proposta ou projeto de crédito de investimento em que ficar comprovado que, no mínimo, 70% (setenta por cento) da renda da unidade familiar será oriunda das atividades relacionadas na alínea "b", comprovada em projeto técnico ou proposta para investimento, *exceto os classificados nos Grupos "A", "A/C" e "B"*" (grifo nosso).

3.2.1 Desempenho do Pronaf⁴⁶

Ao analisar o histórico do PRONAF, nota-se que, no ano agrícola 2008-2009, o número de contratos de crédito rural para a agricultura familiar apresentou a maior queda dos últimos dez anos. Ao todo, foram 1,4 milhão de contratos, retornando a patamares próximos ao da safra 2003-2004. Em termos de valores, chegou-se a um montante de 10,8 bilhões de reais. Vale lembrar que os recursos previstos para o crédito rural no Plano Safra 2008-2009 foram de R\$ 13 bilhões. Com relação ao ano agrícola anterior, o número de contratos reduziu-se 12,5% e o montante negociado apresentou aumento de 9,8%. Há, portanto, um aumento do valor médio dos contratos, advindo de uma maior queda dos contratos de menor valor, negociados pelos agricultores de menor renda.

TABELA 8
Número de contratos e montante do crédito rural do PRONAF por modalidade e ano agrícola
(Em R\$ milhões)

| Ano agrícola | Custeio | | Investimento | | Total | | Variação em relação à safra anterior (%) | | Valor contratual médio |
|--------------|-----------|----------|--------------|----------|------------------|------------------|--|----------|------------------------|
| | Contratos | Montante | Contratos | Montante | Contratos | Montante | Contratos | Montante | |
| 1998-1999 | 128.830 | 657,09 | 45.456 | 449,34 | 174.286 | 1.106,43 | – | – | 6.348,33 |
| 1999-2000 | 734.267 | 3.131,17 | 192.155 | 1.826,22 | 926.422 | 4.957,39 | 431,6 | 348,1 | 5.351,12 |
| 2000-2001 | 745.011 | 3.000,95 | 148.101 | 1.482,21 | 893.112 | 4.483,16 | -3,6 | -9,6 | 5.019,71 |
| 2001-2002 | 688.792 | 2.506,64 | 244.135 | 1.611,41 | 932.927 | 4.118,05 | 4,5 | -8,1 | 4.414,12 |
| 2002-2003 | 656.489 | 2.115,98 | 247.725 | 1.492,41 | 904.214 | 3.608,39 | -3,1 | -12,4 | 3.990,64 |
| 2003-2004 | 914.970 | 3.504,69 | 475.198 | 2.628,43 | 1.390.168 | 6.133,12 | 53,7 | 70,0 | 4.411,78 |
| 2004-2005 | 1.083.129 | 4.682,17 | 551.922 | 2.874,73 | 1.635.051 | 7.556,90 | 17,6 | 23,2 | 4.621,81 |
| 2005-2006 | 1.077.671 | 4.968,76 | 835.372 | 4.281,13 | 1.913.043 | 9.249,90 | 17,0 | 22,4 | 4.835,17 |
| 2006-2007 | 1.015.305 | 6.375,69 | 677.211 | 3.517,10 | 1.692.516 | 9.892,79 | -11,5 | 7,0 | 5.845,02 |
| 2007-2008 | 1.054.277 | 6.357,82 | 594.786 | 3.474,54 | 1.649.063 | 9.832,37 | -2,6 | -0,6 | 5.962,40 |
| 2008-2009 | 900.210 | 6.051,16 | 543.003 | 4.740,59 | 1.443.213 | 10.791,75 | -12,5 | 9,8 | 7.477,58 |

Fontes: Bacen – somente exigibilidade bancária, Banco Cooperativo do Brasil (BANCOOB), Banco Cooperativo Sicredi S/A (Bansicredi), Banco da Amazônia S/A (Basa), Banco do Brasil (BB), Biblioteca Nacional (BN) e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Obs.: Valores corrigidos para 2009 pelo IGP-DI/FGV.

46. Na primeira versão deste capítulo, elaborada entre setembro e outubro de 2009, foram analisados dados a partir dos relatórios do PRONAF disponíveis em julho de 2009. Isso em virtude de, após essa data, a página do PRONAF ficar indisponível por cerca de três meses, somente conseguindo novo acesso em novembro de 2009. Verificou-se uma elevada discrepância de números nos dois períodos. Os relatórios de julho apresentam, para 2008-2009, a operação de 1.089.091 contratos, em um montante de R\$ 7,06 bilhões. No acesso de novembro, constatou-se aumento para 1.443.213 contratos, somando R\$ 10,8 bilhões. A partir de novembro, foram acrescentadas informações de contratos referentes à categoria *miniprodutores* – que não se enquadram no PRONAF –, além de se apresentar um acréscimo de 118.636 contratos de *exigibilidade bancária* operados pelo Banco Central – dados atualizados em junho de 2009. Essas duas novas informações representam 38% e 45% da discrepância observada entre as datas de acesso para os totais de contratos e dos montantes negociados, respectivamente. Para a análise atual, foram considerados os dados obtidos dos relatórios acessados em novembro de 2009.

Desagregados por modalidade, os dados mostram que a queda maior foi entre os contratos de custeio: 14,6%, enquanto os de investimento reduziram 8,7%. Com relação aos montantes, houve queda de 5,8% para os contratos de custeio e incremento de 36,4% para os de investimento. Mas é a desagregação dos dados por enquadramento que permite verificar quais segmentos da agricultura familiar foram desfavorecidos no ano agrícola 2008-2009. Os grupos C, D e E apresentaram variação negativa do número de contratos em 9%. Já o montante de recursos teve um aumento de 15% em relação ao ano agrícola anterior. Com esses dados, fica evidente o aumento dos valores dos contratos individuais. No entanto, não há como verificar o comportamento de cada um dos segmentos que compõe o grupo *agricultura familiar*, uma vez que os relatórios do PRONAF para a safra 2008-2007 não mais trazem a classificação anteriormente vigente. Isso seria muito útil para verificar o desempenho do PRONAF por faixa de rendas. Porém, acredita-se que, mesmo entre esse grupo, houve um processo de exclusão dos agricultores com renda mais baixa.

Foram nos grupos A, A/C e B do PRONAF que se verificaram as maiores quedas nos números e nos montantes de financiamentos. Os grupos A e A/C, referentes aos agricultores assentados da reforma agrária, tiveram redução de mais de 40% no número de contratos. Esses dois segmentos já vinham sofrendo quedas graduais no volume de contratos (tabela 7.7 do anexo estatístico deste periódico). Porém, a queda registrada no último ano agrícola é muito superior às variações anteriores. Ressalta-se que estas são linhas importantes para garantir o desenvolvimento e a sustentabilidade dos assentamentos da reforma agrária, com um público que hoje é de quase 850 mil famílias.

Entre os enquadrados no grupo B, embora em proporção menor que os assentados da reforma agrária, a redução do crédito rural também foi significativa. A quantidade de contratos caiu 19% e o montante negociado retraiu 25%. Este grupo teve seu ápice na safra 2005-2006, quando foram negociados quase 560 mil contratos. A partir de então, foi sofrendo quedas anuais médias em torno dos 15%. Assim, é evidente a especificidade do ano agrícola 2008-2009 também para esse segmento que corresponde a mais da metade dos estabelecimentos familiares, a grande maioria no Nordeste brasileiro.

TABELA 9
Número de contratos e montante do crédito rural do PRONAF por enquadramento (2007-2008) e (2008-2009)
 (Em R\$ milhões)

| Ano agrícola | 2007-2008 | | 2008-2009 | | Variação (%) | |
|------------------------------|------------------|-----------------|------------------|------------------|--------------|----------|
| | Contratos | Montante | Contratos | Montante | Contratos | Montante |
| Grupo A | 25.622 | 408,66 | 14.526 | 227,25 | -43 | -44 |
| Grupo A/C | 12.033 | 38,65 | 7.258 | 27,56 | -40 | -29 |
| Grupo B | 396.324 | 610,29 | 321.816 | 455,00 | -19 | -25 |
| Agricultura familiar (C+D+E) | 984.719,00 | 6.751,14 | 899.656,00 | 7.787,96 | -9 | 15 |
| Exigibilidade bancária | 229.581 | 2.009,99 | 126.954 | 1.436,63 | -45 | -29 |
| Identificado/não registrado | 784 | 13,64 | 373 | 6,70 | -52 | -51 |
| Miniprodutores | - | - | 15.455 | 417,13 | 100 | 100 |
| Grupo Z fumo | - | - | 40.516,00 | 137,33 | 100 | 100 |
| Total | 1.649.063 | 9.832,37 | 1.426.554 | 10.495,56 | -13 | 7 |

Fontes: Bacen – somente exigibilidade bancária, BANCOOB, Bansicredi, Basa, BB, BN e BNDES.
 Obs.: Valores corrigidos para 2009 pelo IGP-DI/FGV.

Com relação ao desempenho por regiões, o crédito do PRONAF obteve maior representatividade no Sul, com 43% dos contratos e mais da metade do volume negociado. Por sua vez, a região Nordeste foi a segunda em número de contratos, mas a terceira no montante de recursos, com apenas 15,4%. Isso se deve pelo maior número de contratos do segmento B, que se concentra nessa região. A região Sudeste apresentou um razoável equilíbrio entre os percentuais de contratos e de valores negociados: 17,6% e 22,5%, respectivamente. No Centro-Oeste, foram negociados 3,2% dos contratos e 5,7% do montante, demonstrando uma prevalência dos contratos de maior valor. A região Norte representou 4% dos contratos e 3,6% do volume negociado. Essa região teve uma redução de quase 40% do número de beneficiários em relação à safra 2007-2008, quando alcançou mais de 94 mil contratos, com um montante de quase R\$ 750 milhões (tabela 7.11a do anexo estatístico deste periódico).

A análise do desempenho regional das linhas de crédito do PRONAF ajuda a esclarecer as diferenças verificadas. O grupo B foi operado somente nas regiões Nordeste e Sudeste, sendo que a primeira obteve 82% dos créditos desse segmento. Quase 60% dos contratos negociados na região Nordeste, em 2008-2009, foram do grupo B do PRONAF. Isso explica a discrepância entre o número de contratos e o montante negociado nessa região, dado que os contratos desse grupo são os de menor valor. É ali, também, que o PRONAF A terá maior presença, representando 45% de total dos contratos desse grupo, seguida pela região Sul com 19%, Norte com 14%, e as regiões Sudeste e Centro-Oeste, cada uma com cerca de 11%. A linha A/C é a de distribuição menos desigual. Excluindo a região Norte

que obteve 10% do total de contratos, variou entre 16,% Centro-Oeste (CO) e 35% Sul (S) nas demais regiões. Por fim, o grupo *agricultura familiar* – integrada pelas antigas linhas C, D e E – obteve um maior nível de captação na região Sul, que representou na última safra mais da metade do número de contratos e do montante negociado. O Sudeste vem em seguida, com 22% dos contratos e 26% do montante. No Nordeste, estão 17% dos contratos e apenas 7% dos valores contratados. As regiões menos beneficiadas nesse segmento foram o Norte e o Centro-Oeste. A primeira obteve pouco mais de 3% dos contratos e do volume de recursos negociados. A segunda representou 5% da quantidade de contratos e 7% dos valores negociados.

TABELA 10
Número de contratos e montante do crédito rural do PRONAF por regiões e enquadramento (2008-2009)
(Em R\$ mil)

| Regiões/ enquadramento | Norte | | Nordeste | | Sudeste | | Sul | | Centro-Oeste | |
|---------------------------------|---------------|------------------|----------------|--------------------|----------------|--------------------|----------------|--------------------|---------------|------------------|
| | Contratos | Montante | Contratos | Montante | Contratos | Montante | Contratos | Montante | Contratos | Montante |
| Total | 57.906 | 375.088,0 | 452.159 | 1.619.462,4 | 251.382 | 2.363.439,6 | 618.740 | 5.543.465,0 | 46.338 | 594.087,0 |
| Grupo A | 2.029 | 32.739,1 | 6.501 | 91.002,1 | 1.652 | 28.013,7 | 2.738 | 47.902,1 | 1.597 | 27.495,5 |
| Grupo A/C | 731 | 2.976,8 | 2.527 | 9.613,7 | 1.223 | 4.894,2 | 1.596 | 5.329,2 | 1.181 | 4.746,8 |
| Grupo B | 21.056 | 29.247,3 | 263.290 | 372.016,3 | 37.431 | 53.676,3 | | | 17 | 25,5 |
| CDE | 31.465,00 | 281.633,8 | 152.078,00 | 542.407,5 | 198.798,00 | 1.989.152,0 | 473.886,00 | 4.414.560,5 | 43.427,00 | 560.165,1 |
| Exigibilidade bancária | 2.190 | 19.260,9 | 13.579 | 231.572,1 | 11.077 | 246.523,1 | 100.004 | 937.943,9 | 104 | 1.329,8 |
| Grupo Z fumo | | – | 2 | 6,0 | 9 | 12,5 | 40.503 | 137.307,6 | 2 | 6,7 |
| Identificado/ não Registrado | 372 | 6.691,3 | | – | | – | | – | | – |
| Miniprodutores | 63 | 2.538,8 | 14.182 | 372.844,8 | 1.192 | 41.167,8 | 13 | 421,8 | 10 | 317,6 |

Fontes: Bacen – somente exigibilidade bancária, BANCOOB, Bansicredi, Basa, BB, BN e BNDES.

Entre as causas alegadas pelo gestor do programa para a queda do crédito PRONAF na safra 2008-2009 estão: inadimplência de safras passadas; dinâmica cíclica de longo prazo do processo de obtenção de crédito agrícola; entraves para a criação de novos projetos de assentamentos do Programa Nacional de Reforma Agrária;⁴⁷ e aspectos de considerável fragilidade causal para explicar a abrupta queda de desempenho do crédito PRONAF. Não há evidências do aumento do nível de inadimplência que justifique o aumento da dificuldade de obtenção de novos créditos na magnitude em que se apresentou na última safra. Desde sua criação, o PRONAF vinha apresentando uma tendência positiva no número de contratos e no montante negociado, com pequenas oscilações

47. Ver Avaliação do PPA 2008 (BRASIL, 2009). Disponível em: <www.sigplan.gov.br>.

negativas em alguns anos. Assim, não se pode atribuir a redução do crédito 2008-2009 a um fenômeno cíclico. Em 2008, foram assentadas mais de 70 mil famílias, número superior ao de 2007, que foi em torno de 67 mil. Portanto, havia público de assentados suficiente para manter ou ampliar o crédito PRONAF das linhas A e A/C.

Se for considerado o contexto da crise econômica desencadeada em 2008, evidencia-se que o desempenho do PRONAF foi afetado pela retração de crédito entre o segundo semestre de 2008 e os primeiros meses de 2009. Apesar de todas as medidas tomadas pelo governo federal para incentivar a disponibilização de crédito, a crise de confiabilidade imperante no mercado levou as instituições financeiras a assumirem uma posição conservadora na concessão de financiamentos, selecionando clientes mais capitalizados, que apresentassem menor risco de inadimplência. Processo ocorrido no PRONAF no ano agrícola 2008-2009. O Banco da Amazônia, por exemplo, apresentou uma redução de 18% no número de contratos, o que ajuda a explicar a redução acentuada ocorrida na região Norte. O Banco do Nordeste (BNB), um dos principais operadores da linha B, apresentou retração de 17% do total de concessões de financiamentos do PRONAF. O número de contratos operados pelo Banco do Brasil reduziu-se em 3%, mas apresentando aumento considerável no montante negociado: 28%. Mas, o que melhor evidencia a retração de crédito no PRONAF são as informações fornecidas pelo Banco Central a respeito das exigibilidades bancárias. Essas informações referem-se, basicamente, aos contratos do PRONAF operados pelos bancos privados. Tais operações obtiveram uma redução significativa de 46% no número de contratos e de 32% no montante negociado, seguindo tendência geral de priorização dos contratos de maior valor (tabela 7.9 do anexo estatístico deste periódico). No âmbito da agricultura familiar, os segmentos mais pauperizados foram os mais prejudicados pelo processo de retração de crédito ocorrido no ano agrícola 2008-2009.

3.2.2 O Mais Alimentos

A linha de crédito PRONAF Mais Alimentos foi lançada em meados de 2008 com a meta ousada de atender 300 mil agricultores durante a safra 2008-2009, com a previsão de recursos na faixa dos R\$ 6 bilhões. No entanto, seu desempenho foi muito aquém do previsto. Nesse ano agrícola, o Mais Alimentos se resumiu a quase 23 mil contratos de financiamento, em um montante de R\$ 1,2 bilhão.

TABELA 11
Número de contratos e montante da linha PRONAF Mais Alimentos por regiões
(2008-2009)

| Regiões | Contratos | | Montantes | | Valor médio dos contratos |
|--------------|---------------|------------|-------------------------|------------|---------------------------|
| | Nº | (%) | R\$ | (%) | |
| Norte | 813 | 3,50 | 46.220.142,00 | 3,90 | 56.851,34 |
| Nordeste | 431 | 1,90 | 15.378.630,00 | 1,30 | 35.681,28 |
| Sudeste | 6.703 | 29,20 | 330.301.760,00 | 28,00 | 49.276,71 |
| Sul | 13.089 | 56,90 | 692.689.168,00 | 58,70 | 52.921,47 |
| Centro-Oeste | 1.950 | 8,50 | 94.572.048,00 | 8,00 | 48.498,49 |
| Total | 22.986 | 100 | 1.179.161.748,00 | 100 | 51.299,13 |

Fonte: Banco do Brasil.

Elaboração: Diretoria de Agronegócios do Banco do Brasil (DIRAG)/Direção Geral do Banco do Brasil (Gepor).

De acordo com a tabela 11, os estados das regiões Sul e Sudeste foram os que mais se beneficiaram com o Mais Alimentos, representando 86% dos financiamentos realizados. No Centro-Oeste, o volume de negociação representou cerca de 8%. As regiões Norte e Nordeste foram as menos beneficiadas, somando um percentual na faixa dos 5%. No âmbito nacional, o valor médio dos contratos foi de R\$ 51,2 mil, oscilando entre R\$ 35,6 mil no Nordeste e R\$ 56,9 mil na região Norte. Com o fraco desempenho apresentado em 2008-2009, pouca efetividade terá a linha Mais Alimento do PRONAF, considerado seu objetivo declarado de elevar a oferta de alimentos por meio do aumento da produtividade, oriunda do processo de mecanização da produção familiar. Os atuais instrumentos de promoção do crédito estabelecidos pelo governo federal não foram capazes de proteger os agricultores familiares, sobretudo os mais pobres, dos efeitos da crise econômica.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar do significativo número de famílias assentadas – mais de 800 mil – somente uma pequena parte está em processo de consolidação (18%) e apenas 8% já ultrapassaram esta fase e se encontram aptas a serem tituladas. A demanda por terra ainda é expressiva, mesmo com a diminuição da população rural. As falhas e as demoras na implementação do programa vêm acarretando o acirramento dos conflitos sociais no campo, dificultando a democratização do acesso à terra e, conseqüentemente, os benefícios econômicos, sociais e políticos a ele associados. O próprio MDA reconhece que “as intervenções governamentais, por meio das políticas fundiárias e agrárias, não têm sido eficazes para alterar significativa e globalmente a estrutura da posse da terra” (SPORAVEK, 2003).

Uma solução proposta por organizações da sociedade civil, como a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), o Instituto de Pesquisas Socioeconômicas, a Associação Brasileira de Reforma Agrária (Abra), entre outras, e o

movimento social rural – associações e sindicatos – para democratizar o acesso à terra, está na fixação de um limite máximo da propriedade rural – via emenda constitucional –, que não conta, evidentemente, com a simpatia dos ruralistas e grandes proprietários rurais.

Uma proposta de emenda constitucional para este fim foi lançada, em maio deste ano, pelo Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo. De acordo com a sugestão do seminário, cada proprietário poderia dispor de, no máximo, 35 módulos de terra (2.450 hectares ou 2,5 mil campos de futebol).

Esta proposta não é novidade. Tem sido defendida em diferentes momentos na história no país. Em 1988, a campanha pela reforma agrária, patrocinada por entidades como a Abra, a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), a CPT, a Central Única dos Trabalhadores (CUT) e o MST – propôs à Assembleia Constituinte uma emenda popular, subscrita por mais de 1,2 milhão de eleitores e que previa a fixação da área máxima de propriedade em 60 módulos rurais por pessoa. Previa ainda que, acima desse tamanho, os imóveis rurais totalmente inexplorados seriam sumariamente arrecadados pelo poder público, sem direito à indenização. Algum tempo antes, o programa de governo de Tancredo Neves, também propunha a fixação de um módulo máximo para a área dos imóveis rurais, tomando como base o disposto pelo Estatuto da Terra, que estabelecia como passível de desapropriação por interesse social o latifúndio por dimensão, ou seja, aqueles que excedessem o tamanho máximo fixado na lei.

Outra questão preocupante está na queda dos créditos concedidos pelo PRONAF, sobretudo para os setores rurais mais pobres. A reformulação das linhas de financiamento, válidas a partir do Plano Safra da Agricultura Familiar ainda não pode ser devidamente avaliada. Mas, sem dúvida, este novo formato do programa vai dificultar que se conheça como está sendo acessado por diferentes subgrupos da agricultura familiar. Como já exposto, embora os integrantes do agora denominado grupo da agricultura familiar possam definir o valor do crédito a ser tomado, o que em princípio poderia sugerir uma democratização no acesso, não considerou a realidade da prestação de crédito bancário estar sujeita às regras bancárias.

Os debates sobre os índices de produtividade devem continuar. Mas, poucos ainda acreditam em uma solução imediata. Os ruralistas, dentro e fora do Congresso Nacional, com apoio da grande mídia, continuarão a tentar a impor seus interesses e forçar para que a questão desapareça da agenda de governo.

No ano de 2009, os movimentos sociais vinculados à Via Campesina trouxeram à cena pública uma nova proposta de reforma agrária: a reforma agrária popular centrada no combate a dois grandes dilemas da questão social brasileira: a pobreza rural e as desigualdades.

A reforma agrária popular pretende ir além das experiências clássicas dos países centrais para propor não só a distribuição da propriedade da terra, como também a democratização do capital e a garantia de provimento de bens e serviços públicos essenciais à constituição de uma vida digna. Concretamente, o projeto propõe o estabelecimento de um limite máximo à propriedade das terras, à demarcação dos territórios indígenas e quilombolas, à consolidação dos processos de desapropriação, bem como uma política agrícola específica para a reforma agrária, com a garantia de crédito subsidiado, assistência técnica, seguro, armazenagem e fomento à produção agroecológica, eliminando o uso de agrotóxicos⁴⁸ e transgênicos. Por fim, a proposta prevê a adoção de um modelo cooperativo de produção, com a constituição de agroindústrias controladas pelos trabalhadores e produtores, como forma de criar empregos no campo e diminuir a pobreza rural.

Finalmente, as consequências do processo em curso de regularização fundiária podem ser muito danosas para o desenvolvimento rural. De uma parte poderá legalizar minifúndios sem condições de terem escala adequada de produção, e de outra, incentivando o desmatamento na região. Algumas entidades já denunciam que para “provar” serem posseiros estabelecidos há anos, os desmatamentos de terras públicas vêm avançando.

REFERÊNCIAS

BRANDÃO, A. S.; REZENDE, G. C.; MARQUES, R. W. Crescimento agrícola no período 1999/2004: a explosão da soja e da pecuária bovina e seu impacto sobre o meio ambiente. **Economia Aplicada**, Ribeirão Preto, v. 10, n. 2, abr./jun. 2006.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); INSTITUTO NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA (INCRA). **II Plano Nacional de Reforma Agrária**: paz, produção e qualidade de vida no meio rural. Brasília, 2003.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). **Relatório de avaliação do Plano Plurianual 2008-2011**: exercício 2009 – ano base 2008. Brasília, 2009. Disponível em: <www.sigplan.gov.br>.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE); NÚCLEO DE ESTUDOS AGRÁRIOS

48. O Programa de Análise de Resíduos de Agrotóxicos em Alimentos (Para) executado pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) desde 2001, monitorou, em 2008, 17 culturas que fazem parte dos hábitos alimentares da maioria dos brasileiros. A Anvisa constatou que 15,3% das amostras analisadas apresentaram resultados insatisfatórios, seja em decorrência do uso de agrotóxicos não permitidos para as culturas, seja em razão da presença de um percentual de resíduos tóxicos acima do limite tolerado.

E DESENVOLVIMENTO RURAL (NEAD). **Estatísticas do meio rural**. São Paulo, 2008.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA (EMBRAPA). Centro Nacional de Pesquisa de Monitoramento por Satélite. **Alcance territorial da legislação ambiental e indigenista**. Disponível em: <<http://www.alcance.cnpm.embrapa.br/conteudo/resultados.htm>>. Acesso em: 30 jun. 2010.

GASQUES, J. G.; BASTOS, E. T.; BACCHI, M. R. **Fontes e crescimento da agricultura brasileira**. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, jul. 2009.

GASQUES, J. G.; BASTOS, E.; VALDES, C. Preços da terra no Brasil. *In*: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 46. Rio Branco, jul. 2008.

GOVERNO vai mudar regras de linhas do PRONAF. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 19 jun. 2007.

IBGE. **Censo agropecuário 2006**. Brasil, grandes regiões e unidades da Federação. ISSN 0103-6157. Rio de Janeiro, 2006. p. 33.

INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (INESC). **Ameaças de morte sobre lideranças do MAB**. 28 jul. 2009. Disponível em: <www.correiodadania.com.br>. Acesso em: 4 jul. 2008.

INSTITUTO NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA (INCRA). Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária do Incra do Distrito Federal. Coordenação-geral de Cadastro Rural (DFC). **Apuração especial**, n. 00588, SNCR, dez. 2005.

INSTITUTO NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA (INCRA). Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra). Coordenação-Geral de Monitoração e Controle do Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (SDM/Sipra). **Relatórios**: Rel_0229. 2003-2009.

_____. **Relatório**: Rel_0227. 7 jul. 2009a.

_____. **Relatório**: Rel_0229. 7 jul. 2009b.

IPEA. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise. Brasília, n. 13, 2007. Edição especial.

_____. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise. Brasília, n. 16, 2008.

OLIVEIRA, F. **A economia brasileira**: crítica à razão dualista. Petrópolis: Vozes, 1972.

POLANYI, K. **A grande transformação**: as origens de nossa época. Rio de Janeiro: Campus, 1980. cap. 6.

RAMOS, P. **Índices de rendimento da agropecuária brasileira**. Brasília: MDA/NEAD, 2005.

SCHNEIDER, S.; CAZELLA, A. A.; MATTEI, L. Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. *In*: SCHNEIDER, S.; SILVA, M. K.; MARQUES, P. E. M. (Org.). **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Porto Alegre: UFRGS, 2004.

SILVA, F. Diante da resistência crescente dos trabalhadores, capital reforça sua ofensiva. **Correio da Cidadania**, 4 jul. 2008.

SOUZA, H. R. Trabalhadores são exibidos como novos criminosos. **ANova Democracia**, ano 7, n. 45, ago. 2008. Disponível em: <www.anovademocracia.com.br>.

SPORAVEK, G. **A qualidade dos assentamentos da reforma agrária brasileira**. São Paulo: Páginas & Letras Editora e Gráfica, 2003. p. 32.

VIGNA, E. Bancada ruralista: o maior grupo de interesse do Congresso Nacional. **Revista do Instituto de Estudos Socioeconômicos**, Brasília, ano 7, n. 12, out. 2007.