

## DESENVOLVIMENTO RURAL

Para o amigo e companheiro de tantas jornadas  
na defesa da reforma agrária,  
Raimundo João Amorim.

### 1 APRESENTAÇÃO

A questão agrária brasileira, traduzida na continuidade dos elevados índices de concentração fundiária, segue sem solução no horizonte. Embora as autoridades agrárias tenham reconhecido a existência de, ao menos, 120 mil famílias sem-terra vivendo em precários acampamentos. Embora se tenha projetado, como meta no último Plano Plurianual, assentá-las todas até o final de 2018, as dificuldades orçamentárias, a criação de sucessivos instrumentos legais de transferência de áreas públicas ao domínio privado e, sobretudo, o acirramento de um contexto institucional, político e ideológico que deslegitima as políticas de democratização do acesso à terra têm, em conjunto, estrangulado a atuação dos órgãos responsáveis por realizar a política fundiária distributiva prevista na Constituição e assegurar a povos e comunidades tradicionais a posse de seus territórios.

Se for realizada em toda sua potencialidade, a reforma agrária pode, além de promover uma mais equitativa distribuição de terra, constituir-se em um mecanismo de superação da pobreza, de promoção da segurança alimentar e inclusão socioeconômica e de diminuição das desigualdades.<sup>1</sup> Em termos estratégicos, ela pode contribuir – como já tem contribuído – para a produção de alimentos saudáveis, para a construção em maior escala de um modelo agroecológico de produção, para oferecer condições de permanência no campo às famílias que nele desejam viver e produzir.

Tendo como pano de fundo a tese que reafirma a atualidade da questão agrária brasileira, este capítulo dedica-se fundamentalmente a propor uma leitura crítica da conjuntura do país, buscando entender como as históricas estratégias

---

1. Ver Gehlen (2004).

de obstrução da agenda da reforma agrária se têm manifestado nos anos recentes. Esse esforço abrange desde o exame das mudanças normativas e institucionais ocorridas no último biênio, passando pelo acompanhamento dos conflitos de terra, até chegar a uma análise da gestão das principais políticas agrárias vigentes, mantendo, ao longo de todo o texto, a preocupação em referir esses processos à lógica política e econômica que os sustenta.

Para que a reforma agrária se torne um instrumento efetivo em democratizar o acesso à terra no Brasil, é necessário um novo pacto entre os setores progressistas da sociedade brasileira com vistas a conquistar espaços na estrutura do Estado e recolocar a questão agrária na agenda governamental.

## **2 FATOS RELEVANTES**

### **2.1 A ofensiva ruralista contra os tímidos avanços conquistados pelos trabalhadores assalariados do campo nos anos recentes**

No atual contexto político e econômico, que se vem mostrando propício à efetivação de pautas favoráveis à redução dos direitos e conquistas sociais, a bancada ruralista e o empresariado agropecuário organizado têm concentrado seus interesses em dois objetivos principais, no que diz respeito ao trabalho rural: a legalização da terceirização para qualquer atividade – pauta que, aliás, abarca fundamentalmente os interesses do grande setor industrial – e o esvaziamento do conceito contemporâneo de trabalho escravo. Esses objetivos tomaram corpo, em abril de 2015, com a aprovação, na Câmara dos Deputados, do Projeto de Lei (PL) nº 4330/2004, e, no âmbito da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural – também da Câmara – do PL nº 3842/2012, que altera a definição do crime de exploração de trabalho em condições análogas à escravidão, dada pelo art. 149 do Código Penal. Uma vez realizados no âmbito legal e institucional, ambos afetarão dramaticamente as condições do trabalho assalariado no campo.

Tais iniciativas são ainda, no mesmo contexto, agravadas por medidas recentes da política de ajuste fiscal, que, ao penalizar os trabalhadores, introduziu, mediante a Lei nº 13.134, de 16 de junho de 2015, significativas mudanças nas condições de acesso ao seguro-desemprego e ao abono salarial.

As seções seguintes dedicam-se a analisar as consequências desse processo sobre os assalariados rurais. Para tanto, porém, é útil oferecer um breve panorama das mudanças pelas quais vem passando o mercado de trabalho agrícola, a fim de mostrar que a ofensiva recente contra os direitos dos trabalhadores não somente agrava as condições de sobrevivência pelo trabalho que marcam a trajetória histórica do campesinato brasileiro, como, ainda, põe a perder importantes conquistas sociais que, em tempo recente, beneficiaram as populações do campo.

### 2.1.1 Evolução do emprego agrícola entre 2005 e 2013: pequenos ganhos contra a precariedade predominante

Nos últimos anos, observaram-se importantes alterações no quadro geral do assalariamento agrícola no país. De 2005 a 2014,<sup>2</sup> o rendimento médio dos assalariados agrícolas – conjunto que abrange empregados permanentes e temporários, e exclui trabalhadores por conta própria – teve aumento real significativo. Segundo a Pnad, no início desse período, empregados permanentes diretamente envolvidos na atividade agropecuária recebiam, em média, R\$ 659 por mês, ao passo que em 2014 seus rendimentos alcançavam R\$ 991, uma alta real de 50,5%. Entre os empregados permanentes em serviços agrícolas auxiliares, o crescimento foi ainda maior: alcançou 67,8%, tendo saltado de R\$ 716 para R\$ 1.202. A renda média mensal dos empregados temporários, por sua vez, subiu de R\$ 395 para R\$ 557, anotando crescimento real de 40,9% entre os mesmos anos.<sup>3</sup> O gráfico 1 apresenta a favorável evolução do rendimento do emprego agrícola no período em análise.

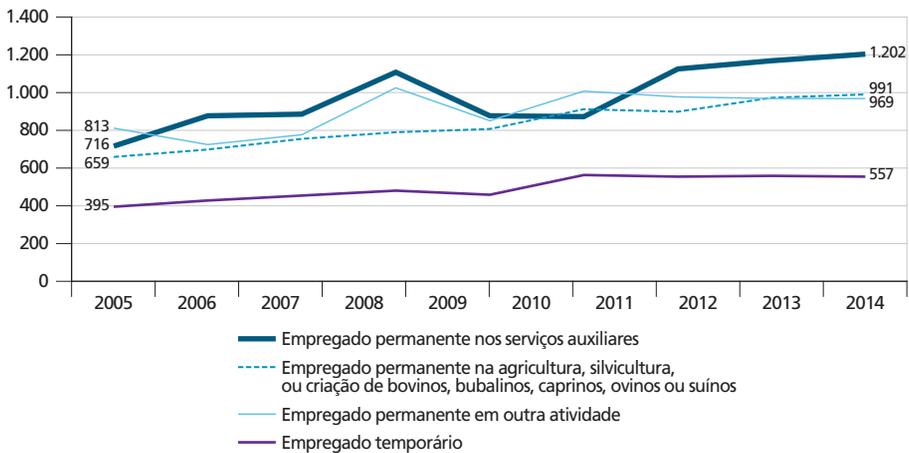
Os ganhos observados, certamente, são tímidos para reverterem a histórica precariedade da situação do emprego agrícola. Não concorreram, também, para mitigar as desigualdades de posição entre os assalariados do campo, nem tampouco se distribuíram equitativamente pelas regiões. A diferença relativa entre as remunerações de empregados permanentes e temporários observada em 2005 – quando estes recebiam apenas 60% da renda daqueles – manteve-se praticamente inalterada em 2014 – quando o rendimento médio mensal dos empregados temporários ficou limitado a 56% do rendimento dos permanentes. Além disso, as rendas do trabalho dos empregados permanentes das regiões Sudeste e Sul registraram, de 2005 a 2014, altas de 53% e 51%, respectivamente, contra 38% e 41% no Norte e no Nordeste. Com efeito, no último ano desse período, os empregados permanentes daquelas duas regiões ganhavam aproximadamente 1,7 vezes mais que os nordestinos. Para os empregados temporários, verificaram-se, em termos proporcionais, praticamente as mesmas disparidades regionais quanto aos rendimentos.

---

2. Optou-se por adotar 2005 como ano de partida do período analisado, porque, apenas após 2004, a Pnad passou a cobrir as áreas rurais da Região Norte, incorporando a seu universo toda a população brasileira.

3. Para os demais empregados agrícolas permanentes, classificados “em outras atividades”, os ganhos salariais entre 2005 e 2014 foram de 19,2%.

GRÁFICO 1

Evolução do rendimento médio real<sup>1</sup> dos assalariados agrícolas – Brasil (2005-2014)

Fonte: Pnad/IBGE (vários anos).

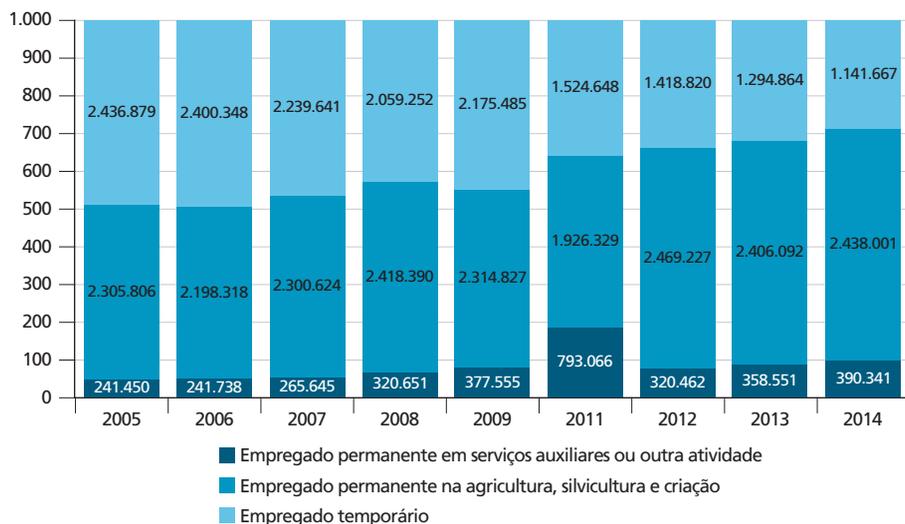
Nota: <sup>1</sup> Em reais de setembro de 2014, deflacionados pelo INPC.

Por outro lado, o aumento salarial não foi o único indicador de melhoria das condições do trabalho assalariado no campo. Outro importante indício de avanço diz respeito ao crescimento da taxa de formalização: em 2005, somente 31,9% dos empregados – entre permanentes (contando os vinculados a serviços auxiliares ou a outra atividade ligada à agropecuária) e temporários – tinham carteira de trabalho assinada; em 2014, os formalizados somaram 43,2% do total. Tal incremento decorreu de dois movimentos: a expansão da formalização dos empregados permanentes – de 50,2%, em 2005, para 54,5%, em 2014 –, conjugada ao crescimento absoluto de 11% do total de empregados permanentes e ao consequente aumento da participação relativa desse grupo – de 51,1% para 71,2% – sobre o total de assalariados agrícolas no período. De outra parte, se a taxa de formalização dos empregados temporários permaneceu entre 12% e 15%, entre 2005 e 2014, seu contingente total decresceu 53,2%. É exatamente a redução de 1,3 milhão de ocupados desse grupo que responde pela queda de 20,3% do total de assalariados agrícolas entre esses anos. Em outras palavras, conforme ilustra o gráfico 2, houve importante queda do contingente total de assalariados agrícolas no período, mas essa baixa deu-se essencialmente nas ocupações mais precárias.

De todo modo, portanto, os dados até aqui apresentados sugerem que, entre 2005 e 2014, o mercado de trabalho assalariado agrícola experimentou uma significativa retração. Por outro lado, em princípio, ocorreu alguma atenuação de elementos de precariedade característicos das condições de trabalho rural: houve aumento da formalização e dos rendimentos, além do crescimento do emprego permanente, que absorveu uma pequena parte da diminuição do emprego temporário.

Tal tendência, como se verá, sugere que os ganhos reais do salário-mínimo na última década, difundidos sob a forma de rendimentos do trabalho e de benefícios previdenciários, além das políticas de transferência de renda, tiveram efeito regulador sobre o mercado de trabalho rural, atenuando situações de carência que compeliavam trabalhadores a aceitar ocupações instáveis e mal remuneradas – e, no caso dos jovens, a renunciar aos estudos –, sob a pressão da necessidade de trabalhar.

**GRÁFICO 2**  
**Evolução da população assalariada em atividades agrícolas – Brasil (2005-2014)**



Fonte: Pnad/IBGE (vários anos).

As mudanças nas relações de trabalho assalariado no campo incidem, de maneira geral, sobre os empregados vinculados a grandes setores da agricultura patronal, como as monoculturas de escala e a pecuária de leite e corte. Segundo a Relação Anual de Informações (Rais), dos 1.499.466 empregados formais registrados, em 2013, em atividades agropecuárias (ativos em dezembro de 2013),<sup>4</sup> 52% estavam vinculados às culturas de cana, soja, café, laranja e à criação de bovinos. Subsistem, certamente, diferenças específicas entre tais setores, mas é possível afirmar, como elementos comuns a elas, que suas atividades produtivas concentram-se em grandes propriedades rurais<sup>5</sup> e que passam por intenso processo de mecanização, o que, em diversos níveis, reduz o nível de contratação e substitui

4. Atividades correspondentes à seção A da tipologia da Classificação Nacional das Atividades Econômicas (Cnae/IBGE), englobando ainda produção florestal e aquicultura.

5. Segundo o último Censo Agropecuário do IBGE, estabelecimentos com mais de 500 ha respondiam, em 2006, por 70% da área colhida de cana e 62% da área colhida de soja. Laranja e café, embora ocupem áreas menores por estabelecimento em virtude de suas características agrônômicas, registravam, em 2006, as maiores concentrações de área colhida entre as lavouras permanentes.

trabalhadores com vínculos precários e baixas remunerações por operadores técnicos com capacitação específica: em tese, estes ingressam na relação de emprego em posição mais favorável que a de empregados temporários.

Outro importante elemento da mecanização das várias etapas do processo produtivo é que, em geral, ela vem acompanhada de novas práticas de gestão e de controle da mão de obra, que se vê obrigada a aumentar a intensidade do trabalho. Não raro, o próprio maquinário introduzido passa a ditar o ritmo do trabalho, e o controle individual da produção faz com que somente aqueles que atingem patamares mínimos de produtividade diários permaneçam empregados (Dieese, 2012, p. 132-133).<sup>6</sup> Souza (2013),<sup>7</sup> ao tratar da modernização da agroindústria canavieira, revela como se dá esse processo. Segundo a autora, o desenvolvimento de sofisticados sistemas de incentivos e prêmios por produtividade têm possibilitado que mais toneladas de cana sejam cortadas por um número menor de cortadores, os denominados “campeões de produtividade”. A esses são concedidos prêmios pecuniários que chegam a representar de cinco a seis vezes o piso da categoria e, ainda, a possibilidade de ascensão a atividades “mais nobres”, como operador de colheitadeira, motorista e auxiliar de manutenção automotiva. Nesse cenário, portanto, mantêm-se no emprego apenas os trabalhadores mais produtivos, muitas vezes recebendo salários maiores, porém muito mais suscetíveis a doenças e acidentes do trabalho, ou mesmo à morte.

Se os fatores microeconômicos ressaltados explicam parte da dinâmica do mercado de trabalho agrícola, é preciso compreendê-los de acordo com o contexto macroeconômico, reconhecendo a centralidade deste na determinação da renda e do emprego. Desde a crise cambial de 1999, a reestruturação econômica do chamado “agronegócio” foi orquestrada pelo Estado Brasileiro a fim de reorganizar sua política comercial externa. Diante de um ciclo de forte expansão do mercado internacional de *commodities*, a estratégia macroeconômica adotada desde então foi apoiar intensamente o setor para que este produzisse saldos comerciais favoráveis. O agronegócio passou, então, a exercer um papel central no sistema econômico, tornando-se prioridade na agenda da política macroeconômica externa e da política agrícola interna.<sup>8</sup> Nesse cenário, vultosos recursos foram e continuam sendo direcionados para a “modernização” do setor. A evolução dos “Planos Safra”<sup>9</sup> – um importante instrumento de apoio estatal ao setor – oferece uma dimensão

---

6. Ver Dieese (2012).

7. Ver Souza (2013).

8. Segundo Delgado (2012), a política agrícola, que deveria ser conjuntural, passa a subordinar e prevalecer sobre a política agrária/fundiária, que é estrutural, contrariando o que preconiza a Constituição Federal de 1988, quando estabelece o princípio da função social da terra.

9. Os Planos Agrícolas e Pecuários, ou “Planos Safra”, são elaborados anualmente pelos ministérios da Agricultura e da Fazenda. Eles contêm a previsão anual do crédito a ser concedido e as respectivas condições de financiamento, os preços de garantia, as condições do seguro agrícola e demais inovações legais pertinentes ao calendário agrícola do ano safra que se está planejando.

desta reorientação da política econômica: entre o Plano Safra 1999/2000 e o Plano Safra 2014/2015, os recursos programados para a agricultura empresarial elevaram-se continuamente, saltando, em termos reais,<sup>10</sup> de R\$ 21,9 bilhões para R\$ 156 bilhões (Brasil, 2015a).

Outro importante elemento do apoio estatal ao agronegócio diz respeito à política fundiária, que atuou decisivamente para permitir a expansão do mercado de terras sem a adequada fiscalização e regulação no que diz respeito à aplicação dos princípios constitucionais da função social da terra e de demarcação e identificação da terra indígena. Delgado (2012; 2013), na verdade, argumenta que as instituições vinculadas à regulação fundiária (Incrá, Ibama e Funai) foram desautorizadas a aplicar tais princípios, o que não apenas permitiu o avanço da fronteira agrícola,<sup>11</sup> como também um aprofundamento da concentração da propriedade, a captura da renda da terra por parte dos latifúndios e a especulação fundiária.<sup>12</sup> Ainda segundo o autor, a não atualização dos índices de produtividade da terra (calculados com base no Censo Agropecuário de 1975) e a revisão do Código Florestal são manifestações evidentes dos atuais objetivos da política fundiária federal: garantir a expansão da agricultura empresarial.

Os últimos 15 anos, portanto, foram muito favoráveis ao agronegócio. Não à toa, o setor acumulou recordes no período. O valor bruto da produção agropecuária, por exemplo, saltou de R\$ 182 bilhões, em 2003, para R\$ 451 bilhões, em 2014, um incremento real de 148%.<sup>13</sup> Já as exportações do agronegócio quase quintuplicaram entre 1999 e 2014: saltaram de 20,49 bilhões de dólares para 99,97 bilhões de dólares (Brasil, 2015a). Diante desse cenário, o setor, certamente, não encontrou dificuldades em absorver pressões salariais.

A conquista de aumentos salariais no meio rural, todavia, não parece resultado da pressão das campanhas sindicais. Segundo documento do Dieese (2012, p. 135), a grande maioria dos pisos salariais negociados nas atividades agrícolas na década de 2000 não ultrapassou o valor de um salário-mínimo, acrescido de um pequeno percentual. Tal constatação evidencia o tamanho do desafio que os assalariados agrícolas têm de enfrentar. A sazonalidade da atividade agrícola – que estabelece

10. Em reais de 2014, deflacionado pelo IPCA.

11. Entre 2005 e 2013, a área plantada de cana de açúcar, café e soja, por exemplo, cresceu 76%, 80% e 20%, respectivamente.

12. Estudo realizado pelo Ministério da Agricultura e Abastecimento – Mapa, em parceria com a Universidade de Brasília, revelou que, entre 2002 e 2013, o preço médio das terras agrícolas subiu 308% no Brasil, tendo atingido quase 700% no estado de Tocantins. (Disponível em: <<http://goo.gl/Vi5Tq0>>. Acesso em: 8 out. 2015). A aquisição de áreas rurais nesse período, portanto, despontou como um investimento bastante atrativo, o que sem dúvida favoreceu a ampliação da concentração fundiária. Sobre esta, o último Censo Agropecuário, realizado em 2006, já conseguiu captar parte desse processo: revelou um Gini de 0,872, superior aos índices apurados nos anos de 1995 (0,856) e 1985 (0,857). Dados mais recentes do Incra sugerem que o fenômeno da concentração de terras permanece operando: segundo o Sistema Nacional de Cadastro Rural, as grandes propriedades privadas saltaram de 238 milhões para 244 milhões de hectares entre 2010 e 2014. (Disponível em: <<http://goo.gl/tL1fv>>. Acesso em: 9 out. 2015).

13. Preços reais pelo IGP-DI, média de janeiro a dezembro de 2014, conforme Ministério da Agricultura e Abastecimento – Mapa (2015, p.48).

acentuada diferença no número de contratações nos períodos de safra e entressafra –, as formas variáveis de remuneração do trabalho e a elevada rotatividade da mão de obra tornam as negociações coletivas no campo bastante complexas, mesmo em um período de crescimento da produtividade do setor.

Se as campanhas salariais contribuíram pouco, dois principais elementos parecem ter pressionado os salários agrícolas. Em primeiro lugar, sem dúvida, a política de reajuste do salário-mínimo que, desde 2004, assegurou importantes ganhos superiores aos da inflação: entre janeiro de 2005 e dezembro de 2014, o salário-mínimo real cresceu 65,4%.<sup>14</sup> Associado a esse fator, há que se mencionar o esforço de fiscalização empreendido pelo Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS) e, ainda, a maior judicialização de conflitos trabalhistas, todos contribuindo para o aumento da taxa de formalização e do respeito à legislação trabalhista, em especial, o respeito ao piso mínimo de remuneração.

Em segundo lugar, é relevante mencionar que, no mesmo período, a renda domiciliar *per capita* das áreas rurais cresceu 63,7%, em termos reais, passando de R\$ 397,17 para R\$ 650,05. É verdade que tal incremento deve-se, em grande parte, à evolução do salário-mínimo (como veremos adiante), mas aqui este opera de forma indireta. Em geral, a melhoria das condições materiais das famílias altera as estratégias de seus integrantes no que diz respeito às opções entre estudar ou trabalhar, participar da produção familiar ou empregar-se, aceitar um emprego disponível ou procurar outro melhor, entre outras. Como regra, a propensão a aceitar empregos em condições precárias e/ou mal remunerados diminui neste cenário. Torna-se, portanto, mais difícil arregimentar pessoas para exercerem atividades agrícolas, o que pressiona os salários a subirem.<sup>15</sup>

O gráfico 3 ilustra a trajetória da média da renda domiciliar *per capita* conforme a fonte de rendimento ao longo do período analisado. Por meio dessa decomposição da renda domiciliar, é possível observar uma acentuada elevação dos rendimentos domiciliares advindos de aposentadorias, pensões e benefícios sociais, estes últimos incluídos na rubrica “outras rendas”. A renda domiciliar *per capita* oriunda de aposentarias e pensões – cujo piso é vinculado ao valor do salário-mínimo – registrou um incremento de 102,6%, bastante superior ao incremento real do salário-mínimo, o que sugere uma importante elevação do

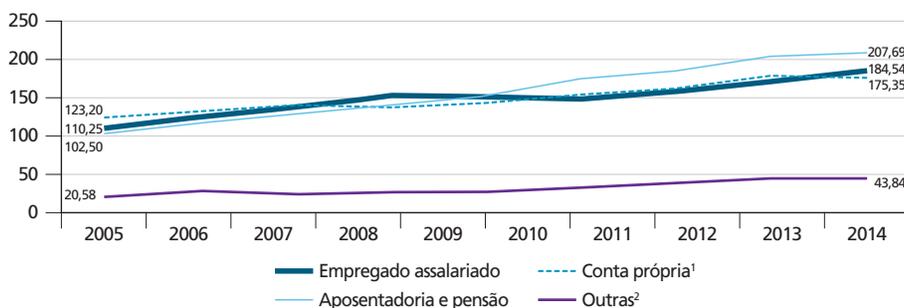
14. Ipeadata, deflacionado pelo INPC.

15. Em matéria intitulada “Nordestino agora dispensa colheita de cana de açúcar”, de 12 de maio de 2013, de autoria de Pablo Pereira, do jornal “O Estado de São Paulo”, o jornalista noticia que empresas do Centro-Sul do país que buscam mão de obra no interior do Nordeste para a produção agroindustrial estão voltando de suas missões de contratação “com as mãos abanando”. Segundo um encarregado de recrutar trabalhadores entrevistado, “o pessoal agora está mais exigente (...) só aceita vir se conhece bem a empresa contratante, se puder voltar para casa no fim da safra e se tiver alojamento e quem faça a comida deles (...) Não é mais como era antigamente, que se tinha mais facilidade para conseguir gente”. Disponível em: <<http://goo.gl/7bQrKa>>. Acesso em: 16 out. 2015.

número de beneficiários.<sup>16</sup> A rubrica “outras rendas” – que inclui benefícios sociais como o Benefício de Prestação Continuada (BPC), vinculado ao salário-mínimo, e o Bolsa Família – também revelou um crescimento real significativo: 113%. Nesse caso, parece relevante ressaltar que o valor do benefício do Bolsa Família – após ter sofrido razoável depreciação desde sua instituição – foi reajustado cinco vezes após 2007.<sup>17</sup> Já a renda domiciliar advinda do trabalho agrícola como conta-própria ou pequeno empregador cresceu 42,3%, taxa de incremento inferior às demais, mas suficiente para manter a importância dessa fonte de rendimento na renda *per capita* da família. Em outras palavras, os números parecem revelar que as famílias rurais reduziram sua dependência em relação ao trabalho subordinado. Essa nova configuração da renda domiciliar pode ter sido uma das responsáveis pela pressão por aumentos salariais, o que revela o poder desses instrumentos de política – o salário-mínimo e os benefícios sociais – na regulação do mercado de trabalho.

GRÁFICO 3

Média da renda *per capita* dos domicílios em área rural conforme fonte de rendimento – Brasil (2005-2014)



Fonte: Pnad/IBGE (vários anos).

Notas:<sup>1</sup> Inclui “pequeno empregador”, que possua até cinco empregados.

<sup>2</sup> O item “outras” inclui abono de permanência, aluguel, doação de não morador, caderneta de poupança e de outras aplicações financeiras, dividendos, programas sociais e outros rendimentos.

Desde 2012, entretanto, o agronegócio tem sofrido algumas perdas, principalmente devido ao desaquecimento do mercado mundial de commodities.<sup>18</sup> É verdade que parte dessas perdas tem sido compensada pela desvalorização cambial e,

16. De acordo com o Boletim Estatístico da Previdência Social, o número de aposentadorias e pensões previdenciárias emitidas em áreas rurais elevou-se 22%, entre 2006 e 2013.

17. Algumas mudanças no desenho do Programa também ampliaram o valor dos benefícios pagos: a introdução do benefício para jovens, com efeitos a partir de 2008; a expansão do limite de três para cinco crianças, em 2011; a introdução do Benefício para Superação da Extrema Pobreza, em 2012, universalizado em 2013 (Osório e Soares, 2014, p. 748-749). Como resultado dessas alterações, entre 2007 e 2014, o total pago a famílias beneficiárias elevou-se, em termos reais, 33%, passando de R\$ 19,7 bilhões, em 2007, para R\$ 26,3 bilhões, em 2014.

18. O índice de preços das commodities agrícolas, medido pela FAO, caiu de 229,9, em 2011, para 213,3 em 2012; 209,8, em 2013, e 201,8, em 2014. Em agosto de 2015, o índice alcançou o nível mais baixo em sete anos: 155,7. Disponível em: <<http://goo.gl/hWgYN>>. Acesso em: 2 out. 2015.

também, por políticas direcionadas ao setor.<sup>19</sup> O contexto de crise econômica e política, contudo, vem sendo aproveitado pelos representantes da agricultura patronal para emplacar suas agendas, conforme destacamos na introdução desta seção. As próximas seções revelam de que maneira os tímidos avanços mencionados até aqui têm sido ameaçados por esse movimento.

#### 2.1.2 Pequenos ganhos ameaçados e novas iniciativas de desregulamentação do direito do trabalhador no campo: o trabalho análogo à escravidão e à terceirização

O conceito de trabalho análogo ao de escravo, fixado no Artigo 149 do Código Penal, corresponde ao limite prescrito pelo Estado à exploração do trabalho, isto é, o parâmetro abaixo do qual o assalariamento é socialmente ilegítimo. Essa definição legal envolve, como elementos principais, a sujeição do trabalhador a condições degradantes de trabalho e a jornadas exaustivas, além de restrição de sua locomoção em virtude de dívida contraída com o empregador. Tais condições, explícitas no texto da lei, denotam que a caracterização legal do crime de exploração de trabalho em condições análogas à escravidão não se restringe à coação direta do empregador, mas concerne à dinâmica própria da relação de assalariamento.<sup>20</sup>

O PL nº 3.842/2012 exclui, da definição de trabalho análogo à escravidão, as expressões “jornada exaustiva” e “condição degradante de trabalho”, mantendo apenas a coação do trabalhador mediante ameaça, violência ou dívida como elemento tipificador da exploração de trabalho escravo. Desse modo, pretende ampliar significativamente as possibilidades de exploração do trabalho no país e dificultar a ação da fiscalização realizada pelo MTPS. Além disso, esse projeto de lei constitui uma reação da bancada ruralista à aprovação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 438/2001, a chamada PEC do Trabalho Escravo, que determina a expropriação de imóveis rurais onde for flagrada a exploração de trabalho análogo à escravidão: uma vez que a aprovação da PEC instalou a possibilidade de punir os proprietários das áreas em que se encontrasse trabalho escravo, uma alternativa adotada pela bancada ruralista foi modificar a própria definição de trabalho escravo. Os parlamentares que patrocinam a revisão alegam que a ausência no Código Penal de definições explícitas acerca da jornada exaustiva e das condições degradantes de trabalho poderia ensejar interpretações diversas para sujeitar os imóveis à desapropriação, expondo os proprietários à insegurança jurídica. Tais conceitos,

---

19. Por exemplo, o projeto de lei orçamentária de 2016, em tramitação no Congresso Nacional, prevê renúncias tributárias para as exportações do agronegócio no valor de R\$ 6,4 bilhões, valor oito vezes superior às dotações previstas para o programa de reforma agrária (Teixeira, 2015).

20. Ver Filgueiras (2014).

no entanto, estão suficientemente qualificados nos normativos que regem a atuação dos fiscais de trabalho.<sup>21</sup>

Mas a ofensiva ruralista contra a PEC do trabalho escravo não se esgota apenas no PL nº 3.842/2012: ainda durante a votação da PEC no Senado, foi incluída emenda que submete sua regulamentação – e produção de efeitos – a uma lei complementar, determinando que os imóveis onde for flagrada exploração de trabalho escravo “serão” expropriados “na forma da lei”. Por fim, em 1º de setembro de 2015, dias após o Incra publicar a Instrução Normativa (IN) nº 83, que, no seu artigo 3º, previa incorporar ao programa de reforma agrária os imóveis constantes no cadastro de propriedades onde fosse constatada a presença de trabalhadores em regime de escravidão, a Advocacia Geral da União determinou a suspensão desse dispositivo, com base no argumento de que faltava amparo legal ao Incra para instituir novas regras de desapropriação de imóveis rurais. O despacho da AGU cedeu à reivindicação da Frente Parlamentar Agropecuária (FPA), que, reunida uma semana antes com o ministro-chefe da Casa Civil, pressionara pela revogação da IN nº 83/15.<sup>22</sup> Pode-se dizer que a retirada dessa punição contribuiu para ampliar as possibilidades de exploração do trabalho. Não é supérfluo pontuar que a expropriação de imóveis rurais que mantêm trabalhadores em condições análogas à escravidão, com sua subsequente destinação ao programa de reforma agrária, permitiria ainda dar concreta aplicabilidade aos requisitos constitucionais da função social da propriedade (Artigo 186, incisos III e IV) que estabelecem, para o proprietário, o dever de observar as disposições que regulam as relações de trabalho e de promover uma exploração econômica que favoreça o bem-estar dos trabalhadores.

As protelações e indefinições que têm comprometido a eficácia do novo dispositivo constitucional e obstado a ação dos fiscais do trabalho favoreceram a decisão liminar do STF, no final de 2014, que determinou a suspensão da divulgação da chamada lista suja do trabalho escravo.<sup>23</sup> Os dados agregados, no entanto, apontam que, entre 1995 e 2014, cerca de 48 mil trabalhadores foram resgatados, pela fiscalização, de atividades em que trabalhavam em condições análogas à escravidão. Apenas no ano de 2014, 1.590 trabalhadores foram resgatados; a construção civil foi,

---

21. A Instrução Normativa nº 91/2010, da Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT/MTE), estabelece no Artigo 3º, as definições de jornada exaustiva e condição degradante de trabalho nas alíneas “b” e “c”, respectivamente. Sobre a jornada exaustiva, o normativo define: toda jornada de trabalho de natureza física ou mental que, por sua extensão ou intensidade, cause esgotamento das capacidades corpóreas e produtivas da pessoa do trabalhador, ainda que transitória e temporariamente, acarretando, em consequência, riscos a sua segurança e/ou a sua saúde. Condições degradantes do trabalho, por seu turno, estão definidas como todas as formas de desrespeito à dignidade humana pelo descumprimento aos direitos fundamentais da pessoa do trabalhador, notadamente em matéria de segurança e saúde e que, em virtude do trabalho, venha a ser tratada pelo empregador, por preposto ou mesmo por terceiros, como coisa e não como pessoa.

22. Ver notícias em: <<http://goo.gl/rrQ0pD>>. Até a data de fechamento deste texto, o teor integral do despacho não havia sido publicado no site da Advocacia-Geral da União (AGU).

23. Em pedido impetrado pela Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias, em 22 de dezembro de 2014.

isoladamente, atividade que respondeu pelo maior número de casos, mas pecuária, agricultura e extração vegetal, juntas, somam quase metade do total de resgatados.

As dimensões sociais da exploração de trabalho em condições análogas à escravidão não se esgotam, porém, nos dados da fiscalização: o trabalho escravo constitui o termo extremo da exploração, mas sua ocorrência, em vez de ser considerada uma exceção no mundo do trabalho rural, deve, antes, ser compreendida como acentuação de exploração que é marca estrutural do assalariamento agrícola: em outras palavras, não se trata de uma diferença de natureza da relação de trabalho, mas, sim, de uma diferença de grau de exploração, delimitada pelos critérios de jornada exaustiva e condições degradantes. Pode-se aduzir, como evidência indireta disso, que, conforme a Pnad 2013, 311,4 mil empregados agrícolas (permanentes e temporários) trabalhavam mais de 44 horas semanais por uma remuneração inferior a um salário-mínimo.

A conexão entre trabalho análogo ao escravo e terceirização não é fortuita. Em geral, a terceirização é compreendida como a transferência de parte da atividade de uma empresa para uma prestadora de serviços especializados, por ela contratada, com o objetivo de liberá-la para se concentrar nas atividades essenciais ao seu processo produtivo. Ainda que essa estratégia de negócio seja amplamente apreendida, o que se observa no mercado de trabalho brasileiro, em regra, não é isso. Em estudo analisando centenas de pequenas, médias e grandes empresas objeto de fiscalização trabalhista, Filgueiras (2014) observa que a definição de terceirização como transferência de parte da atividade empresarial não procede. Segundo o autor, “as pesquisas apontam (...) que, invariavelmente, o tomador de serviços que terceiriza, longe de transferir a atividade, continua a ter controle sobre ela”. Nesse contexto, a compreensão do fenômeno da terceirização exige analisá-lo sob outra perspectiva, na qual a terceirização aparece, na verdade, como uma estratégia de gestão do trabalho, cujo objetivo é contornar os limites à exploração do trabalho, fixado, em termos de direitos e garantias, pelas regras formais das relações de assalariamento.

Afirmar que a terceirização é uma estratégia de gestão da força de trabalho não significa apenas dizer que ela opera como “precarizador” do emprego por desobrigar o contratante de sua responsabilidade direta sobre os direitos e condições de trabalho dos empregados: a terceirização constitui, de fato, o instrumento pelo qual o contratante, como tomador de serviços, se beneficia dessa desresponsabilização ao mesmo em tempo que, recorrendo a um ente intermediário, segue mantendo controle sobre as atividades de sua própria força de trabalho. Portanto, conforme argumentou-se, a transferência contratual da atividade não se traduz em alienação do *controle* sobre a atividade, e é especialmente essa relação que potencializa a capacidade de exploração do trabalho e reduz a probabilidade

de atuação dos agentes que poderiam impor limites a esse processo. Dito isso, torna-se fácil compreender o porquê da prevalência de terceirizados entre os trabalhadores resgatados em condições análogas à de escravo. Com efeito, os dados do Departamento de Erradicação do Trabalho Escravo (Detrae-MTE)<sup>24</sup> apontam que 90% dos trabalhadores resgatados entre 2010 e 2014 nos dez maiores flagrantes de trabalho escravo eram terceirizados.

Nesse contexto, a aprovação, na Câmara dos Deputados, do PL nº 4.330/2004,<sup>25</sup> conhecido como PL da Terceirização, lança uma perspectiva de agravamento dos efeitos da terceirização sobre as relações de trabalho no campo. O PL autoriza os contratantes a transferir qualquer atividade a outras empresas, tornando, assim, sem efeito o dispositivo da Súmula nº 331 do TST, que restringia tal autorização às atividades-meio das empresas. Ademais, o PL estende a possibilidade de contratação de mão de obra terceirizada ao produtor rural pessoa física (Artigo 2º, § 1º).

As formas mais frequentes de terceirização praticadas no âmbito do emprego agrícola têm sido a intermediação por “empreiteiros” (os chamados “gatos”) e a contratação de cooperativas de mão de obra. Estas últimas proliferaram-se no meio rural a partir da Lei nº 8.949/1994, que, introduzindo um parágrafo no Artigo 442 da CLT, estabeleceu a inexistência de vínculo empregatício entre a cooperativa e seus associados. Usadas como instrumento formal de contratação de trabalhadores nos períodos de safra, tais cooperativas funcionaram, em muitos casos, como meio de fraude à legislação trabalhista,<sup>26</sup> uma vez que os trabalhadores arregimentados atuam em regime de subordinação ao empregador ou seu preposto, realizando serviços remunerados, não eventuais e com pessoalidade. Tais pressupostos são precisamente aqueles que caracterizam a relação de emprego e, por conseguinte, desautorizam o uso de trabalho terceirizado via cooperativa.<sup>27</sup>

O mesmo se pode dizer em relação à terceirização que toma forma com a intermediação pessoal – “gato”, preposto do empregador ou o próprio empregador,<sup>28</sup> – na contratação de mão de obra. Nesse caso, subsistem em geral elementos de aliciamento, ameaça e violência. Em regra, os trabalhadores são atraídos a outros municípios com promessas de condições vantajosas de trabalho, tendo as despesas de transporte, alimentação e estadia “financiadas” pelo empregador: uma vez empregados, são obrigados não só a submeter-se a jornadas penosas para quitar tais “dívidas”, como, ainda, se veem constrangidos a estender esse vínculo

24. Ver Filgueiras (2014).

25. O PL nº 4.330/2004, aprovado pelo plenário da Câmara, em 22 de abril de 2015, aguardava ainda, até o fechamento desta edição, pela apreciação do Senado Federal.

26. Ver Brasil (2002, p. 43).

27. A rigor, dado que a Lei nº 5.889/1973, que disciplina as relações de emprego no campo, institui que o trabalhador que prestar serviço a empregador rural faz jus a todos os direitos trabalhistas (Artigo 17), a terceirização via cooperativa de mão de obra é, em virtude do princípio do primado da realidade, uma impossibilidade legal.

28. Ver Brasil (2011).

de sujeição, adquirindo víveres básicos de subsistência a preços superfaturados nos “barracões” e “cantinas” controlados pelo empregador.

Cumprе salientar que essa forma de aliciamento constitui delito previsto no Artigo 207 do Código Penal – com redação dada pela Lei nº 9.777/1998 – e, por certo, não se confunde com a “terceirização” que o PL nº 4.330/2004 legaliza: com efeito, o § 3º do Artigo 4 deste dispositivo veda a intermediação de mão de obra. Desse ponto de vista, o PL mantém a proibição já presente no primeiro enunciado da Súmula nº 331 do TST, que restringe à prestação temporária de serviços urbanos a possibilidade de contratação de trabalhadores por empresas interpostas,<sup>29</sup> e certamente não chancela os processos de recrutamento ilegal praticado pelos “gatos”, uma modalidade de exploração do trabalho que, aliás, se tem tornado cada vez menos frequente, segundo os registros da fiscalização. No entanto, ao ampliar às atividades-fim das empresas (ou do produtor rural pessoa física) a permissão de contratar empresas terceirizadas, o PL agrava os riscos a que se expõe o empregado agrícola, decorrentes tanto da sua relação precária com o empregador que explora e controla diretamente seu trabalho sem ter com ele vínculo formal nem responder pelas obrigações legais daí derivadas, quanto das condições características do assalariamento agrícola, marcadas pela temporalidade de curto prazo e pela informalidade.<sup>30</sup>

A ressalva, prevista no PL nº 4. 330, que exige da empresa terceirizada a comprovação de sua capacidade de executar o serviço contratado não constitui garantia suficiente para impedir a criação oportunista de firmas formalmente especializadas em serviços de plantio e de colheita, ou mesmo de cooperativas como as descritas aqui, por meio das quais o empreendimento agrícola principal se beneficie de uma estratégia de gestão do trabalho que reforce seu controle próximo da exploração da mão de obra ao mesmo tempo que alienando a outra entidade, com registro e patrimônio distintos, a responsabilidade jurídica pelas condições de trabalho. Embora seja difícil oferecer uma estimativa precisa do impacto que o

---

29. Como os serviços de vigilância e limpeza, nos termos da Lei nº 6.019/74. O trabalho temporário referido como exceção em que a terceirização é autorizada na Súmula nº 331 do TST não se confunde com a figura do trabalhador admitido por prazo determinado, mediante contrato específico, pela própria empresa tomadora de serviço, isto é, sem intermediação.

30. Mesmo as garantias já existentes têm se mostrado frágeis para coibir a terceirização da mão de obra agrícola. Um acórdão do TRT da 15ª Região, originado de uma ação relativa ao emprego de terceirizados em uma usina, constituiu jurisprudência no sentido de admitir que, cabendo à empresa definir quais são suas atividades-meio, ou secundárias, e suas atividades-fim, ou essenciais, caberia também a ela decidir em quais de seus processos deve lançar mão de empregados terceirizados: “é perfeitamente lícita a contratação de terceiros (...) pouco importando (...) se se trata de atividade primordial ou secundária da empresa”, e tal terceirização pode versar sobre “o fornecimento de serviços de limpeza, de vigilância, de corte e plantio de cana de açúcar etc., desde que, para tanto, haja necessidade de um conhecimento específico, que não precisa ser, necessariamente, altamente complexo” (Acórdão 0514/119 do TRT da 15ª Região, publicado no DOE 1/12/1999). Disponível em: <<http://goo.gl/phoFYA>>. Acesso em: 5 out. 2015. No mesmo sentido, posicionou-se o STJ, no recurso especial nº 542.203 – SC (2003/0077740-0), examinando a utilização de mão de obra terceirizada para realização de colheita em lavoura de alho. Ao dar provimento ao recurso especial, o TST reconheceu como legítima a contratação de trabalhadores rurais por empresa de locação de mão de obra temporária, ainda que para o exercício de atividades-fim. Disponível em: <<http://goo.gl/mK7yt7>>. Acesso em: 23 de out. 2015.

PL pode causar ao empregado agrícola, não é difícil inferir que, em um mercado marcado pela sazonalidade dos vínculos e pela informalidade, a terceirização abrirá espaço maior à desregulamentação das relações de trabalho. Como a rotatividade do trabalho, já alta no setor, tende a aumentar, as novas restrições de acesso ao seguro-desemprego colocadas pelas medidas propostas no contexto do ajuste fiscal deverão, ainda, acrescentar elementos de instabilidade à situação do trabalhador. A seção seguinte, tratando especificamente da Lei nº 13.134/2015, que reiterou as disposições relativas ao seguro e ao abono salarial previstas na MP 665, tentará assinalar os efeitos dessas mudanças.

### 2.1.3 Pequenos ganhos mais distantes: a Lei nº 13.134/2015 e os efeitos do ajuste fiscal sobre as condições de trabalho dos assalariados agrícolas

Aprovada em 16 de junho de 2015, a Lei nº 13.134 promoveu significativas alterações nas condições de acesso dos trabalhadores ao seguro-desemprego e ao abono salarial. Diante da alta informalidade no setor agrícola – apenas 40% dos assalariados têm carteira assinada, e, entre empregados temporários, somente 12%<sup>31</sup> – poder-se-ia questionar se tais mudanças teriam incidência relevante sobre o emprego agrícola, uma vez que a maioria dos trabalhadores sequer acessa os direitos que o novo dispositivo restringe. Em primeiro lugar, é preciso ressaltar que a falta de registro em carteira de trabalho se trata de uma fraude às normas trabalhistas, que pode ser denunciada e reparada em juízo. Em segundo lugar, é importante ter presente que a deterioração dos instrumentos de proteção social que cobrem a situação do assalariado agrícola formal pode, em seus efeitos dinâmicos, afetar a economia local e, dessa forma, as posições mais instáveis ou periféricas do mercado de trabalho rural.

De início, pode-se afirmar que os efeitos das alterações inscritas na Lei nº 13.134, ao condicionarem a concessão do seguro-desemprego e o valor do abono a um tempo maior de permanência no emprego, deverão ter forte impacto entre os assalariados agrícolas. Estudo do Dieese, a partir das informações da Rais,<sup>32</sup> mostrou que, em 2013, o grau de rotatividade do trabalho na agropecuária foi o segundo maior entre os setores econômicos – atrás apenas da construção civil –, chegando a uma taxa global de 88,8% e uma taxa descontada (subtraída das motivações ligadas aos trabalhadores) de 65,4%. Embora consideravelmente defasados no tempo, os dados do último Censo Agropecuário apontaram na mesma direção, registrando que, em 2006, 70% do pessoal ocupado nos estabelecimentos e sem laço de parentesco com o produtor mantiveram vínculos de menos de 180 dias de

---

31. Pnad 2013.

32. Ver Dieese (2014).

trabalho no ano.<sup>33</sup> A ocorrência frequente de vínculos de assalariamento agrícola de curta duração encontra respaldo no próprio aparato legal, que estatui diversas formas de contratação temporária de empregados rurais, como os contratos de safra e por pequeno prazo.

O contrato de safra é um contrato de prazo determinado, cuja duração, prevista no Artigo 14 da Lei nº 5.889/1973, depende das “variações estacionais das atividades agrárias”, abrangendo as tarefas realizadas no período que vai do preparo do solo à colheita. Sua temporalidade não se define, pois, pelo número de dias, mas pela duração das atividades, segundo seus ciclos e oscilações: por essa razão, o contrato do safrista informa apenas o ano da safra e a cultura. Embora a lei obrigue o empregador a assinar a carteira do safrista, assegurando a este os direitos daí decorrentes, sua flexibilidade, justificada pela própria sazonalidade agrícola, torna a relação de trabalho suscetível a formas diversas de precarização contrárias à lei, desde o engajamento do empregado em mais de uma cultura na mesma propriedade<sup>34</sup> até prorrogações que excedem a safra sem serem sucedidas de novo contrato.<sup>35</sup> Agrava consideravelmente esse risco o fato de os contratos de safra serem, não raro, apenas verbais. Os contratos por pequeno prazo, também definidos pela Lei nº 5.889/1973 – e inscritos nela pela Lei nº 11.718/2008 –, oferecem ainda ao empregador rural a possibilidade de fixar a duração do vínculo em apenas dois meses. Além disso, a lei não proíbe a adoção pelos empregadores rurais do contrato de experiência como alternativa para vincular os empregados por um prazo máximo de noventa dias.

Tais modalidades contratuais garantem que os regimes de trabalho dos empregados agrícolas combinem-se segundo as diferentes necessidades da empresa agrícola: com efeito, uma vez que o período de safra das principais culturas varia entre três e seis meses, os contratos de safra não ultrapassam, em regra, o prazo de 180 dias, e, na maior parte das vezes, restringem-se a períodos de colheita plena, que são menores; a estes, podem igualmente aplicar-se, por exemplo, os contratos por pequeno prazo ou por experiência. Esta flexibilidade no modo de contratação – é importante acrescentar – corresponde a uma flexibilidade na remuneração: em regra, os empregados temporários, se formais, são registrados com remuneração de um salário-mínimo e recebem um complemento por produção. Em 2013-2014,

---

33. Para as lavouras temporárias (como a cana e a soja), o índice chegava a 86%, o que sugere que, embora as remunerações médias nesse setor sejam maiores, os vínculos são mais instáveis; mesmo para a pecuária e lavoura permanente, atividades com vínculos menos instáveis, 69% dos ocupados sem laços de parentesco com o produtor trabalhavam menos de 180 dias no ano.

34. O Artigo 12 da Lei nº 5889/1973 dispõe que a plantação subsidiária ou intercalar (cultura secundária) a cargo do empregado rural será objeto de contrato em separado.

35. Como o Artigo 452 da CLT estabelece que novo contrato por prazo determinado que suceda a um de mesmo tipo em seis meses valerá como contrato de prazo indeterminado, o empregador somente pode contratar o mesmo safrista após o intervalo de um semestre.

por exemplo, o valor pago nas safras de São Paulo aos trabalhadores para cada tonelada cortada de cana era de R\$ 4.<sup>36</sup>

Contudo, se os tipos de contratação temporária ajustam-se às necessidades econômicas das empresas agropecuárias em vista das variações sazonais das atividades agrícolas, eles oferecem pouca estabilidade e segurança social aos assalariados agrícolas. A fragilidade da posição destes últimos tornou-se evidente com as alterações criadas pela Lei nº 13.134/2015 quanto à forma de acesso aos benefícios trabalhistas; estas, em linhas gerais, prejudicam precisamente os trabalhadores que se empregam com vínculos de curta duração.

No que diz respeito ao abono salarial, é imediata a percepção de que a modificação dos critérios de definição do valor penaliza os assalariados com vínculos mais curtos e instáveis. A regra anterior (Artigo 9º, Lei nº 7.998/1990) assegurava o recebimento de um salário-mínimo anual, a título de abono, a todos os empregados que tivessem percebido remuneração mensal de até dois salários-mínimos (SM) no período trabalhado e exercido atividade remunerada por ao menos trinta dias no ano. A nova regra da Lei nº 13.134/2015 manteve iguais as condições de acesso ao benefício,<sup>37</sup> mas determinou que o valor do abono seja calculado na proporção de 1/12 do valor de um SM, multiplicado pelo número de meses trabalhados no ano: em outras palavras, o valor do abono passará a ser um percentual do salário-mínimo definido pela duração do vínculo empregatício.

Ora, a Rais registrava, em 2013, 1,50 milhão de empregados formais no setor agrícola, número bastante próximo do total de 1,64 milhão de ocupados agrícolas com carteira assinada que a Pnad do mesmo ano contabilizava entre empregados permanentes e temporários. Sem jamais perder de vista que o conjunto de empregados formais abrange apenas 40,5% entre os assalariados agrícolas (segundo o total da Pnad), pode-se considerar, dessa minoria formalizada, ao menos 40,0% (segundo o total da Rais) estariam sujeitos a ter alguma redução da renda proveniente do abono salarial, em virtude dos novos critérios de cálculo do valor desse benefício: com efeito, dos 1,50 milhão de empregados formais constantes na Rais, 600,3 mil ficaram vinculados por menos de doze meses; destes, 351,2 mil – quase um quarto do total – com vínculos inferiores a 6 meses, poderiam perder, ao menos, metade do valor do abono determinado pelas novas regras. Não é certamente impossível que esses empregados com vínculos curtos encontrassem outras colocações no mercado de trabalho ao longo do ano, mas, dada a informalidade

---

36. Segundo estudos de campo, os trabalhadores do corte chegam a caminhar 4,4 km por dia, carregando feixes de 15 quilos por vez, e dão aproximadamente 67 mil golpes de foice por dia para atingir as metas fixadas pela usina (cerca de 10 a 15 toneladas diárias). Ver: "Pagamento por produção adoece e mata cortadores de cana, adverte pesquisador". Disponível em: <<http://goo.gl/m2T4Qk>>. Acesso: 21 set. 2015. E também Novaes (2009).

37. Tais condições eram mais restritivas na redação original da Medida Provisória (MP) nº 665, que deu origem à lei: com efeito, a MP exigia o prazo de 180 dias ininterruptos de exercício da atividade para a concessão do benefício.

dominante no setor e a dinâmica de emprego do rural, tal hipótese cobriria uma minoria de casos.

Não cabe oferecer, nesta seção, estimativa mais detalhada dos efeitos dessas perdas, mas a título de ilustração pode-se dizer que, em 2015, o pagamento do abono integral no ano acrescentaria o equivalente a R\$ 65 no rendimento mensal dos empregados agrícolas, um valor próximo dos R\$ 77 que constituem o benefício básico do Programa Bolsa Família e cujo peso não pode ser desprezado em um contexto político de esforço para erradicação da pobreza em que mesmo uma pequena redução na renda é significativa. Se o abono foi criticado amiúde por não atingir os trabalhadores mais pobres – em geral, informais –, não é improvável que sua concessão seja, em termos globais, mais importante do que, a princípio, se supõe na renda de assalariados agrícolas e famílias rurais como um todo, sobretudo, considerando que, no Censo de 2010, uma em cada quatro pessoas residentes no rural estava em situação de pobreza extrema.

Parte dessas ponderações pode ser estendida às mudanças relativas ao seguro-desemprego. A Lei nº 13.134, basicamente, altera os critérios de acesso ao seguro na primeira solicitação: em lugar de facultar essa possibilidade ao trabalhador empregado por seis meses consecutivos ou por, pelo menos, 18 dos últimos 24 meses imediatamente anteriores à data da dispensa,<sup>38</sup> a lei estipula, em alternativa, a exigência de que o solicitante tenha recebido salários relativos a, pelo menos, 12 dos últimos 18 meses que antecederam sua demissão.

A Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) manifestou-se em contrário a essas alterações e envidou esforços, junto aos poderes Executivo e Legislativo, com o intuito de advertir que as novas regras excluiriam do seguro-desemprego parte ainda maior dos assalariados rurais e de chamar a atenção para a necessidade de estender o seguro a trabalhadores safristas e contratados por curto prazo. Como tais reivindicações não foram atendidas, a Contag compreendeu que a manutenção das regras precedentes representaria dano menor aos assalariados agrícolas que os critérios introduzidos pela Lei nº 13.134. Tal preocupação ganhou forma na emenda proposta pelo senador Paulo Rocha (PT-PA). Aprovado no Parlamento, o Artigo 4-A, que previa a preservação, em favor dos assalariados agrícolas, das regras anteriores ao ajuste foi, todavia, vetado pela Presidência da República,<sup>39</sup> sob o argumento de que “a medida resultaria em critérios diferenciados, inclusive mais restritivos” para a obtenção do seguro pelo trabalhador rural, além de importar em “quebra da isonomia em relação ao trabalhador urbano”.

38. Como constava na redação precedente do Artigo 3º, I, da Lei nº 7.998/1990. O critério de acesso à segunda solicitação foi também alterado, passando de doze meses trabalhados em dezesseis para nove meses trabalhados em doze, mas, nesse caso, a proporção de tempo trabalhado não se modificou.

39. O veto foi publicado no DOU de 17 de junho de 2015.

A afirmação de que o artigo vetado causaria uma ruptura na isonomia entre os trabalhadores urbanos e rurais, no entanto, desconsidera o fato de que as condições de trabalho desses grupos são estruturalmente distintas, para não mencionar o dado histórico de que, até a Constituição de 1988, os rurais estavam excluídos dos direitos que a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) garantia aos empregados urbanos. A alta informalidade e uma dinâmica de mercado amiúde regida por vínculos de curta duração legalmente chancelados parecem conferir ao emprego agrícola uma precariedade intrínseca que tornaria justificável a adoção de regras específicas e mais incluídas em favor dos trabalhadores rurais no que concerne às exigências de acesso ao seguro-desemprego.

Quanto ao caráter mais ou menos restritivo dos critérios previstos pela Lei nº 13.134, é possível dizer – tendo sempre em conta os dados da Rais, citados anteriormente, sobre a duração do vínculo empregatício – que a Contag<sup>40</sup> visava, com a tentativa de introdução do Artigo 4-A na Lei nº 13.134, garantir duas “vias” possíveis de acesso dos trabalhadores ao seguro-desemprego: com seis meses consecutivos trabalhados – período que poderia beneficiar os safristas – e com 18 em 24 meses – período que cobriria as entressafras ou trajetórias laborais marcadas por uma sucessão de vínculos curtos. Tal percepção não se restringiu apenas à Contag: em maio de 2015, o deputado federal Jarbas Vasconcelos (PMDB-PE) propôs o Projeto de Lei (PL) 1.582,<sup>41</sup> precisamente, com o objetivo de garantir a concessão do seguro-desemprego aos trabalhadores da cana em período de entressafra, estipulando, como critério de acesso, que o empregado tivesse sido remunerado pelo cultivo canavieiro nos seis meses imediatamente anteriores à data do requerimento de habilitação ao benefício. Embora, na regra fixada pela Lei nº 13.134, a proporção do tempo de trabalho exigido – 12 em 18 meses, ou 66% desse período – seja menor que a prevista na lei anterior – 18 em 24 meses, ou 75% desse período –, as preocupações expressas na posição da Contag e no PL nº 1.582, ante essa nova norma, indicam, ainda que, em caráter de exemplo, as mudanças que ela insere nas formas de acesso ao seguro-desemprego não apenas parecem pouco adequadas à realidade do assalariamento agrícola como, em sentido amplo, importam efetivamente em perda de proteção social.

## 2.2 Panorama recente dos conflitos no campo no Brasil

As informações disponíveis sobre violência no campo no Brasil demonstram que as injustiças recorrentes no meio rural brasileiro estão longe de serem superadas. Mais que isso, os dados reiteram que, ano a ano, a violência vem transcendendo a

40. Essa crítica ao veto consta de ofício emitido pela Secretaria de Assalariados(as) Rurais da Contag, em 25 de setembro de 2015, em resposta à consulta feita pela equipe responsável pela elaboração deste capítulo a propósito da posição da Confederação acerca da Lei nº 13.134/2015.

41. Ver: <<http://goo.gl/903dyr>>. Acesso em: 10 out. 2015.

questão da garantia do direito à terra para abranger outras modalidades de conflito, como, por exemplo, por acesso à água e contra grandes projetos de mineração e energia com impacto social, ambiental e fundiário. A essa tendência se contrapõe o crescente protagonismo dos povos indígenas, comunidades quilombolas e outras populações tradicionais na luta por seus territórios.

De acordo com o Relatório de Conflitos no Campo no Brasil de 2014,<sup>42</sup> da Comissão Pastoral da Terra, o número de ocorrências de conflitos em 2014 foi de 1.286. A série histórica dos últimos cinco anos apresentada no relatório mostra que o nível de conflitos pouco se alterou, nunca esteve abaixo da marca de 1.100 casos. Se forem consideradas as pessoas envolvidas nesses conflitos, entretanto, 2014 apresentou o maior número do período, um aumento de 43% em relação ao ano anterior.

TABELA 1  
Número de conflitos no campo – Brasil (2010-2014)

Ano	Conflitos	Assassinatos	Pessoas envolvidas
2010	1.186	34	559.401
2011	1.363	29	600.925
2012	1.364	36	648.515
2013	1.266	34	573.118
2014	1.286	36	817.102

Fonte: Comissão Pastoral da Terra – Conflitos no Campo (vários anos).

Do total de conflitos no campo registrados em 2014, aqueles relacionados à disputa por terras chegaram à soma de 793 casos, envolvendo em torno de 600 mil pessoas. Entre os estados, o Maranhão, com 123 conflitos registrados, foi o que apresentou o maior número de conflitos, seguido do Amapá, com 74, e da Bahia, com 59.

Vale observar que os casos de ocupações/retomadas vêm diminuindo no decorrer dos anos. Em 2014, foram registradas 205 ações de ocupações de terras, menos que a metade do que ocorrera em 2005, quando foram computadas 437 ações. Uma leitura superficial dos números poderia sugerir como causa dessa redução o atendimento das famílias sem-terra em projetos de assentamentos da Reforma Agrária. No entanto, os números oficiais do Programa Nacional de Reforma Agrária não corroboram tal hipótese, dado a baixa execução dessa política nos últimos anos,

42. Desde 1985, a Comissão Pastoral da Terra (CPT) vem publicando relatórios anuais de conflitos no campo no Brasil, constituindo o mais amplo banco de dados sobre o tema no país. Para coleta e sistematização de informações, a CPT vale-se, em primeiro lugar, de dados primários trazidos por seus agentes de base distribuídos no território brasileiro e, em segundo lugar, de dados secundários, obtidos de jornais, documentos oficiais e denúncias feitas por movimentos sociais. Por isso, para efeitos de análise, considera-se que os dados anuais publicados refletem o mínimo de conflitos ocorridos, e não o universo de conflitos ocorridos anualmente.

conforme este periódico tem alertado reiteradamente. A redução dessa ação historicamente utilizada pelos movimentos sociais do campo para reivindicar o direito à terra somente pode ser explicada pela conjunção de uma série de fatores, como a crescente criminalização dessas ações, os despejos legitimados por decisões do Poder Judiciário, à ampliação da renda das famílias rurais, entre outros. Em regra, todos esses elementos contribuem para que boa parte do contingente de famílias sem-terra desista da árdua e desigual luta pela terra e busque por estratégias distintas de sobrevivência.

Um dos casos emblemáticos de ocupação ocorrido em 2014 foi o acampamento Dom Tomás Balduino. No dia 31 de agosto, 3,5 mil famílias ocuparam a Fazenda Santa Mônica, localizada no município de Corumbá de Goiás. Com área de 21 mil hectares, a fazenda pertence ao Senador Eunício de Oliveira. Importante destacar a presteza e rapidez do Judiciário local em atender a demanda do proprietário da fazenda que, no dia seguinte à ocupação, havia proferido liminar de reintegração de posse em seu favor. Após disputa judicial e a iminência de eclosão de um conflito violento em virtude da ação de despejo pela polícia, estabelecida para março deste ano, as famílias resolveram retirar-se pacificamente da fazenda (Misnerovicz e Canuto, 2015).

Nos últimos cinco anos, os conflitos pela água somaram 454 casos, sendo que 2014 foi o ano mais crítico do período, com 127 casos. Entre 2010 e 2014, os conflitos relacionados ao uso e à preservação, ou seja, caracterizados por extinção de fontes, contaminação de água, conflitos de pesca, corresponderam a 222 casos. Os referentes a barragens e açudes somaram 196 casos e os relativos à apropriação particular 45. Ao todo, foram 168.579 famílias envolvidas nos conflitos por água, dos quais aqueles vinculados a barragens e açudes envolveram mais da metade desse contingente. Entre os mais emblemáticos, estão aqueles que envolvem projetos ligados à mineração, como a implantação do complexo industrial da Companhia Siderúrgica do Atlântico, no Rio de Janeiro, e a construção de usinas hidrelétricas, principalmente, na região amazônica, cenário de grandes projetos hidrelétricos, como as usinas de Jirau e Santo Antônio, em Rondônia, e Belo Monte, no Pará.

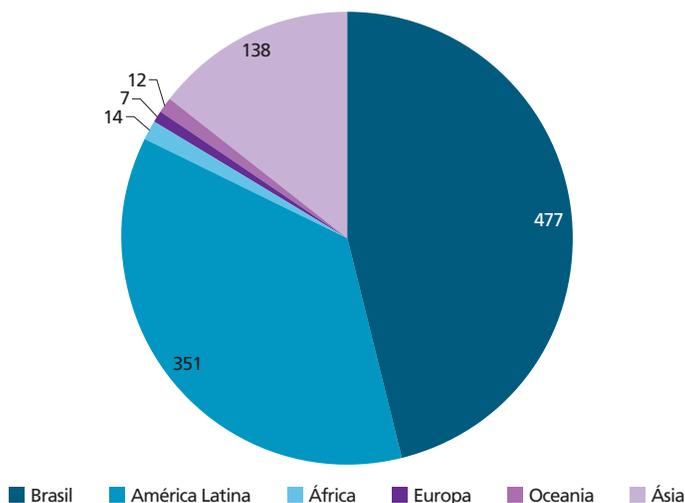
Em 2014, a construção da UHE Belo Monte estava incluída em sete das doze ocorrências de conflitos por água no estado do Pará, envolvendo 7.487 famílias, 76% do total de famílias em conflitos pela água naquela unidade da federação. As situações de conflito registradas envolvem destruição ou poluição de recursos naturais, não cumprimento de procedimentos legais e falta de reassentamento. Entre os atingidos, estão famílias ribeirinhas, ocupantes tradicionais de ilhas e margens do rio Xingu e comunidades rurais agroextrativistas, as quais não vêm sendo devidamente reparadas pelos danos ambientais, sociais e econômicos causados pela implantação da usina. Aliás, pelo não cumprimento de

doze condicionantes exigidas na licença de instalação, o Ibama, em setembro de 2015, decidiu não conceder a licença de operação da UHE Belo Monte, cujo início do funcionamento estava previsto para este ano.<sup>43</sup>

Os casos de violência contra a pessoa, em 2014, incluindo assassinatos, ameaças, tentativas de homicídio, tortura, prisões e agressões, resultaram em 706 vítimas. O número de homicídios, nos últimos cinco anos, manteve-se com poucas oscilações, uma média de 34 mortes anuais, com 36 vítimas no último ano. Predominantemente, as situações de violência estão relacionadas a conflitos por terra, englobando acampamentos de sem-terra, assentamentos, ocupações, territórios tradicionais invadidos. São recorrentes ações de pistolagem, de milícias armadas e da própria polícia, em ações truculentas de intimidação e repressão, cujas vítimas são, em sua grande maioria, os despejados de terras e de direitos. Entre as mortes ocorridas em 2014, estão lideranças de movimentos sociais, quilombolas, índios e sem-terra.

GRÁFICO 4

**Número de ativistas mortos em conflitos ambientais e fundiários entre 2002 e 2014 em países e regiões do mundo**



Fonte: Global Witness (2015).<sup>44</sup>

Ao encontro dos números divulgados pela Comissão Pastoral da Terra (CPT), a organização Global Witness apresentou dados de conflitos no campo levantados

43. Ver Ofício 02001.010573/2015-51 Dilic/Ibama. Disponível em: <<http://goo.gl/T0LuTU>>.

44. América Latina: Honduras, Colômbia, Peru, México, Guatemala, Paraguai, Argentina, El Salvador, Nicarágua, Equador, Costa Rica, Panamá, Venezuela; África: Chade, Sudão, Uganda, Serra Leoa, Gana, Quênia, África do Sul; Europa: Rússia, Ucrânia; Oceania: Indonésia, Papua-Nova Guiné; Ásia: Filipinas, Tailândia, Camboja, Índia, China, Paquistão, Mianmar, Cazaquistão, Nepal, Malásia, Sri Lanka.

em várias regiões do mundo. De acordo com o levantamento, em 2014, o Brasil foi palco de 29 assassinatos de ativistas ligados à defesa do meio ambiente e da terra, colocando o país pela quarta vez consecutiva em primeiro lugar no *ranking* de violência no campo. Desde 2002, quando a organização iniciou os levantamentos de conflitos no mundo, o Brasil acumulou 477 casos de assassinatos, o que representa 48% da soma de todos os países.<sup>45</sup>

Observa-se no gráfico 4 que 83% dos casos registrados de mortes de ativistas no mundo estão localizados em países da América Latina. Mais do que em outros lugares, esta região está marcada por disputas pelos recursos naturais, pelo avanço do agronegócio, por grandes projetos de mineração e de hidroeletricidade, recorrentemente avançando sobre territórios ocupados por populações tradicionais.

Um dos fatores subjacentes aos assassinatos de defensores do meio ambiente e da terra, em praticamente todos os casos, foram as disputas pela propriedade, o controle e o uso da terra. Observou-se um aumento dos assassinatos relacionados com projetos hidroelétricos, um problema especialmente preocupante em Honduras (...), mas entre as principais causas estão também a mineração e outras indústrias extrativas, a agroindústria e a exploração madeireira. Outros problemas ambientais relacionados com os assassinatos são a contaminação, a conservação da flora e da fauna e a pesca ilegal. (Global Witness, 2014, p. 8, tradução livre)

O envolvimento de populações tradicionais em disputas fundiárias é evidenciado também pelo trabalho da CPT, que desde 2008 vem identificando indígenas, quilombolas, ribeirinhos, seringueiros etc., entre as categorias camponesas envolvidas em conflitos fundiários. Nesses últimos sete anos, é visível o aumento da proporção de comunidades tradicionais envolvidas nos conflitos de terra. Com exceção de 2014, que apresentou uma pequena queda em relação ao ano anterior, o percentual de conflitos envolvendo comunidades tradicionais foi ascendente, partindo de 26% em 2008, atingindo 41% em 2013. O número de famílias pertencentes a comunidades tradicionais que em 2008 fora de 12.409, em 2014, chegou a 38.922.

Entre as unidades da federação, o estado Maranhão, com 352 casos, é o que apresenta a situação mais crítica em relação a comunidades tradicionais no período considerado. Em seguida, estão os estados do Pará e do Mato Grosso do Sul,

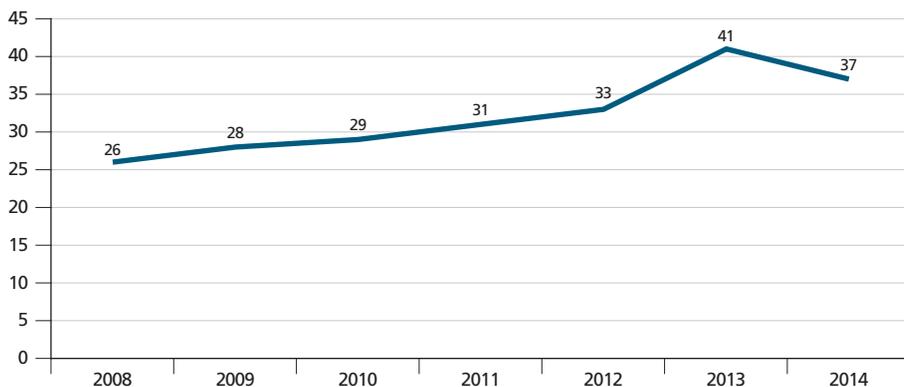
---

45. O estudo realizado pela Global Witness baseia-se em pesquisa sobre casos de assassinatos, execuções extrajudiciais e desaparecimentos forçados registrados em fontes de informação em todo o mundo, valendo-se de informes nacionais e internacionais, de relatórios de organismos internacionais, organizações nacionais e internacionais de direitos humanos, de defesa do meio ambiente e da terra. Dos dados coletados, são considerados aqueles que cumpram, no mínimo, um dos seguintes critérios: fonte de informação fidedigna, pública e atual; que contenham o nome da vítima, bem como o registro do método de violência, da data e da localização exata do assassinato; registro biográfico da vítima relacionado à sua profissão, filiação política ou organizativa, identidade étnica ou indígena; conexão clara com conflito ambiental ou fundiário. A organização faz a ressalva de que os números devem ser considerados como estimativa conservadora, sobretudo em regiões como a África, o centro e o sul da Ásia, onde a coleta de dados é prejudicada devido à ausência de organizações da sociedade civil em defesa do meio ambiente e da terra, à supressão dos meios de comunicação e à existência de conflitos políticos mais amplos que impossibilitam a identificação de casos específicos.

apresentando cifras muito próximas: 223 e 222 casos, respectivamente. Entre as categorias, indígenas, quilombolas e ribeirinhos representam 30% dos casos.

GRÁFICO 5

## Casos de conflitos de terra envolvendo populações tradicionais – Brasil (2008-2014)



Fonte: Comissão Pastoral da Terra.

TABELA 2

Casos de conflitos de terra envolvendo populações tradicionais no Brasil (2008 a 2014)<sup>1</sup>

Categoria	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total da categoria
Indígenas	52	44	33	81	119	165	138	632
Quilombolas	29	54	79	101	99	92	76	530
Ribeirinhos	35	43	55	62	25	23	22	265
Seringueiros	-	2	2	2	-	21	30	57
Camponeses de fundo e fecho de pasto	2	3	10	4	10	7	10	46
Pescadores	-	1	3	1	5	9	10	29
Extrativistas	-	-	-	-	7	3	-	10
Geraizeiro	-	-	2	2	-	1	5	10
Vazanteiros	-	-	3	-	1	-	2	6
Retireiros	-	-	-	-	-	4	1	5
Quebradeiras de coco babaçu	-	2	-	-	-	-	1	3
Caçara	-	-	-	-	1	-	1	2
Castanheiros	-	-	1	-	-	-	-	1
Terra Livre	-	-	-	-	-	1	-	1
<b>Total geral</b>	<b>118</b>	<b>149</b>	<b>188</b>	<b>253</b>	<b>267</b>	<b>326</b>	<b>296</b>	<b>1.597</b>

Fonte: Comissão Pastoral da Terra.

Nota: <sup>1</sup> Para mais informações sobre as diversas categorias de populações tradicionais existentes no Brasil, ver: <<http://goo.gl/wk19LA>>.

A morosidade no processo de reconhecimento das terras de populações tradicionais é um dos agravantes dos conflitos de terra. Com relação aos indígenas,

segundo dados da Funai, existem hoje no Brasil 545 terras indígenas registradas, das quais 434 estão regularizadas.<sup>46</sup> Contudo, relatório apresentado pelo Conselho Indigenista Missionário (Cimi, 2015) aponta a existência de 334 terras indígenas sem providência de reconhecimento. Soma-se a isso o aumento da judicialização de processos de demarcação, frequentemente resultando em decisões judiciais contrárias às comunidades indígenas demandantes, impedindo o andamento do processo demarcatório. Como exemplo, podem-se citar as decisões da 2ª Turma do Supremo Tribunal Federal em anular atos administrativos do Poder Executivo que visavam demarcar a terra indígena Guyarocá, da etnia Guarani-Kaiowá, e a terra indígena Limão Verde, do povo Terena, ambas localizadas no estado do Mato Grosso do Sul.

No Mato Grosso do Sul, é crítica a situação de conflitos envolvendo populações indígenas. Nos últimos sete anos, dos 234 conflitos de terra registrados pela CPT no estado, 219 envolviam comunidades indígenas. É emblemático o caso da etnia Guarani-Kaiwoá. No início do século passado, as comunidades pertencentes a essa etnia que, a tempos imemoriáveis, habitavam principalmente a porção sul do estado, foram deslocados para reservas criadas pelo Serviço de Proteção ao Índio, com o intuito de liberar grandes áreas de terra para colonização. Hoje, em áreas diminutas, convivem com problemas advindos de superpovoamento, desestruturação de suas formas tradicionais de organização social, perda de referências culturais em virtude da desterritorialização. Nos últimos anos, intensificou-se o processo de organização e mobilização dos índios para reivindicar junto ao poder público a recuperação de suas terras. Na luta para reconhecer seus direitos territoriais, tem de enfrentar a resistência de não índios, sobretudo de grandes fazendeiros da região.

Distribuídas em diversas regiões do território nacional, as comunidades quilombolas tem o direito ao reconhecimento territorial expresso na Constituição Federal. No entanto, grande parte dos territórios de remanescentes de quilombos carece de regularização. De acordo com as informações da Fundação Cultural Palmares, existem cerca de 2600 comunidades quilombolas certificadas. Mas apenas 217 comunidades em todo o Brasil tiveram seus territórios devidamente titulados (Incrá, 2015). Além da morosidade dos órgãos responsáveis pelos procedimentos de regularização, essas comunidades enfrentam o avanço, sobre suas terras, de projetos de mineração e de monocultivos. É o caso, por exemplo, da expansão de monocultivos de eucalipto para produção de papel e celulose na região leste do Maranhão. Nos municípios de Parnarama e Matões, integrantes das comunidades quilombolas locais vêm denunciando o crescente avanço da empresa Suzano Papel e Celulose S.A. sobre suas terras, inclusive com queimadas de áreas de vegetação nativa e de

46. De acordo com o Decreto nº 1.775/1996, o processo de reconhecimento de terras indígenas inicia-se com estudo de identificação e delimitação, seguido pela declaração de demarcação por ato do Ministério da Justiça, homologação pela Presidência da República e regularização mediante registro cartorial.

roçados para expansão da monocultura de eucalipto (CPT-MA, 2014). Em julho de 2014, no município de Acará, estado do Pará, o terceiro irmão de uma família de quilombolas foi assassinado por pistoleiros. A vítima era liderança da comunidade Mandacaruba, que vem reivindicando o reconhecimento de seu território junto ao Iterpa e ao Incra. A área é também reivindicada pela empresa Biopalma, subsidiária da Vale S.A., que visa a expandir a monocultura de dendê na região. Enquanto suas terras não são efetivamente reconhecidas, as comunidades locais vivem sob ameaças de grileiros de terras, pistoleiros, havendo, inclusive, denúncias contra policiais da região (CPT, 2014).

As comunidades ribeirinhas correspondem à terceira categoria em relação ao número de casos de conflitos de terra levantados pela CPT. Presentes principalmente na Amazônia, mas também significativos no vale do rio São Francisco e na bacia do rio Paraguai, ocupam tradicionalmente áreas que envolvem várzeas, margens de rios e ilhas fluviais, vivendo do extrativismo, da pesca artesanal e de pequenos roçados, cultivados em geral nos períodos de vazante. O processo de ocupação dessas áreas ocorre de forma espontânea e em geral tais comunidades não dispõem de qualquer documento oficial que reconheça seus direitos de uso, cujas áreas são em sua maioria de domínio público. A ausência de reconhecimento territorial submete as famílias ribeirinhas à ação de pretensos donos que, recorrentemente, exploram sua mão de obra em relações injustas de trabalho, coação e expulsão de suas moradias.

Os casos de conflitos envolvendo comunidades ribeirinhas no interior da Amazônia certamente são maiores que o trabalho que a CPT vem conseguindo registrar, dado o grau de isolamento dessa população. Toma-se, por exemplo, o arquipélago do Marajó, no estado do Pará. O município de Afuá, coberto pela unidade da CPT em Macapá/AP, é apresentado no relatório da CPT de 2014 com doze ocorrências de conflitos, envolvendo 307 famílias ribeirinhas. São casos de exploração de trabalho, expulsão de famílias, invasão de áreas por pretensos donos, conflitos com unidades de conservação. Situações similares ocorrem em outros municípios do arquipélago, como Ponta de Pedras, onde famílias ribeirinhas têm de se submeter a relações precárias de trabalho com pretensos donos, sob pena de serem expulsas de suas terras.<sup>47</sup> Cabe ressaltar que, embora não tenham seus direitos territoriais expressos na Constituição Federal, como ocorre aos indígenas e quilombolas, as comunidades ribeirinhas, assim como as demais categorias de comunidades tradicionais, têm seus direitos ao reconhecimento territorial garantido pela Convenção 169 da OIT. Salvo a implementação de projetos de assentamentos diferenciados, de unidades de conservação de uso sustentável e a

---

47. Situações semelhantes de conflitos envolvendo famílias ribeirinhas tanto em Afuá como em Ponta de Pedras foram constatadas em pesquisa realizada pelo Ipea. Ver Ipea (2015).

cessão de uso de terras públicas, tais populações ainda carecem de uma política nacional que efetive seus direitos.

O cenário de intensificação de conflitos envolvendo populações tradicionais é configurado, de um lado, pela maior conscientização desses povos de seus direitos garantidos pela legislação brasileira, o que propicia uma maior organização em movimentos reivindicatórios junto ao poder público e a atos de resistência em defesa de seus territórios. De outro lado, à reação de antigos opositores aos movimentos reivindicatórios, como detentores de grandes áreas de terra, fazendeiros e latifundiários que buscam manter seus velhos potentados, somam-se as investidas de grandes empresas ligadas ao agronegócio e à exploração mineral, constituindo uma força política e econômica muito poderosa contra à efetivação de direitos territoriais.

Nesse contexto, a omissão, a morosidade ou mesmo a negação do Estado Brasileiro em efetivar direitos constitucionais são expressões do pacto de poder estabelecido, o que tem contribuído para permanência e intensificação dos conflitos no campo. Da parte do Poder Executivo, os processos de reconhecimento, frequentemente, prolongam-se no tempo sem chegar a termo. Junta-se a atuação recorrentemente truculenta da polícia contra famílias acampadas nas terras em disputa, atendendo decisões judiciais de reintegração de posse, em geral, favoráveis a grandes detentores de terras, sejam eles empresas, sejam eles fazendeiros. No Congresso, não faltam investidas de parlamentares ligados ao agronegócio no sentido de anular conquistas constitucionais, como a tentativa de esvaziar o conceito de trabalho análogo a escravo, analisada na seção anterior, e de transferir o poder de homologar terras tradicionalmente ocupadas do Executivo para o Legislativo, consubstanciada na PEC nº 215/2000.

A questão do reconhecimento dos territórios tradicionais, para além das disputas locais envolvendo comunidades, fazendeiros, empresas e outros, diz respeito a aspecto mais amplo, relacionado às características predominantes da forma de apropriação da terra e de seus recursos pelas populações tradicionais, frequentemente baseada no extrativismo e em atividades agropecuárias de pequena escala e de baixo impacto ambiental, voltado em grande parte para o autoconsumo. Também é frequente o estabelecimento do uso coletivo, não individualizado, da terra. Por fim, as terras reconhecidas como tradicionalmente ocupadas adquirem o atributo da inalienabilidade. Tais características contrapõem-se ao modelo hegemônico de desenvolvimento, uma vez que retira grandes áreas do mercado de terras e de sua apropriação para implantação de monocultivos ou de grandes projetos minerários e de geração de energia.

### 3 ACOMPANHAMENTO DA POLÍTICA E DOS PROGRAMAS

Não tem sido fácil aos povos pobres do campo cultivar a esperança por dias melhores. Sem-terras, indígenas, quilombolas, ribeirinhos e pequenos produtores familiares continuam à espera de terem garantido o direito às terras de que necessitam para viver e produzir. Seus antagonistas somam, à força bruta, a simpatia e o beneplácito de autoridades de diferentes escalões, desde os signatários do poder local até os mais altos escalões da República. Conforme ressaltado na primeira seção deste capítulo, o protagonismo do agronegócio na estratégia macroeconômica adotada pelo governo tem relegado totalmente a fiscalização e a aplicação do princípio da função social da terra. A pressão dos grupos econômicos e políticos contrários à reforma agrária manifesta-se nos três poderes da república.

No Legislativo, encontra-se em discussão uma série de propostas que tem em comum o objetivo de possibilitar o avanço do grande capital sobre terras de populações tradicionais, ferindo princípios arduamente conquistados com a Constituição de 1988. A bancada ruralista – formalmente uma ampla e pluripartidária frente parlamentar – tem adotado uma estratégia ofensiva em defesa dos interesses ligados ao agronegócio. Seus propósitos, de modo geral, tangem à necessidade de aumentar os estoques de terra disponíveis à apropriação privada em grande escala – com a transferência de terras públicas ao mercado e com a contínua restrição dos direitos territoriais de indígenas e quilombolas – e de manter regimes de exploração do trabalho precário e mesmo em condições análogas à escravidão, como forma de reduzir os “custos” de suas atividades e garantir “competitividade”.

No Judiciário, as vitórias do agronegócio também se acumulam. O processo de judicialização das desapropriações, por exemplo, tem emperrado a obtenção de terras e elevado sobremaneira seu custo final. Sem dúvida, esse configura-se como grave entrave à aplicação do princípio da função social da terra no país. Entre as vitórias mais ilustrativas do grande capital agroindustrial no Judiciário, talvez valha a pena mencionar a decisão liminar do STF, no final de 2014, que determinou a suspensão da divulgação da chamada lista suja do trabalho escravo. Como ressaltado na seção anterior, tal lista – considerada um dos principais instrumentos de combate ao trabalho escravo no Brasil, pois, a partir dela, empresas e bancos podem negar crédito, empréstimos ou relações comerciais de qualquer tipo com empresas que usam trabalho análogo ao escravo – foi suspensa em total desacordo com o direito de acesso a informações assegurado pela Lei nº 12.527/2012.

No âmbito do Executivo, opera-se um verdadeiro desmonte da política sob responsabilidade do MDA e do Inbra. A criação de novos projetos de assentamento, que já vinha desacelerando desde os anos finais da década de 2000, azequenuou-se ainda mais desde então. O quadro geral de concentração fundiária, por sua vez, acentuou-se em anos recentes. A área total apropriada por imóveis rurais com área superior a 2 mil hectares aumentou 36,9 milhões de hectares entre 2003 e

2015. Como resultado, segundo o Sistema Nacional de Cadastro Rural, 130,3 mil grandes propriedades privadas (2% do total) ocupam, atualmente, 244,8 milhões de hectares, 47% de toda área cadastrada. Já os minifúndios<sup>48</sup> – imóveis com área insuficiente para a manutenção e reprodução da unidade familiar –, somam 3,75 milhões de unidades, o que equivale a 65% do total de imóveis rurais e apenas 10% da área, como mostra a tabela 3.

TABELA 3  
**Categoria dos imóveis rurais, segundo o Cadastro de Imóveis Rurais – situação jurídica: titularidade particular**

Categoria de imóvel rural	Nº de imóveis	Área (ha)	Imóveis (%)	Área (%)	Área média
<b>Total<sup>1</sup></b>	<b>5.766.610</b>	<b>521.837.742,20</b>	-	-	-
Minifúndio	3.758.898	53.187.357,10	65	10	14,15
Pequena propriedade	1.461.966	99.529.129,59	25	19	68,08
Média propriedade	401.608	120.797.434,92	7	23	300,78
Grande propriedade	130.299	244.776.964,95	2	47	1.878,58
<b>Soma</b>	<b>5.752.771</b>	<b>518.290.886,56</b>	100	100	90,09

Fonte: Cadastro de Imóveis Rurais/Incra, agosto/2015.

Nota: <sup>1</sup> Inclui 13.839 imóveis em uma área de 3.546.855,63 hectares não classificados.

A elevada concentração fundiária brasileira está na base da prevalência da pobreza rural e do esvaziamento demográfico do campo, além de ser a principal responsável pela violência no campo, como se destacou na seção anterior deste capítulo. Quase 4 milhões de famílias rurais habitam os minifúndios, com precárias ou nulas condições de se manterem no campo, caso não apelem para outras modalidades de obtenção de sustento que não a exploração da terra que ocupam (como o assalariamento eventual ou permanente, o extrativismo, a pesca artesanal, a caça). O Estatuto da Terra, ao tratar dos minifúndios, reconhece sua precariedade e, por isso, indica a necessidade de serem contemplados pelo programa de reforma agrária, o que não encontra registro nas ações do Incra.

Tão grave quanto a concentração fundiária é a situação de improdutividade detectada pelo Cadastro, que afeta pequenas, médias e grandes propriedades: apenas 10% dos imóveis, em 33% da área total, estão claramente designados como produtivos. Ou seja, 90% dos imóveis rurais, que ocupam 2/3 das terras do país, não estariam cumprindo sua função social quanto ao requerimento de produtividade. Descontando os imóveis pequenos e médios, que, pela legislação

48. O Estatuto da terra definiu o minifúndio como o imóvel rural de área e possibilidades inferiores às da propriedade familiar. Esta assim definida: "propriedade familiar", o imóvel rural que, direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família, lhes absorva toda a força de trabalho, garantindo-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, com área máxima fixada para cada região e tipo de exploração, e eventualmente trabalho com a ajuda de terceiros. (Artigo 4º, item II). A Lei da Terra (nº 8.629/1993) não contemplou possibilidade inscrita no Estatuto, estabelecendo, como objeto da reforma agrária via desapropriação, apenas os imóveis com área acima de quinze módulos fiscais.

vigente, são insuscetíveis a desapropriação para fins de reforma agrária, restam os imóveis classificados como “grandes”, com área superior a quinze módulos fiscais: do total de 244,8 milhões de hectares, foram considerados produtivos 100,9 milhões de hectares (41%) e os demais 143,8 milhões de hectares (59%), improdutivos.

Há que se considerar, ainda, que o índice de produtividade das propriedades rurais foi estabelecido uma única vez em 1980, com base nos parâmetros colhidos pelo Censo Agropecuário de 1975. Caso fosse atualizado, como preconiza a Lei da Terra nº 8.629/1993, esses números seriam mais alarmantes.<sup>49</sup> Teoricamente, portanto, há disponibilidade de terras para assentamento de todas as famílias acampadas. Os óbices são, sobretudo, de ordem política. Em vez de desconcentração da estrutura fundiária, os dados gerais apresentados mostram que há, na verdade, um processo de concentração em marcha, impactado pelos interesses e força do agronegócio e pela valorização das *commodities*.

A subseção a seguir apresenta uma visão geral da situação orçamentária recente do MDA e Incra. O contexto de ajuste fiscal contribui para dar visibilidade à falta de prioridade desses órgãos na agenda governamental. Os cortes orçamentários sofridos por eles são sempre proporcionalmente maiores que o da grande maioria dos demais órgãos, em especial o Ministério da Agricultura e Abastecimento (Mapa), responsável pela política dirigida ao agronegócio. Por isso argumenta-se que há, em curso, um processo de “desautorização” – nas palavras de Delgado (2012; 2013) – da capacidade de articulação institucional dos órgãos incumbidos de realizar ações de democratização do acesso à terra. As subseções seguintes examinam mais detalhadamente como as restrições impostas à área de desenvolvimento rural têm comprometido a ação governamental nas principais políticas públicas voltadas aos trabalhadores sem-terra e aos pequenos produtores rurais.

### 3.1 Execução orçamentária de 2013 e 2014 e perspectivas para 2015 e 2016

A desaceleração da economia brasileira nos anos recentes tem preocupado o governo federal, que passou a adotar como resposta medidas fiscais que restringem bastante sua capacidade de atuação. Estabeleceu-se um programa gradual de reequilíbrio fiscal, cujas metas envolvem a tentativa de produção de superávits primários crescentes até 2019. Nesse cenário, as perspectivas para as políticas públicas não são favoráveis. No que se refere às políticas de desenvolvimento rural, o contexto é ainda mais restritivo. Isso porque os cortes não afetam todos os órgãos igualmente. O orçamento expressa, em grande medida, o poder político de cada grupo no interior do governo.

Entre 2013 e 2014, a despesa executada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) caiu drasticamente. Enquanto em 2013 o órgão executou

---

49. Art. 11. Os parâmetros, índices e indicadores que informam o conceito de produtividade serão ajustados, periodicamente, de modo a levar em conta o progresso científico e tecnológico da agricultura e o desenvolvimento regional, pelos Ministros de Estado do Desenvolvimento Agrário e da Agricultura e do Abastecimento, ouvido o Conselho Nacional de Política Agrícola.

R\$ 8,7 bilhões, em 2014, esse valor diminuiu para R\$ 4,7 bilhões, uma queda de 46,2%. Tal redução não pode ser atribuída a problemas na gestão do recurso por parte da instituição. O total de recursos orçamentários autorizado no período caiu na mesma proporção – 45,2% –, o que revela a magnitude do corte orçamentário praticado. Para efeito de ilustração, destaca-se que os recursos autorizados para o Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (Mapa) – ministério responsável, primordialmente, pela política orientada ao grande capital agroindustrial – também caíram no período. A queda, contudo, foi de apenas 7,3%.

A abrupta redução dos recursos direcionados ao MDA impactou decisivamente as políticas operacionalizadas pelo órgão, composto pelo próprio MDA e pelo Incra. A execução dos programas finalísticos ficou totalmente comprometida, em especial do programa “Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária”, que concentra as ações que realizam investimentos em áreas de assentamento. Se, em 2013, o MDA executou R\$ 6,9 bilhões, em 2014 esse valor não alcançou R\$ 3 bilhões, uma queda de 57,8% (ver tabela 4). Como resultado, os programas finalísticos, que em 2013 representavam quase 80% do orçamento total executado pelo MDA, passaram a representar somente 62%, em 2014. Fica claro, pois, que o contexto de restrição orçamentária compromete mais, em termos proporcionais, a oferta direta de bens e serviços à população do que as atividades de apoio administrativo. A manutenção da estrutura administrativa – menos flexível a cortes – vai se tornando mais pesada, o que vai de encontro à ideia de racionalização da gestão.<sup>50</sup>

O programa “Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária” era, em 2013, o maior do MDA em termos orçamentários. Em 2014, entretanto, ele praticamente não foi executado.<sup>51</sup> O total de recursos alocado caiu de R\$ 4 bilhões, em 2013, para R\$ 211 milhões, em 2014. Ou seja, o corte orçamentário sofrido pelo MDA foi praticamente todo direcionado às suas ações, que compreendem investimentos de apoio ao desenvolvimento sustentável de territórios rurais e construção de infraestrutura produtiva municipal, inclusive recuperação de estradas vicinais. Como veremos adiante, tais intervenções objetivam promover a estruturação dos projetos de assentamento, algo que aparece como prioridade no discurso do órgão.

---

50. Sublinha-se aqui esta dimensão do corte, pois anúncios oficiais de ajuste fiscais vêm, frequentemente, associados à ideia de que é possível “fazer economia” tornando a máquina pública mais eficiente, sem produzir prejuízos à sociedade. Na prática, muitos dos gastos administrativos são obrigatórios e, no contexto de “urgência” dos cortes, estes acabam incidindo nos programas finalísticos – especialmente em ações que realizam investimentos – cuja despesa é discricionária. No biênio 2013-2014, as despesas executadas com pessoal e encargos sociais, que representavam 12% do total executado pelo MDA em 2013, passaram a representar 23% no ano seguinte. Já os investimentos caíram de 51% para 10% do total executado.

51. As ações deste programa sob responsabilidade de outros órgãos também sofreram quedas significativas nos valores executados entre 2013 e 2014. No âmbito do Ministério da Integração Nacional, os recursos executados caíram pela metade (de R\$594 milhões para R\$297,0 milhões), afetando, por exemplo, a ação “Provimento de Infraestrutura Produtiva para Arranjos Produtivos Locais – Plano Brasil Sem Miséria”, cuja execução reduziu aproximadamente 30%. As operações oficiais de crédito que integram o programa – que financiam projetos do setor produtivo no âmbito do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia, do Nordeste e do Centro-Oeste – também tiveram seus orçamentos subtraídos. Neste caso, os valores executados passaram de R\$5,2 bilhões para R\$4,4 bilhões (-16%).

TABELA 4  
**Execução orçamentária dos programas finalísticos do Ministério do Desenvolvimento Agrário (2013 e 2014)**  
 (Em R\$ de 2014 – IPCA)

Programas finalísticos do Ministério do Desenvolvimento Agrário (inclui MDA e Incra)	Despesa executada			
	2013	2014	2014-2013	2014-2013 (%)
<b>Total executado</b>	<b>8.715.749.844</b>	<b>4.688.243.186</b>	<b>-4.027.506.658</b>	<b>-46,2</b>
<b>Programas finalísticos</b>	<b>6.915.677.132</b>	<b>2.917.488.239</b>	<b>-3.998.188.893</b>	<b>-57,8</b>
Agricultura familiar	1.687.549.566	1.629.864.755	-57.684.811	-3,4
Contribuição ao Fundo Garantia-Safra (Lei nº 10.420, de 2002)	1.042.376.987	916.267.709	-126.109.278	-12,1
Apoio à estruturação das entidades estaduais de assistência técnica e extensão rural	13.943.478	-	-13.943.478	-100,0
Assistência técnica e extensão rural para agricultura familiar	267.163.289	285.393.341	18.230.052	6,8
Assistência técnica e extensão rural para reforma agrária	295.288.867	371.638.245	76.349.378	25,9
Promoção e fortalecimento da agricultura familiar	45.512.243	40.526.441	-4.985.803	-11,0
Apoio à organização econômica e promoção da cidadania de mulheres rurais	23.264.703	16.039.019	-7.225.684	-31,1
Desenvolvimento regional, territorial sustentável economia solidária	4.046.383.581	211.592.383	-3.834.791.198	-94,8
Aquisição máquinas e equipamentos de recuperação estradas vicinais (municípios até 50 mil habitantes)	2.333.162.447	-	-2.333.162.447	-100,0
Aquisição máquinas e equipamentos para adequação infraestrutura produtiva municipal	-	31.394.520	31.394.520	-
Apoio ao desenvolvimento sustentável de territórios rurais	1.696.633.781	180.197.863	-1.516.435.918	-89,4
Apoio a projetos de infraestrutura e serviços em territórios rurais	16.587.353	-	-16.587.353	-100,0
Enfrentamento ao racismo e promoção da igualdade racial	49.961.206	31.655.835	-18.305.371	-36,6
Apoio desenvolvimento sustentável comunidades quilombolas, indígenas, povos e comunidades tradicionais	308.532	1.724.278	1.415.746	458,9
Reconhecimento e indenização de territórios quilombolas	49.652.674	29.931.557	-19.721.117	-39,7
Reforma agrária e ordenamento da estrutura fundiária	1.110.290.073	1.012.470.014	-97.820.059	-8,8
Pagamento de Indenizações Complementares nos Processos de Desapropriação de Imóveis Rurais para Reforma Agrária	15.088.990	-	-15.088.990	-100,0
Gerenciamento e fiscalização do cadastro rural	1.890.540	1.940.889	50.349	2,7
Estruturação e Consolidação de Unidades Produtivas – Crédito Fundiário	55.427.939	40.688.604	-14.739.335	-26,6
Assistência social e pacificação no campo	3.618.222	3.444.812	-173.409	-4,8
Promoção da educação no campo	28.955.136	30.474.688	1.519.552	5,2
Organização da estrutura fundiária	34.454.373	28.281.634	-6.172.739	-17,9
Desenvolvimento de assentamentos rurais	340.539.777	289.295.557	-51.244.219	-15,0
Desapropriação de imóveis rurais para criação de assentamento da reforma agrária	547.448.957	569.209.476	21.760.520	4,0
Regularização da estrutura fundiária na área de abrangência da Lei nº 11.952, de 2009	76.555.381	49.134.354	-27.421.028	-35,8
Educação de jovens e adultos no campo	3.327.193	-	-3.327.193	-100,0
Concessão bolsas capacitação e formação profissional em assistência técnica, pedagogia e social	1.063.292	-	-1.063.292	-100,0
Capacitação e formação profissional de nível médio e superior para a reforma agrária	1.920.274	-	-1.920.274	-100,0
Segurança alimentar e nutricional	21.492.705	31.905.252	10.412.547	48,4
Aquisição de Alimentos do programa Agricultura Familiar – PAA	21.492.705	31.905.252	10.412.547	57,8

Fonte: Siga Brasil ([s.d.]).  
 Elaboração dos autores.

A segunda maior perda de recursos orçamentários em programas finalísticos do MDA ocorreu no programa “Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária”. A subtração de R\$ 97,8 milhões no orçamento do programa pode não parecer, em termos relativos, tão acentuada (-8,8%), contudo é relevante pontuar que algumas importantes ações para sua efetivação – justamente aquelas que objetivam promover a estruturação dos assentamentos – foram bastante afetadas, como é o caso da “Estruturação e Consolidação de Unidades Produtivas – Crédito Fundiário” (-26,6%) e do “Desenvolvimento de Assentamentos Rurais” (-15%).

O programa “Agricultura Familiar” quase conseguiu, em 2014, assegurar o patamar de execução de 2013. Diante do contexto restritivo, sofreu corte de 3,4%. Cumpre reconhecer uma sensível elevação nos recursos destinados à assistência técnica, especialmente aqueles orientados aos assentamentos de reforma agrária (25,9%). Entre as ações que apresentaram redução no valor executado, a “Contribuição ao fundo do garantia-safra” preocupa mais (queda de 12,1%). O garantia-safra é um seguro do Pronaf voltado a agricultores do semiárido que sofreram perdas de safra em função de seca ou excesso de chuvas. Parece desnecessário ressaltar sua importância na garantia de uma renda mínima aos agricultores atingidos e, também, na dinamização da economia dos pequenos municípios rurais afetados pelas intempéries.<sup>52</sup>

Sobre o programa “Enfrentamento ao racismo e promoção da igualdade racial”, é relevante mencionar que o MDA é seu principal executor. Em 2013, por exemplo, 83% dos recursos executados no âmbito do programa eram de responsabilidade do MDA, e não da Secretaria de Políticas e de Promoção da Igualdade Racial, que respondeu por apenas 17%. Dito isso, parece mais fácil compreender o significado do programa e do grave corte de 36,6% no total dos recursos executados no MDA entre 2013 e 2014. Eles configuram uma política de não enfrentamento ao racismo, de não reconhecimento de novos territórios quilombolas e, também, conforme tem-se reiterado neste capítulo, de desautorização das instituições incumbidas de promover políticas de democratização do acesso a terra.

Por fim, ainda sobre a execução orçamentária no período 2013-2014, vale realçar que o programa “Segurança Alimentar e Nutricional”, no MDA, obteve um ganho relativo alto (48,4%), mas cujo valor é insignificante para o programa em sua integralidade, operado primordialmente pelo Ministério do Desenvolvimento Social e pelo Ministério da Integração Nacional. A ação que o MDA executa no âmbito da segurança alimentar e nutricional diz respeito à “Aquisição de Alimentos da

52. Na safra 2013/2014, o valor anual do Benefício Garantia-Safra foi de R\$ 850,00, vinculado ao cumprimento de requisitos, inclusive o pagamento por parte do agricultor do boleto bancário de adesão ao Garantia-Safra e a constatação de perda pela SAF/MDA de, pelo menos, 50% da produção de culturas cobertas pelo programa no município devido à seca ou excesso de chuvas. Para mais informações, acesse: <<http://goo.gl/xXebEW>>. Acesso em: 27/12/2015.

Agricultura Familiar” (PAA),<sup>53</sup> que representa aproximadamente 1% do orçamento total executado pelo programa “Segurança Alimentar e Nutricional”. No agregado dos órgãos que o implementam, este sofreu queda de 10,2% na despesa executada entre 2013 e 2014.

Se o ano de 2014 não foi favorável às políticas de desenvolvimento rural, o ano de 2015 não será muito diferente. Em relação a 2014, houve um pequeno incremento de 10,6% no valor autorizado<sup>54</sup> para o MDA, mas tal elevação ainda foi muito aquém da necessária para uma equiparação com o patamar de 2013, que, como tem ressaltado este Boletim, já se encontrava em nível bastante baixo. Além disso, se os valores autorizados para o órgão elevaram-se em 10,6%, aqueles dirigidos aos programas finalísticos, ao contrário, foram reduzidos em 2,8%, conforme se nota na tabela 5. Em outras palavras, os bens e serviços que o MDA oferece diretamente à sociedade provavelmente ainda serão mais limitados do que aqueles observados em 2014. Se tais valores forem executados nessa proporção, os programas finalísticos passarão a representar apenas 59,3% do orçamento total executado pelo órgão.

No âmbito do programa “Agricultura Familiar”, a redução nos valores autorizados entre 2014 e 2015 é grande (-22,6%). Chama atenção, novamente, a ação “Contribuição ao fundo garantia-safra”, cujos recursos autorizados para 2015 caíram pela metade. O programa “Segurança alimentar e nutricional” sofreu uma queda de 31,2% nos recursos autorizados. Provavelmente, portanto, a pequena recomposição orçamentária ocorrida em 2014 será perdida. No que diz respeito ao programa “Reforma agrária e ordenamento da estrutura fundiária”, nota-se uma preservação dos valores autorizados em 2014, o que não significa que suas ações foram todas igualmente protegidas. Já no programa “Enfrentamento ao racismo e promoção da igualdade racial” observa-se, mais uma vez, importante subtração de recursos orçamentários (-14,3%), o que torna a perspectiva de reconhecimento de novos territórios quilombolas ainda mais distante. Por fim, o programa “Desenvolvimento regional, territorial sustentável e economia solidária”, que em 2014 praticamente não operou, obteve uma pequena recomposição de seus valores, bastante aquém do patamar praticado em 2013.

---

53. O PAA foi objeto de análise nas duas últimas edições deste periódico. Ambas destacaram que a política sofreu uma série de ajustes e alterações estratégicas, o que acarretou baixos índices de execução. Em 2014, observa-se que parte do orçamento foi recomposto, mas os valores ainda são insuficientes para que o programa atinja os resultados de 2012. Por exemplo, neste ano, 192,5 mil famílias fornecedoras foram beneficiadas pelo PAA, enquanto em 2013 e 2014 apenas 96,5 mil e 113,3 mil, respectivamente (PAA Data).

54. Como o exercício de 2015 ainda não foi encerrado, a análise realizada nesta etapa compara os valores orçamentários autorizados em 2014 e 2015. Entende-se como autorizado a soma dos valores da dotação inicial – estipulados pela Lei Orçamentária Anual (LOA) –, com os cancelamentos e remanejamentos relativos à abertura de créditos adicionais, sejam eles suplementares, especiais ou extraordinários. Em 2015, tais valores estão sujeitos a alterações.

TABELA 5  
**Valores autorizados para programas finalísticos do Ministério do Desenvolvimento Agrário (2015-2014)**

Programas finalísticos e ações do Ministério do Desenvolvimento Agrário (inclui MDA e Incra)	Autorizado			
	2014	2015	2015-2014	2015-2014 (%)
<b>Total autorizado</b>	<b>5.622.126.874</b>	<b>6.217.641.097</b>	<b>595.514.223</b>	<b>10,6</b>
<b>Total autorizado para programas finalísticos</b>	<b>3.794.061.054</b>	<b>3.686.838.377</b>	<b>-107.222.677</b>	<b>-2,8</b>
Agricultura familiar	1.983.845.907	1.535.485.415	-448.360.492	-22,6
Contribuição ao Fundo Garantia-Safra (Lei nº 10.420, de 2002)	916.267.709	446.274.009	-469.993.700	-51,3
Assistência técnica e extensão rural para agricultura familiar	579.845.248	631.307.500	51.462.252	8,9
Assistência técnica e extensão rural para reforma agrária	395.011.428	355.367.085	-39.644.343	-10,0
Promoção e fortalecimento da agricultura familiar	60.221.522	83.584.461	23.362.939	38,8
Apoio à organização econômica e promoção da cidadania de mulheres rurais	32.500.000	18.952.360	-13.547.640	-41,7
Desenvolvimento regional, territorial sustentável e economia solidária	489.754.661	827.998.842	338.244.181	69,1
Aquisição de máquinas e equipamentos para adequação de infraestrutura produtiva municipal	156.891.729	455.534.443	298.642.714	190,0
Apoio ao desenvolvimento sustentável de territórios rurais	332.862.932	372.464.399	39.601.467	12,0
Enfrentamento ao racismo e promoção da igualdade racial	36.500.000	31.290.167	-5.209.833	-14,3
Apoio desenvolvimento sustentável das comunidades quilombolas, povos indígenas e povos e comunidades tradicionais	6.100.000	1.790.167	-4.309.833	-70,7
Reconhecimento e indenização de territórios quilombolas	30.400.000	29.500.000	-900.000	-3,0
Reforma agrária e ordenamento da estrutura fundiária	1.236.247.006	1.259.220.011	22.973.005	1,9
Gerenciamento e fiscalização do cadastro rural	4.560.000	3.600.000	-960.000	-21,1
Estruturação e consolidação de unidades produtivas (crédito fundiário)	58.096.408	54.737.073	-3.359.335	-5,8
Assistência social e pacificação no campo	7.215.555	3.402.849	-3.812.706	-52,8
Promoção da educação no campo	34.500.000	32.550.000	-1.950.000	-5,7
Organização da estrutura fundiária	34.635.463	35.920.999	1.285.536	3,7
Desenvolvimento de assentamentos rurais	303.313.654	281.934.900	-21.378.754	-7,0
Desapropriação de imóveis rurais para criação de assentamento da reforma agrária	716.225.926	800.000.000	83.774.074	11,7
Regularização da estrutura fundiária na área de abrangência da Lei nº 11.952, de 2009	77.700.000	47.074.190	-30.625.810	-39,4
Segurança alimentar e nutricional	47.713.480	32.843.942	-14.869.538	-31,2
Aquisição de Alimentos do programa Agricultura Familiar – PAA	47.713.480	32.843.942	-14.869.538	-31,2

Fonte: Siga Brasil ([s.d.]).  
 Elaboração dos autores.

A expectativa em relação aos valores que serão, de fato, executados pelo MDA em 2015 é que não alcancem os valores autorizados analisados. Em maio de 2015, o governo federal anunciou um contingenciamento recorde, de R\$ 70,9 bilhões, o que colocou sérios limites à implementação das políticas públicas (Decreto nº 8.456, de 2015). Diante do cenário econômico adverso, em julho de 2015, o governo decidiu aumentar o contingenciamento das despesas em R\$ 8,6 bilhões em relação às limitações já anunciadas anteriormente, totalizando um bloqueio acumulado de R\$ 79,4 bilhões nos três poderes (Decreto nº 8.496, de 2015). Como resultado desse processo, o MDA sofreu um drástico corte de 54% dos recursos previstos na LOA, o sexto maior bloqueio entre todas as pastas afetadas pelo contingenciamento, atrás do Ministério do Turismo, da Pesca e Aquicultura, da Secretaria de Direitos Humanos, da Secretaria de Promoção da Igualdade Racial e do Ministério das Cidades.

Por fim, resta dizer que o cenário para 2016 mantém-se desanimador. O Projeto de Lei Orçamentária (PLOA) 2016, enviado pelo governo federal, em 31 de agosto de 2015, para o Congresso Nacional, prevê mais cortes para a área de desenvolvimento rural. Os recursos estão, de fato, minguando, e – mais uma vez – a área está entre as mais afetadas pelos cortes propostos. Na comparação com os valores constantes na PLOA 2015, os recursos propostos na PLOA 2016 são 29,5% menores, a terceira maior redução proposta entre todos os ministérios e secretarias especiais. O Mapa, por seu turno, apresenta-se no grupo de órgãos que conseguiu um incremento nos valores propostos pelo Executivo: a PLOA 2016 prevê 10% a mais de recursos que a PLOA 2015 previa.

Tal projeto de lei tramitará no Congresso Nacional até ser votado e aprovada a Lei Orçamentária (LOA) 2016. Tendo em vista a força da bancada ruralista no Legislativo, é improvável que o quadro se altere favoravelmente aos povos do campo. Além disso, em 4 de novembro de 2015, o governo federal encaminhou à Presidenta da Comissão Mista de Orçamento, senadora Rose de Freitas, e ao relator do Projeto de Lei Orçamentária 2016, deputado Ricardo Barros, ofício com proposta de redução de despesas de R\$ 26 bilhões no PLOA 2016. A proposta inclui a reforma administrativa anunciada em setembro de 2015 – que previu a redução de ministérios, a reestruturação de órgãos públicos, a extinção de cargos comissionados e a redução de gastos de custeio – além da redução de metas e alongamento de prazos de execução de vários programas. Novos cortes, provavelmente, virão, principalmente quando se considera que, às vésperas do anúncio da reforma administrativa, eram fortes os rumores de que o MDA seria extinto. Tão fortes que o movimento social rural e a Frente Parlamentar da Agricultura Familiar mobilizaram-se para entregar à Casa Civil da Presidência da República um documento manifestando a contrariedade das entidades a qualquer possibilidade de extinção ou perda de funções da pasta.

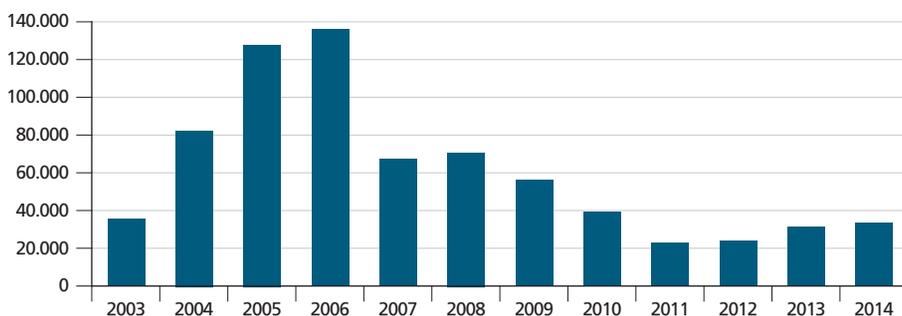
A subseção a seguir examina como as restrições impostas à área de desenvolvimento rural têm impactado a execução do Programa de Reforma Agrária.

## 3.2 O Programa de Reforma Agrária: balanço geral dos assentamentos

### 3.2.1 Evolução recente: assentamentos rurais no período 2003 a 2014

Pouco há a acrescentar ao que este periódico tem apresentado sobre o andamento do programa de reforma agrária. Como já relatado em edições anteriores e evidenciado pelo gráfico 6, o número de famílias assentadas a cada ano registra os melhores desempenhos entre 2004 e 2006. É necessário observar que existe um descompasso entre a data de criação dos projetos e o recebimento de famílias beneficiadas. No gráfico 6 está representado o número de famílias assentadas a cada ano, sem levar em consideração a data de criação dos projetos que receberam as novas famílias.

GRÁFICO 6  
Número de famílias assentadas a cada ano – Brasil (2003-2014)



Fonte: Sipra/SDM/Relatório: Rel. 0229, em 12/2/2015.

Nos quatro anos iniciais dessa série, o número de famílias assentadas cresce significativamente: de 35 mil em 2003, para mais de 136 mil, em 2006, voltando a cair nos anos seguintes e atingindo os níveis mais baixos em 2011 e 2012. As expectativas otimistas referentes aos possíveis avanços no trato da questão agrária a partir dos resultados das eleições de 2002 foram se esvanecendo nos anos seguintes: desde 2007/2008, observa-se progressivo obscurecimento da questão agrária na agenda governamental, o que se reflete no baixo desempenho do programa. Para setores ora politicamente hegemônicos, ela há muito tempo deixou de ser “problema”, pois teria sido superada (resolvida?) pelo sucesso do agronegócio. Não é esse o entendimento de muitos pesquisadores da área agrária nem muito menos o dos movimentos sociais que continuam lutando por melhores condições de vida no campo, um objetivo que passa necessariamente pela reforma agrária em sentido pleno. Essa qualificação – “sentido pleno” – não deveria ser necessária se o entendimento comum do conteúdo intrínseco da reforma agrária não se restringisse, com frequência, apenas ao acesso à terra. Propiciar o acesso à terra é tão fundamental quanto garantir nela a permanência dos assentados. Ambos os aspectos demandam políticas específicas a tempo certo.

*Desempenho da reforma agrária por quadriênio: alguns números*

Após um desempenho expressivo quanto ao número de famílias assentadas no quadriênio de 2003 a 2006, inicia-se a queda nos quantitativos de assentamentos realizados a cada ano: no segundo espaço de tempo aqui considerado (2007/2010), os números mostram uma queda de cerca de 40%, que quase dobra no período seguinte (2011/2014), chegando a uma redução de 72% em relação ao primeiro quadriênio destacado.

(a) Nº de famílias assentadas: - 2003/2006: 379,6 mil - 2007/2010: 230,1 mil - 2011/2014: 107,0 mil	(b) Nº de projetos criados (total): - 2003/2006: 2.307 - 2007/2010: 1.224 - 2011/2014: 512
--	---

O número de projetos de assentamento rural criados ou reconhecidos<sup>55</sup> pelo Incra também teve seus melhores momentos entre 2003 e 2006; no quadriênio seguinte, reduz-se quase à metade (53%) para em seguida (2011 a 2014) ser ainda menor: 22%. As sucessivas quedas na criação de projetos têm impacto não apenas no ano em que ocorrem, mas nos anos subsequentes, haja vista que a ocupação dos lotes não se esgota no ano de criação dos assentamentos, mas se prolonga nos anos seguintes.

(c) Nº de projetos criados em áreas desapropriadas: - 2003/2006: 1.004 (43,5%) - 2007/2010: 651 (53,3%) - 2011/2014: 300 (58,6%)	(d) Área dos projetos criados em áreas desapropriadas: - 2003/2006: 2.531,6 mil ha (8,1%) - 2007/2010: 1.435,7 mil ha (8,7%) - 2011/2014: 561,4 mil ha (18,9%)
---	---

Os números acima devem ser analisados de acordo com duas perspectivas: a primeira mostra que a criação de projetos em área desapropriada diminui ao longo do tempo. De outra parte, mostram o aumento na instalação de projetos em áreas obtidas por desapropriação em relação do total de cada período. Como indicam os dados a seguir apresentados, esse feito perde boa parte de importância quando se verifica o total de área desapropriada destinada a novos projetos nos três períodos. A área desapropriada incorporada pelos projetos também é decrescente: de 2,5 milhões de hectares, o total da área baixa para 1,4 milhão e, a seguir, para 561 mil hectares.

*Assentamentos rurais em execução: situação em 31/12/2014*

Apesar dos números declinantes em termos de realizações em períodos recentes, o Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra) registrava, em 31 de dezembro de 2014, quase um milhão de famílias assentadas, distribuídas por 9.255 projetos e ocupando uma área de 88,32 milhões de hectares.

55. Como pode ser verificado em edições anteriores deste periódico, a cada ano o Incra tem incorporado a sua base de projetos em execução também muitos criados por governos estaduais e ainda efetuando o reconhecimento com beneficiários de reforma agrária sobretudo de populações tradicionais ocupantes de áreas que passam a ser reconhecidas como de projetos da reforma agrária.

Embora significativos, esses dados devem ser analisados com cuidado. Para muito agraristas, apenas os assentamentos em terras desapropriadas e, portanto, com potencial para afetarem a estrutura fundiária, conformariam o real espaço conquistado pelo programa de reforma agrária. Os demais projetos seriam parte da política fundiária de regulação da ocupação de áreas rurais do território nacional.

Os projetos distribuem-se de forma desigual pelas grandes regiões brasileiras: o Nordeste deixou de ser a região com maior número de famílias assentadas, tendo sido ultrapassada nesse quesito pela região Norte, que também abriga a maior parte das terras destinadas aos assentamentos rurais (76%). Esses resultados refletem a inflexão observada a partir de 2002-2003 com o aumento na constituição de assentamentos em terras públicas e criação de novas modalidades de projetos voltados para o manejo florestal e otimização no uso dos recursos naturais. Isso em boa medida ocorreu pela incorporação de parcelas da população que já ocupavam e exploravam áreas de floresta e várzea amazônica, com atividades econômicas extrativistas (ribeirinhos, quilombolas, povos da floresta).

A tabela 6 mostra, na parte superior, a distribuição por grandes regiões dos assentamentos rurais em execução, ou seja, inscritos no Sipra/Incrá em 31 de dezembro de 2014. Como já assinalado, na região Norte, os assentamentos rurais abarcam 76% da área total dos projetos e 44% do total de famílias beneficiadas. Na parte posterior da tabela, estão os dados dos seis estados que abrigam 62% das famílias assentadas. O estado do Pará continua abrigando a maior parte das famílias incluídas no programa de reforma agrária (1/4 do total) e apresentando a terceira maior área média do país.

Vem crescendo significativamente a atuação do Incra no estado do Amazonas, que, com outros cinco estados, responde por mais de 60% das famílias assentadas (segunda parte da tabela 6). Ali, a criação de projetos de assentamentos até 2002 era tímida. A partir de 2003, o estado passa a ter muitas de suas áreas, com a população nelas instalada, reconhecidas ou estabelecidas como projetos da reforma agrária, especificamente pela criação de projetos voltados para a preservação ambiental. Tal movimento ocorreu também, ainda que em menor ímpeto, nos demais estados da região, mas no Amazonas grandes territórios foram configurados como projetos de assentamento, para proteção e preservação ambiental:<sup>56</sup> 144 unidades, em uma área de quase 26 milhões de hectares.<sup>57</sup> Um segundo conjunto de assentamentos, com 39 unidades, segue o modelo tradicional de assentamento, sem prejuízo do respeito às normas ambientais, mas sem exclusividade em atividades extrativistas. A área média dos lotes de assentamento no estado é a maior do país, com pouco

56. Projetos "verdes": Floe, Flona, PAE, PSF, PDS, RDS e Resex.

57. A área total ocupada pelos projetos da reforma agrária no estado do Amazonas é a maior do país.

mais de 380 hectares, uma extensão superior à área total de muitos projetos.<sup>58</sup> Mas o fato mais significativo está em que, atualmente, o Amazonas responde, sozinho, pela quase terça parte de todas as áreas dos projetos de assentamento (31%).

TABELA 6

**Reforma agrária: projetos em execução, por regiões e UFs selecionadas – Brasil (31/12/2014)**

Regiões e UFs selecionadas	Nº de projetos	Área (ha)	Capacidade: nº famílias (1)	Nº de famílias assentadas	Área média (ha) (2)	Projetos (%)	Área (%)	Famílias assentadas (%)
<b>Brasil</b>	<b>9.255</b>	<b>88.316.516,98</b>	<b>1.173.317</b>	<b>969.626</b>	<b>75,27</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Norte	2.134	67.235.327,71	553.426	428.229	121,49	23,1	76,1	44,2
Nordeste	4.260	10.763.479,28	360.486	323.531	29,86	46,0	12,2	33,4
Sudeste	777	1.457.177,85	55.121	43.712	26,44	8,4	1,6	4,5
Sul	830	825.360,22	39.996	36.464	20,64	9,0	0,9	3,8
Centro-Oeste	1.254	8.035.171,91	164.288	137.690	48,91	13,5	9,1	14,2
PA	1.120	23.149.606,42	314.033	244.778	73,72	12,1	26,2	25,2
MA	1.013	4.716.566,39	146.514	130.847	32,19	10,9	5,3	13,5
MT	546	6.083.617,95	101.582	83.475	59,89	5,9	6,9	8,6
AM	144	27.381.804,28	71.744	56.179	381,66	1,6	31,0	5,8
BA	674	2.009.945,12	55.556	46.908	36,18	7,3	2,3	4,8
RO	217	6.181.552,98	65.786	38.792	93,96	2,3	7,0	4,0
<b>Soma</b>	<b>3.714</b>	<b>69.523.093,14</b>	<b>755.215</b>	<b>600.979</b>	<b>92,06</b>	<b>40,1</b>	<b>78,7</b>	<b>62,0</b>

Fonte: Sipra/SDM/Relatório: Rel\_0229, em: 12/2/2015.

Elaboração da Coordenação de Desenvolvimento Rural/Disoc/Ipea.

Notas:<sup>1</sup> A capacidade do assentamento é uma estimativa preliminar feita a partir da extensão total da área do projeto, sem levar em conta suas especificidades (variações topográficas e agrônômicas do terreno, a heterogeneidade das famílias, a necessidade de instalar redes de água e energia, de abrir estradas etc.), antes de se proceder à delimitação dos lotes. Isto quase sempre significa um superdimensionamento da capacidade da área, embora a medida inclua, também, lotes em projetos recentes e ainda não plenamente ocupados e as possíveis vagas criadas por desistências. A diferença entre "capacidade" e "o número de famílias assentadas" não oferece um quantitativo preciso das vagas disponíveis, mas é a partir da medida de "capacidade" que se estabelece a área do lote ser ocupado por cada família.

<sup>2</sup> Área Média = área/capacidade do assentamento (nº de famílias passíveis de serem assentadas).

No Nordeste, sobressaem os estados do Maranhão e da Bahia, mas com concentrações de área apropriada e famílias assentadas menores que o observado no estado do Pará.

Na Bahia, o período entre 1995 e 2002 concentrou a maior parte dos assentamentos do estado (77%) e das famílias assentadas (67%), mas apenas após 2009 houve a criação de projetos com claros objetivos ambientais: um Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS) e quatro Reservas Extrativistas (Resex).

58. Boa parte dos projetos "verdes", sobretudo os desenvolvidos em áreas florestais e de reserva extrativista, por suas características e para cumprirem o objetivo de funcionarem como reservas ambientais, não passa por parcelamentos como acontece com os assentamentos rurais em geral, onde cada família desenvolve suas atividades produtivas.

Exclusivamente na Bahia existe um tipo peculiar de assentamento: Projetos de Fundo de Pasto (PFP).<sup>59</sup> Apesar das mudanças na região do semiárido, determinados modos de vida ainda resistem. Em um ambiente hostil para a agricultura, o pastoreio continua sendo a base da sobrevivência dessas famílias, que, para tanto, estabeleceram uma estratégia baseada no compartilhamento dos territórios que ocupam desde tempos coloniais. Constituem comunidades unidas por laços de compadrio e parentesco, vivendo e trabalhando em áreas sem cercamento.<sup>60</sup> O uso comum das pastagens e de outros recursos básicos se dá pela junção de glebas pertencentes a cada unidade familiar, acrescidas das terras de uso comum, onde realizam o pastoreio de animais.

As comunidades sertanejas de Fundo de Pasto, com frequência, têm as terras que ocupam disputadas por fazendeiros, às vezes por meios violentos, outras pela judicialização das disputas. Os PFPs já reconhecidos como projetos de assentamento compreendem uma pequena parcela dessas comunidades: são 152 projetos, com cerca de 10% da área dos projetos de assentamento em geral e 10% das famílias assentadas na Bahia.<sup>61</sup>

Como mostra a tabela 6, o Maranhão abriga 13,50% das famílias assentadas em 5% da área total de projetos de assentamento registrada em 31 de dezembro de 2014. Poucos projetos do Maranhão podem ser classificados como “verdes”, embora o estado tenha boa parte de seu território incrustado na Amazônia Legal: 1,6% do número de projetos e da área e menos de 1% das famílias assentadas em sete projetos agroextrativistas, sete de desenvolvimento sustentável e duas reservas extrativistas, todos em fase inicial de instalação, criados a partir de 2005.

Rondônia, estado que foi destinatário de projetos de colonização oficial e privada na década de 1970, ainda possui em execução alguns projetos de colonização integrada (PIC), que ocupam 1,8 milhão de hectares, com capacidade para 17,5 mil famílias. Somente a partir de 2002, começaram a ser estabelecidos projetos exclusivamente voltados para a preservação ambiental: Floresta Nacional (Flona), Assentamento Florestal (PAF) e Reserva Extrativista (Resex). Ainda minoritários, ocupam menos de 30% da área atualmente destinada para a reforma agrária,

59. Os povos e comunidades tradicionais, como os indígenas, quilombolas, faxinais, fundo de pasto e outros, estão amparados, no âmbito nacional, pela Constituição Federal, pelo Decreto Federal nº 6.040/2007 e pela Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais, e, no âmbito internacional, pela convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), ratificada pelo Decreto Presidencial nº 5.051/2004. No âmbito estadual, as comunidades de fundos de pasto estão contempladas na Constituição da Bahia de 1989, Artigo 178.

60. Os remanescentes grupos de fundo de pasto são formados por descendentes de vaqueiros da chamada Civilização do Couro – período que remete aos primórdios da colonização do sertão, quando se criava gado para fornecer animais de trabalho aos engenhos de açúcar. Eram homens livres que, por seus serviços, recebiam filhotes como pagamento – sistema que perdurou até tempos recentes entre trabalhadores de poucas posses e proprietários de rebanhos maiores.

61. Apenas começaram a ser reconhecidos e incorporados ao programa de reforma agrária em 2001, sobretudo nos anos de 2005 e 2006. Cobrem uma parcela pequena das comunidades dessa natureza existente na Bahia e nenhuma das demais espalhadas por outros estados do Nordeste.

abrigoando 3% das famílias assentadas no estado. Majoritariamente, os projetos estão classificados como “assentamento federal/estadual”, ou seja, áreas parceladas em lotes entregues às famílias sem-terra.

Finalmente, o Mato Grosso, território que durante os anos 1970 e 1990 observou forte expansão da fronteira agrícola apoiada pela instalação de projetos privados de colonização. Até 1990, o número de projetos oficiais de assentamento era pequeno: 43 ou 8% do total existente. Entre 2000 e 2010, foram criados 491 projetos, onde vivem quase 70 mil famílias. A partir de 2007, inicia-se a implementação dos projetos de desenvolvimento sustentável; atualmente são 12 e abrigam 1,5 mil famílias, números pequenos frente ao total de famílias assentadas em outros tipos de projetos (mais de 80 mil).

#### *Estruturação dos projetos de assentamento*

Tem sido recorrente, há décadas,<sup>62</sup> a assertiva governamental de que a estruturação dos projetos de assentamento constitui o grande desafio a ser vencido, tanto pela necessidade de que isso ocorra, como para justificar metas modestas para o assentamento de novas famílias. Ainda assim, 55% dos projetos em execução, em 31 de dezembro de 2014, não ultrapassaram as etapas iniciais de instalação. Nesses projetos vivem 525 mil famílias, mais da metade do total de famílias assentadas (conforme tabela 7, a seguir).

Nem todos os projetos são de criação recente: 47% foram criados há mais de cinco anos, tempo que deveria ter sido suficiente para se situar a maioria, ao menos, na fase de estruturação.

Um obstáculo a ser vencido para o desenvolvimento dos projetos de assentamento – de forma a propiciar qualidade de vida às famílias assentadas e estruturação produtiva dos lotes – passa pela instalação da infraestrutura básica:<sup>63</sup> acesso à água, a estradas e a outras obras. Mesmo que o Incra possa construir parcerias com governos estaduais e municipais, além de articular-se com outras instituições e movimentos sociais, dificuldades diversas continuam presentes. Restrições orçamentárias e carências de recursos técnicos e humanos ajudam a entender as dificuldades para o desenvolvimento dos assentamentos, sobretudo pelo fato serem reiteradas a cada ano. As dificuldades logísticas também são grandes, dada a extensão territorial do país e as diversidades culturais, de clima, geográficas e agrônômicas.

62. O Estatuto de terra (Lei nº 4.504/1964) estabelece em vários dispositivos, especialmente os artigos 73 e 89, ainda vigentes, a determinação de propiciar aos assentamentos rurais toda infraestrutura necessária para seu desenvolvimento.

63. O Incra atua de forma direta, por meio de parcerias com governos estaduais e/ou municipais além de fazer a articulação junto a outros entes do acesso a políticas públicas voltadas à infraestrutura como acesso à energia, saneamento, moradia, água etc. De outra parte, a construção de moradia não é mais realizada com recursos do Crédito Instalação, mas por meio do Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), subprograma do Programa Minha Casa Minha Vida (Portaria Interministerial nº 78, em 8/2/2013 e conforme procedimentos definidos na Nota Técnica DD/Incra nº 2/2013, de 22/7/2013).

Basicamente a implantação e a recuperação de infraestrutura básica em projetos de assentamento têm como objetivo propiciar as condições necessárias para o desenvolvimento econômico e social nas áreas de reforma agrária. Em 2014, segundo o Relatório de Gestão 2014 (Brasil, 2015b),<sup>64</sup> o Incra priorizou sua atuação na implantação e recuperação de infraestrutura básica em projetos de assentamento e no

levantamento das demandas de infraestrutura dos PAs a serem beneficiados com a implantação ou recuperação de estradas vicinais, rede elétrica, saneamento básico e sistemas de captação e distribuição de água, etc., visando proporcionar as condições físicas necessárias para o desenvolvimento sustentável dos assentamentos

Os dados do Sipra/Incra revelam que os esforços desenvolvidos não resultaram em melhorias perceptíveis nos dados relativos à classificação das fases dos projetos entre 2013 e 2014. Nesse período, as condições dos projetos permaneceram iguais, como mostra a tabela 7.

TABELA 7  
Fases dos projetos de reforma agrária em execução (2013 e 2014)

Fases	2013 – nº de projetos	2013 – Projetos (%)	2014 – nº de projetos	2014 – Projetos (%)
Assentamento criado	3.314	36	3.418	37
Assentamento em instalação	1.636	18	1.639	18
Assentamento em estruturação	2.553	28	2.584	28
Assentamento em consolidação	1.099	12	1.109	12
Assentamento consolidado	507	6	505	5
<b>Total geral</b>	<b>9.109</b>	<b>100</b>	<b>9.255</b>	<b>100</b>

Fonte: Sipra/SDM/Relatório: Rel\_0227, em 13/2/2014 e 12/2/2015.  
Elaboração da Coordenação de Desenvolvimento Rural/Disoc/lpea.

Um novo modelo de financiamento das etapas iniciais de constituição e desenvolvimento dos assentamentos foi recentemente proposto. Compreende três ciclos: *i*) Estruturação Inicial – acesso ao apoio inicial e ao fomento; *ii*) Crédito Rural Para a Inserção Produtiva – Segurança Alimentar: Acesso ao Microcrédito Produtivo com condições especiais de acesso para os assentados do PNRA; e *iii*) Crédito Rural para a Consolidação Produtiva – acesso ao Pronaf A.

64. Ver Brasil (2015).

### QUADRO 1 Novos créditos da reforma agrária<sup>1</sup>

Ciclo I – Instalação Até R\$ 14 mil/assentado	Apoio inicial 1: R\$ 2,4 mil + Fomento 1: R\$ 3,2 mil
	Apoio inicial 2: R\$ 3,2 mil + Fomento 2: R\$ 3,2 mil + Mulher: R\$ 3,2 mil
Ciclo II – Inclusão Produtiva – Segurança alimentar Até R\$ 12 mil/assentado	Microcrédito R\$ 4 mil/ano Limitado até três operações/assentado
Ciclo III – Estruturação Produtiva	Atividades produtivas (custeio e investimento) R\$ 25 mil
Mais alimentos para a reforma agrária	

Fonte: Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamentos (DD), Incra (2014).

Nota: <sup>1</sup> O atual Crédito de Instalação foi criado com a edição da Medida Provisória nº 636/2013 (convertida na Lei nº 13.001/2014) e regulamentado pelo Decreto nº 8.256/2014, que adotou nova sistemática de garantia de recursos ao público da reforma agrária, resultando na modernização do Crédito de Instalação. O novo modelo – ainda não plenamente em vigor – compreende ciclos progressivos (Instalação, Microcrédito e Mais Alimentos Reforma Agrária) com vistas à estruturação produtiva, com agilidade na operacionalização, a ser realizada via bancária, por meio de cartão magnético individual. Em fase inicial de implantação deve contemplar primeiramente os assentamentos realizados em 2015, portanto ainda sem informações suficientes para uma avaliação.

#### *Relatório de Gestão Incra/2014*

Ordenar e racionalizar a disponibilidade de recursos para essa tarefa é de fundamental importância, desde que aconteça a tempo justo. Dificuldades financeiras, operacionais e técnicas têm sido constantes no processo de implantação dos assentamentos rurais. Recursos financeiros escasseiam e a formulação de projetos adequados a cada realidade necessita de técnicos especializados, nem sempre disponíveis.

**TABELA 8**  
**Projetos em execução, segundo as fases de implantação, por regiões e períodos de criação – Brasil: posição em 31/12/2014**  
(Em %)

Fase dos projetos	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Total geral
Fase inicial <sup>1</sup>	67	50	66	62	26	<b>55</b>
Assentamento em estruturação	16	34	17	28	44	<b>28</b>
Fases finais <sup>2</sup>	17	17	17	10	30	<b>17</b>
Total geral	100	100	100	100	100	<b>100</b>

Fonte: Sipra/SDM/Relatório: Rel\_0227, em 12/2/2015.

Elaboração da Coordenação de Desenvolvimento Rural/Disoc/Ipea.

Notas: <sup>1</sup> Inclui os projetos em fase inicial e em instalação.

<sup>2</sup> Inclui projetos em fase de consolidação e projetos consolidados.

As limitações ao desenvolvimento social e produtivo dos assentamentos rurais estão presentes em todas as regiões do Brasil, tendo avançado mais,

em termos relativos, no Centro-Oeste, onde 30% dos projetos estão em fase de consolidação e/ou consolidados.

Apesar das aquisições sob a forma onerosa (desapropriações e compra e venda de terras) ocorridas em 2014, ainda tem prevalecido a constituição de novos assentamentos em terras públicas, a maior parte já ocupadas e compondo parte importante das ações de regularização fundiária. Como já apontado neste periódico, com nenhum

impacto sobre a estrutura fundiária e beneficiando apenas marginalmente trabalhadores rurais sem-terra, haja vista que a criação de projetos sobretudo na Amazônia Legal, embora política importante e necessária, beneficia os seus ocupantes históricos, população extrativista e ribeirinhos (Boletim de Políticas Sociais n. 23 (2015)).

#### *Os atuais impasses*

O cenário político aponta aumento das restrições e engessamento das possibilidades de cumprimento integral da função social da terra, haja vista a decisão do governo de voltar atrás em relação à Instrução Normativa nº 83, do Inbra, que pretendia ajustar os procedimentos para obtenção de terras para os assentamentos rurais, com novas diretrizes. Mais uma vez, o governo desautorizou o Inbra e o MDA para atender a pressão dos ruralistas.

As terras públicas, até agora em boa parte protegidas por mandato constitucional, podem agora ser disponibilizadas para o mercado de terras. Recentemente foi promulgada a Lei nº 13.178/2015, que praticamente ratifica de ofício os títulos das grandes propriedades na faixa de fronteira.

A preocupação não é apenas agrária, mas por razões de segurança nacional na faixa de fronteira do país. O referido projeto de lei despreza as normas vigentes, passando por cima do Estatuto da Terra e do Poder Executivo, desprezando, inclusive, audiência do órgão fundiário nacional – o Inbra. Os prejuízos vão além dos títulos concedidos irregularmente, com indenizações, requeridas judicialmente, cujo montante estima-se em mais de R\$ 30 bilhões, só na faixa de fronteira no Estado do Paraná. (Osvaldo Russo. Artigo publicado no Jornal Brasil Popular – 23/9/2015).

É certo que a lei deverá ser objeto de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin). Poderá ser revogada ou amenizada. O que revela claramente é que o avanço sobre todas as terras públicas segue fortemente impulsionado pela bancada ruralista. Nesse sentido, está em discussão um projeto e lei que visa liberar a aquisição de terras por estrangeiros.

A boa notícia vem do STJ, em específico na sua decisão colegiada acerca de mandado de segurança em favor de famílias sem-teto, impedindo a execução de mandado de despejo e, dessa forma, evitando a resolução do conflito por meio

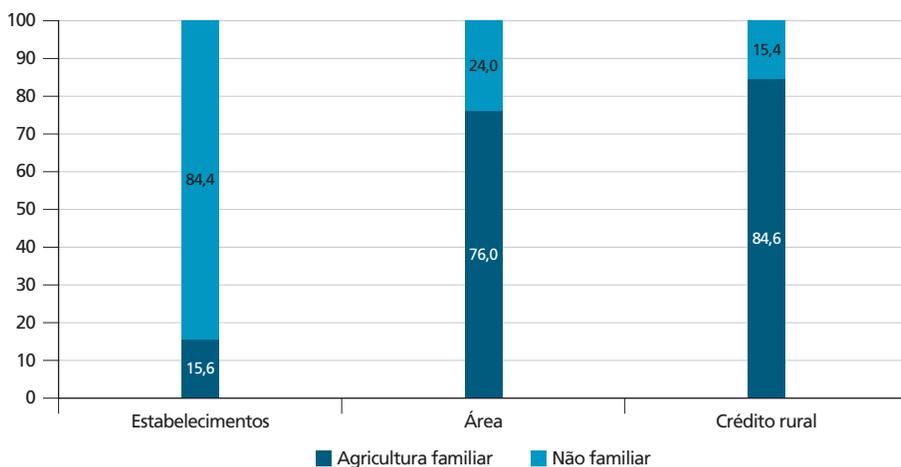
da violência policial.<sup>65</sup> Espera-se que tal decisão venha a proteger também as famílias sem-terra que ocupam latifúndios improdutivos como forma de pressionar as autoridades fundiárias a promover sua desapropriação. Se a regra será seguida por outras instâncias governamentais, isto é, algo a ser observado daqui para frente.

### 3.3 Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)

Para o ano-agrícola 2014-2015, foram destinados R\$ 24,1 bilhões à agricultura familiar para financiamento da produção pelo Pronaf. Em termos nominais, um acréscimo de 14,7%, em relação ao período anterior. Se o valor disponibilizado para o Pronaf for considerado dentro total de recursos do crédito rural disponibilizado para o período, que foi de R\$ 156,1 bilhões, algumas observações interessantes podem ser levantadas. À agricultura familiar que, segundo o último Censo Agropecuário, representa 84,4% dos estabelecimentos agropecuários, os recursos disponibilizados para o crédito rural correspondem a 15,4% do total. Para a agricultura patronal, os números praticamente se invertem: o segmento que representa 15,6% dos estabelecimentos é beneficiado com 84,6% dos recursos. Mesmo se for considerada a área dos estabelecimentos que, conhecidamente, é detida em sua grande maioria pela agricultura patronal, ainda se observa uma desproporção, visto que a área referente à agricultura familiar corresponde a 24% do total ocupado pelos estabelecimentos.

GRÁFICO 7

**Estabelecimentos agropecuários e crédito rural, por categorias (agricultura familiar/ Pronaf e não familiar)**  
(Em %)



Fontes: IBGE/Censo Agropecuário; MDA: Plano-Safra 2014-2015; Ministério da Agricultura e Abastecimento: Plano Agrícola e Pecuário 2014-2015.

65. Trata-se do caso da ocupação Izidora, na zona metropolitana de Belo Horizonte.

Do total disponibilizado pelo Pronaf, foram executados praticamente 100% dos recursos, o que permitiu a formalização de 1,88 milhão de contratos na última safra, um aumento de 5% em relação à safra 2013-2014. O valor médio dos contratos foi de R\$ 13,2 mil. Observando os dados desagregados por modalidade de financiamento, vê-se que o número de contratos de investimento (destinados à aquisição de equipamentos, estruturação do estabelecimento e compra de efetivos de animais) foi praticamente o dobro do número de contratos de custeio (que têm a finalidade de financiar a compra de insumos para produção: sementes, fertilizantes, agrotóxicos, ração animal, entre outros). Com relação ao montante negociado, os contratos de custeio representaram 45% e os de investimentos 55% do total.

TABELA 9  
Pronaf – número de contratos e valores negociados

Ano-agrícola	Número de contratos			Montante negociado (R\$ milhões)		
	Custeio	Investimento	Total	Custeio	Investimento	Total
2013-2014	639.601	1.153.812	<b>1.793.413</b>	10.360,83	13.217,75	<b>23.578,59</b>
2014-2015	614.927	1.269.726	<b>1.884.653</b>	11.170,52	13.721,79	<b>24.892,31</b>
Variação (%)	-3,90%	10,00%	<b>5,10%</b>	7,80%	3,80%	<b>5,60%</b>

Fonte: Banco Central/Sicor – Matriz de Dados do Crédito Rural.

Obs.: Considerado, para cada ano-agrícola, o período de julho-junho. Valores mensais deflacionados para junho/2015 pelo IGP-DI.

Ao analisar o desempenho do Pronaf por grandes regiões, constata-se que, apesar do aumento do número de contratos, nacionalmente, em relação ao ano-agrícola anterior, as regiões apresentam diferenças. Três regiões apresentaram queda em número de contratos: Sul, 3,4%; Sudeste, 0,3%; Norte, 13,2%. As regiões Nordeste e Centro-Oeste apresentaram elevação do número de contratos, respectivamente, 15,3 e 5,6. Com quase 121 mil contratos a mais do que o período anterior, a região Nordeste foi a responsável pelo aumento geral do número de contratos. A região representou quase metade do total de contratos do Pronaf na última safra.

Contudo, ao serem comparados os montantes negociados, observa-se que a região Sul é a que teve o maior percentual. Praticamente a metade dos valores negociados ocorreu nessa região. No Sudeste, o montante negociado representou 20% do total. As regiões Norte e Centro-Oeste apresentaram percentuais semelhantes entre si, em torno de 7,5% cada. No Nordeste, os quase 912 mil contratos realizados representaram apenas 14,5% dos valores negociados. Nessa região, 86,6% dos contratos foram de investimento, apresentando um valor contratual médio de R\$ 3,5 mil, o qual corresponde ao teto do Microcrédito Rural (Grupo B do Pronaf). Assim, apesar de não estar disponível a informação do desempenho do Pronaf por enquadramento para o período analisado, fica evidente que a grande maioria dos contratos firmados na região Nordeste refere-se ao Microcrédito Rural, destinado ao segmento de menor renda da agricultura familiar.

TABELA 10  
Pronaf – desempenho por grandes regiões (2014-2015)<sup>1</sup>

Regiões	Número de contratos			Montante negociado		
	Custeio	Investimento	Total	Custeio	Investimento	Total
Centro-Oeste	5,30%	2,40%	<b>3,30%</b>	6,80%	8,50%	<b>7,70%</b>
Nordeste	7,20%	68,30%	<b>48,40%</b>	4,30%	22,80%	<b>14,50%</b>
Norte	2,60%	5,70%	<b>4,70%</b>	2,70%	11,40%	<b>7,50%</b>
Sudeste	18,70%	13,60%	<b>15,20%</b>	19,50%	21,20%	<b>20,40%</b>
Sul	66,20%	10,10%	<b>28,40%</b>	66,70%	36,20%	<b>49,80%</b>

Fonte: Banco Central/Sicor – Matriz de Dados do Crédito Rural.

Nota: <sup>1</sup>. Para os dados absolutos, ver Anexo Estatístico deste capítulo.

Uma análise importante a ser feita diz respeito ao que o Pronaf vem financiando, especialmente, com relação às atividades e aos produtos agropecuários beneficiados pela política. Tomando especificamente a modalidade de custeio do crédito Pronaf, a pecuária bovina e as lavouras de milho, soja e café representam 79% dos contratos firmados e 74% do montante negociado. Para efeito de comparação, o crédito rural destinado à agricultura patronal, apresentou comportamento semelhante no mesmo período, quando 77% dos contratos de custeio destinaram-se ao financiamento dos mesmos produtos.<sup>66</sup>

TABELA 11  
Crédito rural – produtos financiados na modalidade custeio (2014-2015)

Produto	Pronaf		Outros programas	
	Contratos	Montante (R\$)	Contratos	Montante (R\$)
Bovinos (A)	184.432	3.115.218.774,77	118.947	14.904.687.737,60
Milho (B)	139.532	1.703.026.581,49	35.370	5.957.689.072,01
Soja (C)	111.017	2.239.539.202,20	56.903	13.435.937.471,39
Café (D)	48.336	830.293.130,63	48.855	4.308.692.762,90
<b>Soma (A,B,C,D)</b>	<b>483.317</b>	<b>7.888.077.689,09</b>	<b>260.075</b>	<b>38.607.007.043,90</b>
Outros Produtos	131.612	2.804.749.919,18	79.779	31.838.881.336,60
<b>Total geral</b>	<b>614.929</b>	<b>10.692.827.608,27</b>	<b>339.854</b>	<b>70.445.888.380,50</b>

Fonte: Banco Central/Sicor – Matriz de Dados do Crédito Rural.

66. Para cálculo dos percentuais de produtos da agricultura patronal financiados pelo crédito rural oficial, foram subtraídos os valores referentes ao fumo. Predominantemente, a fumicultura é atividade desenvolvida pela agricultura familiar que, porém, vem deixando de ser financiada pelo Pronaf. Em 2014-2015, foram firmados (fora do Pronaf) 128,6 mil contratos para custeio da produção de fumo, totalizando um valor nominal de R\$ 533 milhões, o que corresponde um valor médio contratual de R\$ 4,1 mil. Pelo Pronaf, foram formalizados 151 contratos, em um montante de R\$ 1,6 milhão, apresentando o valor médio de R\$ 10,3 mil.

Os números do crédito rural, em geral, e do Pronaf, em particular, apontam para algumas considerações. Em primeiro lugar, a desigualdade da distribuição do crédito observada pelas proporções inversas entre agricultura familiar e agricultura patronal reflete, e reforça, a desigualdade fundiária histórica no país. Para dentro da agricultura familiar, a concentração do financiamento em algumas atividades e produtos, similarmente ao que ocorre com a agricultura patronal, incentiva a especialização em produtos que constituem hoje as principais *commodities* negociadas no mercado. Assim, ao analisar a importância do Pronaf como política pública voltada para a agricultura familiar, deve-se tomar em consideração que ele está formatado para o segmento mais capitalizado, cujo modelo de produção está muito semelhante à agricultura patronal, ou seja, integrado ao modelo agrícola dominante vinculado ao agronegócio. Em todo caso, é importante observar o comportamento do Pronaf junto ao segmento menos capitalizado da categoria – o grupo B –, cuja participação relativa vem aumentando, e seus efeitos sobre a maior ou menor diversificação da produção de alimentos.

#### **4 TEMA EM DESTAQUE: AFINAL, PARA ONDE CAMINHA A REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL? DA REGULAÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL DA TERRA À INCLUSÃO PRODUTIVA DE ASSENTADOS**

##### **4.1 O contexto político-institucional e econômico**

Seguindo as últimas edições deste periódico, o presente capítulo de “Desenvolvimento rural” reitera que há um processo de paulatino constrangimento da política de reforma agrária nos anos recentes.

Tal como visto nas seções anteriores, esse constrangimento exprime, em primeiro lugar, o protagonismo que as exportações de *commodities* agrícolas passaram a desempenhar, a partir dos anos 2000, no equilíbrio macroeconômico do país, gerando saldos de comércio exterior que suprimam a necessidade de financiamento do déficit em conta corrente do balanço de pagamentos. Delgado (2015) assinala que essa fórmula de ajuste, já aplicada a crises anteriores de endividamento externo, deixou de ser uma medida conjuntural para se tornar uma estratégia de longo prazo que submeteu a questão agrária à funcionalidade macroeconômica do setor primário exportador. Colocada a serviço da sustentação do equilíbrio macroeconômico, a política agrícola, em geral regida por determinantes conjunturais, acabou por subordinar a política agrária, à qual a Constituição atribui, pelo princípio da função social da terra, prioridade estrutural.

Esse arranjo engendrou um intenso processo de acumulação de capital no setor agroexportador, sob patrocínio estatal, tanto na forma de créditos e subsídios públicos – como nos Planos Safras, nas políticas de incentivo à aquisição de maquinário agrícola etc. –, quanto na forma de uma política de regulação

(ou desregulação) fundiária que tem garantido as condições de expansão das atividades agroexportadoras. Do ponto de vista macroeconômico, tal estratégia tem-se mostrado exitosa, dados os sucessivos recordes de safra e exportação. Contudo, se se pode enaltecer, por exemplo, o fato de que, de 2000 a 2014, as quantidades produzidas de cana-de-açúcar e soja cresceram 2,2 e 2,6 vezes, atingindo, respectivamente, 737 milhões de toneladas (ton.) e 86 milhões de ton., não é supérfluo notar que as áreas plantadas dessas culturas ampliaram-se, no período, em 2,1 e 2,2 vezes, passando a ocupar 10 milhões de hectares (há) e 30 milhões ha. Tais resultados são efeito da articulação entre as cadeias de produção agrícola, a grande propriedade e o Estado, e, ao mesmo tempo, a causa pela qual este último se torna mais dependente desta estratégia e o setor agropecuário se torna mais dependente do Estado – em suas várias esferas institucionais – para reproduzi-la na escala necessária.

O sucesso dessa estratégia promoveu uma generalizada elevação dos preços da terra no país, o que não apenas restringe fortemente as possibilidades de obtenção de terra para a reforma agrária, como, ainda, aumenta a disputa sobre as terras públicas. Essa disputa transcorre na esfera dos poderes Executivo, Judiciário e Legislativo. Neste último, como dito na seção “Fatos relevantes”, a atuação da bancada ruralista tem ganhado a dimensão de verdadeira ofensiva pela mercantilização do patrimônio fundiário público e contra as políticas de democratização do acesso à terra. Tal movimento delinea uma política fundiária “liberalizante”, cujo sentido geral está em ampliar a oferta de terras apropriáveis pelo grande setor agropecuário,<sup>67</sup> o que envolve, entre outras ações, a transferência de terras públicas ao mercado – por meio, da regularização fundiária e titulação de assentamentos, citadas adiante –, o cerceamento de direitos territoriais de povos tradicionais – como pretende a PEC nº 215, que, se aprovada, transferirá ao Congresso a palavra final sobre as demarcações de terras indígenas –, e a redução das obrigações ambientais – como na reforma do Código Florestal, que permitiu aos proprietários compensar o uso da reserva legal com aquisição de outra área preservada em microbacia distinta daquela em que ocorreu o desmatamento. A sanção da Lei nº 13.178/2015, que ratifica registros de imóveis em faixas de fronteira, independentemente do tamanho da área, legalizando a apropriação indevida de terras públicas, vem acrescentar ao quadro uma nova abertura em favor da expansão do grande setor agropecuário.

No que diz respeito ao Poder Judiciário, as decisões adversas à reforma agrária consubstanciam-se principalmente nos processos de desapropriação: além de, frequentemente, não atender a regra legal de imitar o Incra na posse dos imóveis desapropriados tão logo seja publicado o decreto correspondente, o Judiciário por vezes arbitra, em favor dos proprietários, indenizações que majoram a tal ponto o

---

67. Para uma análise mais completa desse processo, ver Ipea (2015).

valor de mercado das áreas – incorporando juros compensatórios e moratórios – que a alternativa de obter terras via compra tem-se mostrado menos custosa em alguns casos recentes. Tais<sup>68</sup> determinações permitem presumir que a concepção civilista da propriedade fundiária como bem mercantil particular ainda prevalece, na tradição jurídica brasileira, sobre o princípio constitucional da função social da terra.

No âmbito do Poder Executivo, a capacidade de pressão da bancada ruralista – autointitulada Frente Parlamentar pela Agropecuária – e das grandes associações patronais agropecuárias, como a CNA, não apenas tem por objetivo ampliar a parcela de recursos públicos capturados para o financiamento do setor, como, ainda, atua no sentido de obstar a efetivação concreta de medidas necessárias à realização da política de reforma agrária, como, por exemplo, a atualização dos índices de produtividade que embasam as ações de desapropriação e que ainda adotam os parâmetros do Censo Agropecuário de 1975.<sup>69</sup> Essa pressão responde, também, como indicado anteriormente, por sucessivas estratégias de desautorização das instituições incumbidas de promover políticas de democratização do acesso à terra e reconhecimento dos territórios de povos e comunidades tradicionais, como o Incra e a Funai: ilustram esse processo a PEC nº 215, referida há pouco, a ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo antigo PFL junto ao STF, e ainda pendente de votação, contra o Decreto nº 4.887/2003, que regulamenta os procedimentos de regularização dos territórios quilombolas,<sup>70</sup> e a também já citada revogação, pela AGU, do dispositivo da IN nº 83/2015 que incluía no cadastro das propriedades suscetíveis a desapropriação os imóveis em que fosse flagrada a exploração de trabalho análogo à escravidão. É importante ressaltar que, embora se possa vislumbrar, na capacidade de pressão da bancada ruralista, um elemento de continuidade do domínio político das velhas oligarquias agrárias entre nós, é mais plausível, hoje, imputar esse poder ao papel que o grande setor agroexportador, modernizado, englobando em sua classe atores internos e externos, desempenha na estratégia macroeconômica que propriamente a uma permanência histórica.<sup>71</sup>

Esse é o contexto que tem delimitado a atuação recente do Incra e a partir do qual um novo modelo de reforma agrária tem sido construído. Esse novo modelo não parece ser pensado a partir da constatação de que o modelo anterior –

---

68. Essas questões são escrutinadas mais detalhadamente em *Perspectivas da política social* do Ipea.

69. Tal atualização, em voga nos anos 2010 e 2011, é objeto de portaria conjunta do Mapa e MDA.

70. O julgamento foi iniciado em 2012, quando o Ministro Cezar Peluso votou pela inconstitucionalidade do decreto. Após este voto, a Ministra Rosa Weber pediu vistas do processo e, em março deste ano, na retomada do julgamento, votou pela constitucionalidade. Os demais ministros ainda deverão pronunciar-se a respeito.

71. Em meados da década de 1990, quando, segundo Delgado (2015), a estratégia macroeconômica abandonara a política de exportações de *commodities* agrícolas sob a perspectiva de que a abertura financeira equacionaria o problema da dependência de recursos externos e, quando parte das políticas de apoio estatal ao grande setor agropecuário havia sido desativada, registra-se não apenas uma ascensão das mobilizações sociais por terra, como, ainda, uma ampla aprovação popular à pauta da reforma agrária. Para mais detalhes desse contexto, ver *Políticas sociais: acompanhamento e análise* do Ipea.

o modelo constitucional – se teria esgotado, mas, sim, a partir do fato de que sua realização se tornou quase impossível em uma estrutura de relações de poder que, como descreve Delgado (2015), deu forma a um pacto de economia política que, no campo das questões agrárias, agrícolas e fundiárias, confere aos interesses ligados ao grande agronegócio uma primazia indisputável. Dito de outro modo, a reforma agrária constitucional – com desapropriação de latifúndios por descumprimento da função social da propriedade e com a destinação prioritária das terras públicas à criação de assentamentos – não foi superada: ela foi constrangida por força dos obstáculos externos que se opõem à sua realização na conjuntura político-institucional e econômica que definiu o espaço das ações do Estado nos últimos anos.

#### **4.2 A reforma agrária relegada: a prática da regularização fundiária e o discurso da estruturação dos assentamentos.**

Tendo cada vez menos visibilidade na agenda governamental, em especial a partir de 2007, quando começam a ser registradas as reduções no número de desapropriações e de criação de novos projetos de assentamento, a reforma agrária deixou de figurar, no campo discursivo e no campo da prática, como principal resposta do Estado à demanda social por terra. Desde então, duas políticas sobressaíram no discurso oficial como estratégias alternativas e alegadamente prioritárias da ação do Estado em atenção às necessidades dos trabalhadores rurais sem-terra, dos assentados e dos pequenos agricultores: a regularização fundiária e a estruturação dos assentamentos já instalados. De certo modo, pode-se dizer, nas atuais circunstâncias, que ambas operam no sentido de promover uma contrarreforma agrária.

Embora tenha sido justificada como instrumento capaz de conferir segurança jurídica às ocupações precárias de terra em favor dos pequenos posseiros, a política de regularização fundiária não necessariamente limita-se a esses objetivos. Com efeito, o programa Terra Legal, exemplo maior desta política nos últimos anos, colide, por princípio, com a determinação constitucional,<sup>72</sup> segundo a qual a destinação de terras públicas deve compatibilizar-se com a reforma agrária. O programa, cuja proposta inicial visava legalizar até 300 mil áreas particulares em 58 milhões de hectares de terras da União na Amazônia, não apenas tem reproduzido a forte concentração fundiária da região,<sup>73</sup> regularizando posses de até 1.500 ha – o que excede largamente os parâmetros da agricultura familiar –, como, ainda, ao dispensar de vistoria grande parte das áreas e não estatuir critérios seguros e aferíveis de comprovação das ocupações, não tem oferecido garantias suficientes que impedissem a legitimação de grilagem de terras numa região marcada por

72. Constituição Federal, Artigo 188.

73. Com efeito, até 2011, as posses com área de até um módulo fiscal, embora representassem 63,7% do total, detinham em conjunto apenas 17,4% da área total cadastrada; inversamente, as posses com áreas entre 4 e 15 módulos fiscais, ou superiores a esse limite, somavam, em número, pouco mais de 8% do total, mas abrangiam metade (49,1%) da área cadastrada. Ver Brito e Barreto (2011). Para uma análise mais detalhada do programa Terra Legal, ver Valadares (2013).

conflitos fundiários. Além de absorver parte de recursos técnicos e financeiros do Incra, o Terra Legal tem operado a subtração de um amplo patrimônio público que poderia servir de base fundiária para ações de democratização do acesso à terra. Tal política exprime a visão hegemônica que guiou as ações recentes do Estado na questão agrária: reiterando uma concepção de propriedade rural fundada na figura do imóvel privado e individual, a regularização fundiária converteu-se mais propriamente em um meio de ampliação do estoque de terras para o mercado fundiário da Amazônia, tendo como exemplo uma visão comprometida com os imperativos constitucionais da função social da terra.

Outra linha recente de ação da política de terras, cujas consequências mais amplas encontram correspondência nos efeitos da política de regularização fundiária, toma forma no projeto de promover a titulação dos lotes de assentamentos de reforma agrária. Esse projeto ganhou expressão na Lei nº 13.001, de 2014,<sup>74</sup> que promove a transferência não onerosa ao domínio particular de atuais beneficiários da reforma agrária, de lotes de assentamento, criados em terras públicas federais, cuja extensão não exceda a um módulo fiscal. A soma das áreas suscetíveis à titulação nos termos da lei poderia chegar a 7 milhões de hectares, 84% de toda a terra pública destinada a assentamentos nos últimos vinte anos.<sup>75</sup> Conquanto contenha um viés distributivo e legalista, a medida favorece também o mercado de terras, já que amplia a oferta mediante a incorporação, ao estoque fundiário disponível, de terras que estavam sob domínio da União. Como as áreas alienáveis estão no limite ou abaixo do limite considerado suficiente para garantir sua viabilidade econômica – um módulo fiscal –, dificilmente os assentados que se tornarem proprietários delas terão condições de conquistarem sua emancipação produtiva: como, por isso, esses lotes tendem a ser vendidos, é possível que tal titulação funcione como uma política de mercantilização da terra pública e de retrocesso no combate à concentração fundiária. De resto, a autorização à transferência dos lotes aos assentados, dada pela Lei nº 13.001/2014, veio ao encontro de diretrizes que, ao menos desde 2012, têm conferido à titulação papel de maior relevo nas estratégias de atuação do Incra.<sup>76</sup> Se a ideia de emancipar os assentados, abrindo-lhes uma “porta de saída” da reforma agrária, não é nova, no atual contexto ela parece ser retomada como objetivo estratégico de um órgão que precisa abdicar de “obrigações secundárias” – ligadas à estruturação inicial (moradias, estradas etc.) e gestão permanente dos projetos – e concentrar-se no seu papel institucional estrito – isto é, a administração e o ordenamento da malha fundiária.

74. Uma análise mais ampla dessa lei e de suas consequências pode ser encontrada em *Políticas sociais: acompanhamento e análise*, 23.

75. Os assentamentos criados em imóveis desapropriados não seriam atingidos por essa medida. Os detalhes da estimativa citada constam no texto referenciado na nota anterior.

76. Para a descrição crítica desse processo, ver *Políticas sociais: acompanhamento e análise*, n. 22 do Ipea.

De outra parte, a proposta de conferir prioridade à estruturação dos assentamentos, considerada em si mesmo, vinha ao encontro da necessidade premente de dotar os projetos de infraestrutura básica, não apenas para assegurar condições de permanência às famílias, mas, ainda, para garantir a efetividade tempestiva das demais políticas de incentivo à produção, como os créditos. Ademais, tal orientação, tornada mais clara a partir de 2012, afinava-se com os objetivos do programa Brasil Sem Miséria de promover a geração de renda entre as populações pobres do campo, e envolvia investimentos em assistência técnica para assentados, em articulação com uma política de fomento direcionada a esse grupo e a metas de inclusão dos beneficiários da reforma agrária nas políticas de compra pública da produção, como o PAA. Contudo, a prioridade em favor do investimento qualitativo nos assentamentos já criados significou, no próprio discurso oficial,<sup>77</sup> a relegação a segundo plano das ações de obtenção de terras e do compromisso de aumentar o quantitativo de famílias assentadas.

Esse calculado sacrifício da pauta agrária não parece ter colhido as compensações esperadas: segundo dados do Incra,<sup>78</sup> 53% do total dos projetos de assentamento em 2011 não haviam atingido a fase de estruturação; até meados de 2015, conforme foi visto na seção anterior, esse índice era de 55%. Isso significa que mais da metade dos projetos ainda não superou as fases iniciais de criação e instalação, nem foi, portanto, beneficiada com, pelo menos, algumas das ações de implantação de infraestrutura básica compreendidas na fase de estruturação, como abastecimento de água, eletrificação, abertura de estradas vicinais e edificação de moradias. Dificilmente, poder-se-ia atribuir essa alta no índice de assentamentos não estruturados à instalação de novos projetos no período de 2011 a 2014, que se caracteriza por registrar as mais baixas médias de criação de assentamentos desde o Governo Collor, sobretudo porque o próprio governo expressou que a obtenção de terras para a reforma agrária não figurava entre suas prioridades. Por fim, os dados mais recentes do PAA<sup>79</sup> mostram que o programa, longe de atingir a meta de incorporar 445 mil famílias fornecedoras até 2014, projetada pelo Brasil sem Miséria, reduziu-se, em 2013 e 2014, a patamares menores que os alcançados em 2012 – 96,5 mil e 113,3 mil, respectivamente, contra 192,5 mil<sup>80</sup> –, pondo em dúvida, pois, a eficácia da decisão política de converter o PAA em meio de geração de renda e inclusão produtiva qualificada do amplo contingente de agricultores pobres e de assentados da reforma agrária do país.

77. Ver, por exemplo, a matéria *Incra quer elevar produção agrícola nos assentamentos* do Valor Econômico.

78. Dados do Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra). Ver também *Políticas sociais: acompanhamento e análise*, n. 20, 22 e 23 do Ipea.

79. Para uma análise detalhada do desempenho recente do PAA, ver *Políticas sociais: acompanhamento e análise*, 22 e 23 do Ipea.

80. Dados do PAA Data.

Seja no nível das práticas, seja no nível dos discursos, a centralidade das políticas de regularização fundiária, incluindo a titulação, e da estruturação dos assentamentos conformou, em parte, o terreno político e institucional sobre o qual o Incra atualmente discute um novo modelo para a reforma agrária. Embora, como se verá adiante, o Incra proponha um diagnóstico acerca dos sinais de esgotamento do modelo anterior e tente responder a tais sinais com um novo modelo de reforma agrária, o contexto que tem balizado sua atuação segue sendo fortemente restritivo. Essa avaliação talvez permita afirmar que, se a política agrária recente gravitou em torno da priorização da regularização fundiária e da estruturação dos assentamentos, isto não decorre de uma voluntária renúncia do Incra e do MDA ao compromisso de fazer a reforma agrária, mas expressa, antes, uma espécie de política agrária possível no atual momento histórico. Esse novo modelo, reiterando o discurso da estruturação dos assentamentos já com vistas à inclusão produtiva, consolida, no discurso, a substituição da política fundiária – cuja realização o Incra se vê alijado – por uma política de desenvolvimento territorial. Esta última, pensada como forma de desenvolvimento rural dos assentamentos, atua sobre quadros fundiários preestabelecidos, tomados como “dados”, e não como objetos de uma intervenção fundiária distributiva calcada no princípio da função social da terra.

#### **4.3 A resposta do Incra ao contexto restritivo: causas do “esgotamento” da reforma agrária constitucional, abandono da política fundiária e incorporação da matriz territorial ao novo modelo**

O contexto político e econômico atual, delineado nas seções anteriores, suscita expectativas sobre as diretrizes que estarão no plano nacional de reforma agrária 2015–2018, com previsão de lançamento ainda em 2015. Pode-se, entretanto, oferecer uma antecipação dos rumos gerais que a política pretende seguir com base na análise do documento “Um novo modelo para a reforma agrária”, divulgado pelo Incra após audiência pública em Sena Madureira (AC), ocorrida em 16 de julho de 2015.

O modelo proposto tem por base um diagnóstico que aponta para o “esgotamento” da reforma agrária constitucional, isto é, da reforma agrária reconhecida como política fundiária distributiva que se realizaria a partir da aplicação do princípio da função social da terra sobre uma estrutura marcada pela concentração da propriedade. O diagnóstico do Incra remete a dois conjuntos de justificativas que abonariam a mudança de paradigma de suas ações. O primeiro diz respeito às múltiplas transformações demográficas, sociais e econômicas pelas quais vem passando o país: envelhecimento populacional, maior acesso à habitação, ao consumo de bens duráveis e às tecnologias de informação e de comunicação, além da interiorização das instituições de ensino superior e de uma dinâmica aparentemente mais intensa de aproximação do campo em relação a redes de serviço, sobretudo de saúde, situadas nas cidades. O segundo conjunto de justificativas

está associado à “desautorização” tacitamente imposta aos órgãos incumbidos de efetuar o princípio da função social da terra de intervirem sobre o *status quo* fundiário ante os limites dados pela conjuntura político-econômica. O novo modelo assume que, nesse contexto, a submissão da política agrária à política agrícola, a dificuldade de desapropriar imóveis pelos critérios de produtividade vigentes, o passivo de infraestrutura de transporte, logística e serviços nas áreas de reforma agrária e a dinâmica do mercado de terras seriam, todos, sinais de “esgotamento” da política de reforma agrária constitucional, e não mais problemas suscetíveis à ação política do Estado.

A despeito de essas mudanças afetarem várias dimensões da vida social dos sujeitos do campo, em direções e magnitudes de difícil prospecção, a visibilidade desses processos parece ter permitido ao Incra avançar na compreensão dos assentamentos de reforma agrária segundo uma abordagem territorial. Tal abordagem tem-se tornado recorrente no âmbito das políticas agrárias desde, pelo menos, 2003, quando o MDA, por meio da Secretaria de Desenvolvimento Territorial, começou a gestar o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais<sup>81</sup> e, posteriormente, o Programa Territórios da Cidadania.<sup>82</sup> Ambos propuseram uma concepção do rural que realçava as interfaces com o espaço urbano em vista de constituir estratégias de desenvolvimento, de geração de renda e trabalho que dinamizassem as potencialidades locais. O mais recente desdobramento dos numerosos estudos acadêmicos e institucionais que celebram o conceito de território como matriz de políticas públicas foi o amplo e rigoroso estudo *Repensando o conceito de ruralidade no Brasil: implicações para as políticas públicas*, coordenado por Tania Bacelar.<sup>83</sup> Sua abordagem – que, em consonância com os critérios da OCDE, reitera que o Brasil rural é maior que o dos dados oficiais, abrangendo 37% da população<sup>84</sup> – aponta para a existência de 26 tipos de regiões rurais, definidas a partir dos biomas e outras características, propondo, por fim, como caminho para o desenvolvimento rural, o conjunto de oportunidades territoriais geradas pelo *continuum* rural-urbano.

81. Implementado em 2003 pela SDT/MDA, o programa foi acolhido no PPA 2004-2007 e mantém-se no PAA 2012/2015. Encontra-se estruturado em 164 territórios em todo o país e constitui-se de 2,5 mil municípios. Sua execução conta com a instituição de um Colegiado de Desenvolvimento Territorial (Codeter).

82. Implementado em 2008, estruturava-se em 120 territórios da cidadania. “A prioridade era atender territórios que apresentassem baixo acesso a serviços básicos, índices de estagnação na geração de renda e carência de políticas integradas e sustentáveis para autonomia econômica de médio prazo. Seu objetivo é “a superação da pobreza e geração de trabalho e renda no meio rural por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável”. Especificamente, o programa visa à promoção da inclusão produtiva das populações pobres dos territórios, mediante o planejamento e integração de políticas públicas” (Delgado; Leite, 2011, p. 94).

83. Para execução do projeto, o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), por meio do Fórum DRS estabeleceu parcerias com os Ministérios do Desenvolvimento Agrário e do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDS), o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), a Fundação Banco do Brasil (FBB) e os governos dos estados de Pernambuco, Paraíba, Ceará e Bahia.

84. O Censo Demográfico de 2010 do IBGE calcula em 16% o total da população rural do país.

O chamado novo modelo de reforma agrária subscreve esse entendimento, reconhecendo no território o espaço aglutinador de dinâmicas socioeconômicas, com oferta de serviços, redes de mercado e oportunidades de trabalho e formação que podem somar-se às estratégias produtivas dos assentamentos. Conquanto esteja ainda pouco clara a forma com que o Incra pretende dar efetividade à perspectiva territorial, o novo modelo de reforma agrária compromete-se com o referencial de regionalização, assumindo como premissas os conceitos de *nova ruralidade* e *redes de cidades*, com objetivo de repensar as condições de criação e de desenvolvimento de novos assentamentos. O texto da IN nº 83/2015 permitiu captar uma inflexão nas regras que presidem à obtenção de imóveis rurais, substituindo a preocupação em buscar apenas propriedades improdutivas pela intenção de priorizar regiões cujas dinâmicas rural-urbanas ofereceriam melhor viabilidade econômica aos projetos. O § 2º do Artigo 3 daquela norma prevê esse condicionante ao indicar que o Incra elaborará “Estudo da Capacidade de Geração de Renda regionalizado que servirá de instrumento para definir parâmetros e subsidiar decisões” relacionadas “às ações de obtenção de terras, com vistas ao desenvolvimento territorial”. O inciso I do Artigo 17 do dispositivo refere, por sua vez, que a identificação do potencial de geração de renda levará em conta as condições produtivas do solo, o acesso à água para consumo e a produção e o mercado consumidor.

Conquanto o discurso referente à função social da terra não esteja de todo ausente dos documentos que constroem o novo modelo de reforma agrária, pode-se afirmar que a matriz territorial que parece defini-lo obscurece a perspectiva fundiária e, assim, afasta de seu horizonte o enfrentamento da crescente concentração da propriedade da terra no país. A despeito desses limites, porém, o novo modelo e reforma agrária projeta duas metas importantes: o assentamento de 120 mil famílias até 2018 e a adoção de uma estratégia de inclusão produtiva calcada na agroindustrialização com gestão cooperativa e no apoio à comercialização da produção dos assentados. Este último objetivo, especificamente, tem-se respaldado na experiência de dois programas – o Terra Sol e o Terra Forte –, e articula-se à abordagem territorial que condiciona a criação dos projetos a estudos de viabilidade econômica. A seção seguinte pretende oferecer uma descrição e uma crítica desses processos.

#### **4.4 O diálogo entre as dinâmicas econômicas territoriais e as estratégias de agroindustrialização do novo modelo de reforma agrária – e seus problemas**

Em atenção à necessidade de inserir os assentamentos nas dinâmicas econômicas dos territórios, a fim de promover a inclusão produtiva e a geração de renda das famílias assentadas, o novo modelo para a reforma agrária propõe ações de fomento à agroindustrialização e comercialização, com apoio à implantação ou modernização de empreendimentos coletivos. As ações previstas no novo modelo devem realizar-se por meio de dois programas já existentes: o Terra Sol e o Terra Forte.

Criado pelo Incra em 2004, com objetivo de estimular a agroindustrialização e a exploração comercial dos produtos e serviços dos assentamentos, o Programa Terra Sol foi pensado como estratégia de geração de renda a partir de atividades sustentáveis e pluriativas, que valorizassem experiências e potencialidades regionais com ênfase na agroecologia e na segurança alimentar. Desde sua criação, foram investidos R\$ 44 milhões em apoio a 102 projetos, beneficiando 147 mil famílias.<sup>85</sup> Tais resultados, porém, devem sua maior parte ao desempenho do programa no biênio 2007-2008, quando mais de 80 mil famílias foram atendidas: de 2009 em diante, os dados denotam acentuada queda na sua execução, com o número de famílias beneficiadas, raramente chegando a 15 mil ao ano.<sup>86</sup>

O Terra Forte, ativado em 2013, viria de certa forma reiterar, em cenário ampliado, a estratégia do Terra Sol, pondo ênfase na instalação de empreendimentos coletivos agroindustriais nos assentamentos e na estruturação de circuitos de comercialização.<sup>87</sup> Os objetivos específicos de promover a adequação sanitária dos produtos das agroindústrias dos assentados e a regularização jurídicas das organizações coletivas constituídas por eles denotam a preocupação em conferir escala de mercado ao programa. Quando lançado, porém, dispondo de recursos iniciais de R\$ 300 milhões para vigorar por cinco anos com expectativa de atender 200 cooperativas e beneficiar 20 mil famílias, o Terra Forte ficou longe de atingir os resultados previstos: de 300 demandas por agroindústrias em assentamentos identificadas pelo Incra, apenas 138 projetos integraram a carteira de investimentos do programa e, destes, 32 foram qualificados pela Fundação Banco do Brasil, responsável por operar a linha de crédito;<sup>88</sup> ao final, já em julho de 2015, somente dois foram aprovados.

O novo modelo de reforma agrária, no entanto, pretende reformar o programa Terra Forte, simplificando suas etapas e articulando-o a uma abordagem territorial.

---

85. O Terra Sol opera por meio de uma chamada pública de projetos. As propostas das entidades representativas (associação ou cooperativa) são avaliadas pela Superintendência Regional do Incra. Os dados foram consultados no site do Incra: <<http://goo.gl/0q8LJ5>>. Acesso em: 7 nov. 2015.

86. Linhas apoiadas pelo Programa Terra Sol: Agroindustrialização, implantação e recuperação de agroindústrias; Aquisição de equipamento; Capacitação dos beneficiários para a atividade agroindustrial; Comercialização, divulgação e venda dos produtos da reforma agrária; Capacitação dos beneficiários em gestão administrativa e comercialização; Atividades pluriativas, turismo rural e ecoturismo; Restaurantes rurais; Artesanato; Agroecologia: Fomentar estudos e projetos inseridos em uma estratégia de transição agroecológica; Beneficiamento e comercialização de produtos agroecológicos; Apoio à implementação, em caráter demonstrativo, de iniciativas com bases agroecológicas que tenham resultados comprovados por estudos realizados por instituições de ensino ou pesquisa.

87. Os objetivos do Programa Terra Forte são: apoiar a implantação de empreendimentos coletivos agroindustriais e de comercialização da produção dos assentados da reforma agrária; apoiar a adequação, ampliação, recuperação e/ou modernização de agroindústrias da produção agropecuária e extrativista; apoiar a elaboração de projetos de adequação e regularização sanitária de produtos de agroindústrias de assentamentos da Reforma Agrária; apoiar a estruturação de circuitos de comercialização; viabilizar a organização e a regularização jurídica dos empreendimentos produtivos coletivos; e viabilizar as condições e opções de geração de trabalho e renda para os assentados da reforma agrária.

88. Do recurso total de R\$ 300 milhões, metade viria do BNDES, R\$ 20 milhões da Fundação Banco do Brasil e R\$ 130 milhões dos demais parceiros (BB, MDA, MDS, Incra e Conab). Para constituir uma carteira de projetos a serem atendidos pelo Programa, foi realizada uma Chamada Pública. Ver em: <<http://goo.gl/Z9o2kv>>. Acesso em: 20 nov. 2015.

Segundo sua lógica, as ações de obtenção de terras para a reforma agrária seriam precedidas por um estudo das funções e fluxos econômicos gerados por uma agroindústria “âncora”, a partir da qual se projetaria uma área de abrangência, cuja definição serviria tanto à instalação de novos projetos quanto à integração dos projetos existentes à dinâmica produtiva criada por ela. O modelo emula, de certo modo, as redes de serviços públicos, como os de saúde, cuja estrutura organiza-se por níveis crescentes de complexidade: assim como os hospitais, que concentram serviços de maior complexidade, definem, a partir de sua localização, uma área de abrangência, assim também as agroindústrias, que concentrariam as etapas de agregação de valor, seriam o centro ordenador das atividades produtivas dos assentamentos.

Criado um novo projeto, teria início a fase de estruturação básica, com o subsequente repasse dos fomentos produtivos às famílias e com a chegada dos serviços de assistência técnica ao assentamento. Essa assistência técnica já seria inteiramente voltada à atividade da agroindústria “âncora”. A entrada das famílias no programa Terra Forte, por meio de cooperativas de produção ligadas à agroindústria “âncora”, constituiria a etapa culminante do novo modelo de reforma agrária. As 120 mil famílias que o Incra promete assentar até 2018 já se enquadrariam nesse modelo.

Em tese, a articulação entre cooperativismo e agroindústria, com base na agricultura familiar, poderia, satisfeitas as necessidades de estruturação dos assentamentos, surtir efeitos positivos, não apenas por agregar valor à produção dos assentados, mas por propiciar-lhes uma inserção econômica fundada na autonomia coletiva. O modelo, de certo modo, atribui às agroindústrias a função das empresas integradoras; no entanto, ao prefigurar a possibilidade de transferir aos produtores cooperativados o controle sobre o processo de agregação de valor, não reproduz, ao menos nesse nível, a dependência característica do regime de trabalho dos produtores integrados aos grandes complexos agropecuários. Mas, se é relativamente mais simples integrar os assentados a dinâmicas econômicas preestabelecidas que promover autonomia de decisão e organização no processo produtivo, o modelo parece considerar a constituição das cooperativas como uma espécie de obrigação jurídica que se impõe aos assentados para fins de obtenção de financiamento, e não como uma resposta coletiva às necessidades comuns.

O novo modelo prevê, ainda, ativar políticas públicas já existentes – como o PAA, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) e outras modalidades de compras institucionais federais – para assegurar a comercialização da produção dos assentados e, assim, equacionar a dependência dos pequenos produtores rurais em relação a intermediários privados. Tal estratégia almeja também fortalecer a autonomia econômica dos assentados, criando condições para ampliar a parcela da renda apropriada por eles a partir da comercialização da produção.

Dado, porém, o desempenho recente dos programas de compras públicas, está claro que essa alternativa demandaria um esforço olímpico de inclusão das famílias assentadas no quadro já restrito de fornecedores do PAA e do Pnae: em 2014, por exemplo, apenas 13,7 mil assentados participaram do PAA,<sup>89</sup> e menos de 40% dos municípios do país cumpriram a cota fixada em lei de reservar 30% dos recursos da merenda escolar para aquisição de alimentos produzidos pela agricultura familiar.<sup>90</sup>

Em síntese, o novo modelo de reforma agrária abrangeria, pois, um amplo e intensivo programa que empreendesse a estruturação dos assentamentos – mais da metade deles, como foi visto, ainda não superou as fases iniciais de instalação –, para, a partir da identificação de dinâmicas econômicas em que os assentamentos poderiam inserir-se, unir as famílias em torno de um projeto produtivo coletivo e fazer funcionar as agroindústrias cooperativadas cuja produção seria comercializada por meio de programas federais de compras públicas. Se tal agenda, conquanto promissora, já soa, pela simples enunciação dos objetivos, como uma tarefa de difícil consecução, é necessário pontuar ainda que, à luz dos resultados até agora alcançados, as metas que têm sido divulgadas pelo Inkra parecem decididamente ressentir-se de uma avaliação de factibilidade. De acordo com o documento que vem servindo de referência a essas considerações,<sup>91</sup> o Inkra pretende mediar a contratação – pelas instituições de financiamento do programa Terra Forte – de mil cooperativas de assentados até 2018, com um investimento total de R\$ 3,4 bilhões na agroindustrialização, de R\$ 2,2 bilhões em créditos, além de R\$ 180 milhões em assistência técnica e R\$ 390 milhões no Programa Nacional de Educação da Reforma Agrária (Pronera), para a formação de quadros técnicos entre os produtores assentados.<sup>92</sup>

Não está claro se tais metas aplicar-se-iam tão somente às 120 mil famílias a serem assentadas até 2018 ou se poderiam incluir produtores já assentados. As seções anteriores deste capítulo, porém, assinalaram o imenso passivo de estruturação dos assentamentos e a redução dos valores investidos em 2013 e 2014 na ação orçamentária correspondente, além de registrarem que a meta inaugural do programa Terra Forte de atender a duzentas cooperativas em cinco anos<sup>93</sup> frustrou-se

89. Segundo o PAA data.

90. Segundo o FNDE. Em 2014, porém, o número dos municípios que cumpriram a cota de 30% estipulada pelo Artigo 14 da Lei nº 11.947/2009 foi 52% superior ao registrado em 2013. Os totais, no entanto, referem-se a todo o universo dos agricultores familiares, e não apenas aos assentados da reforma agrária.

91. “Um novo modelo para a reforma agrária”, divulgado pelo Inkra após audiência pública em Sena Madureira (AC), ocorrida em 16 de julho de 2015.

92. Essas metas estão programadas por ano-safra: para a safra de 2015/2016, seriam 32 cooperativas contratadas, R\$ 94 milhões em agroindústrias, R\$ 30 milhões em Ater, R\$ 29 milhões em Pronera e R\$ 80 milhões em crédito; para a safra 2016/2017, seriam 250 cooperativas contratadas, R\$ 900 milhões em agroindústrias, R\$ 50 milhões em Ater, R\$ 120 milhões em Pronera e R\$ 700 milhões em crédito; para as safras 2017/2018 e 2018/2019, seriam, a cada ano, 359 cooperativas contratadas, R\$ 1,2 bilhão em agroindústrias, R\$ 50 milhões em Ater, R\$ 120 milhões em Pronera e R\$ 700 milhões em crédito.

93. Ver: <<http://goo.gl/Z9o2kv>>. Acesso em: 25 nov. 2015.

antecipadamente com a contratação de apenas dois projetos em pouco mais de dois anos de operação. A intenção inscrita no novo modelo de reforma agrária de contratar mil cooperativas de assentados até a safra 2018/2019 significaria nada menos que quintuplicar uma meta recente, as duzentas cooperativas previstas no lançamento do Terra Forte, que ficou longe de ser atingida.

#### 4.5 A questão do financiamento do novo modelo e a redescoberta do ITR

Parte das dificuldades que cercam a implantação efetiva do novo modelo de reforma agrária diz respeito ao seu financiamento. Para contornar esse limite, um conjunto de alternativas tem sido pensado. Ao programa Terra Forte, seriam incorporadas outras instituições financiadoras – Caixa Econômica Federal, Banco do Nordeste, Banco da Amazônia, Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul e cooperativas de crédito –, de maneira a abreviar o tempo de avaliação dos projetos e ampliar as possibilidades de qualificação financeira das propostas. Além disso, o novo modelo de reforma agrária contaria com a criação de um Fundo da Agroindústria Familiar, para aval das operações do mesmo programa. A fonte dos recursos que viria a compor esse fundo, segundo declarações recentes do ministro do Desenvolvimento Agrário,<sup>94</sup> seria o Imposto Territorial Rural (ITR).

A trajetória do ITR no sistema tributário brasileiro concorre, de certo modo, com a trajetória institucional da política de reforma agrária e com o gradativo ocultamento do princípio da função social da terra na política fundiária. Previsto no Artigo 153 da Constituição, o ITR fora concebido inicialmente como um tributo extrafiscal, cuja finalidade era penalizar o latifúndio improdutivo: a Lei nº 9.393/1996,<sup>95</sup> que o regulamenta, estipula alíquotas sobre o valor da terra nua, que variam de 0,03% – para imóveis de menor área (até 50 ha) e alto grau de utilização da terra<sup>96</sup> (maior que 80%); até 20% – para imóveis de maior área (mais de 5 mil ha) e baixo grau de utilização da terra (menor que 30%). A arrecadação do ITR deveria reverter para um fundo de financiamento da reforma agrária. A partir da Lei nº 11.250, de 2005, foi facultado à União delegar, por convênio, aos municípios que assim optassem, a atribuição de fiscalizar, lançar e cobrar o ITR.<sup>97</sup> Como o peso do imposto na arrecadação federal era pouco relevante, a municipalização não implicava perdas substantivas para a União e, ao mesmo tempo, podia favorecer municípios com baixa receita fiscal; tal concessão, contudo, enfraquecendo o caráter federal do ITR, ratificou sua irrisória efetividade como

94. Ver entrevista com o ministro Patrus Ananias, publicada na edição de 28 de setembro de 2015, no Valor Econômico.

95. A essa lei, seguiram-se o Decreto Federal nº 4.382/2002, que regulamenta tributação, fiscalização, arrecadação e administração do ITR, a Instrução Normativa da Secretaria da Receita Federal (SRF) nº 256/2002, que dispõe sobre normas relativas ao ITR, e a Lei Federal nº 11.250/2005. Ver: Meneghetti (1992).

96. O grau de utilização da terra (GUT) exprime a relação percentual entre a área efetivamente utilizada e a área aproveitável do imóvel.

97. O procedimento foi regulamentado pela Instrução Normativa 884/2008, da Secretaria da Receita Federal.

instrumento estratégico para financiamento da reforma agrária e retirou dele a atribuição de penalizar o latifúndio por descumprimento da função social da terra.

As atuais discussões em torno da retomada da cobrança do ITR pela União – pelo Incra – preveem uma elevação da arrecadação de R\$ 930 milhões para R\$ 8,3 bilhões, a partir da revisão do valor da terra nua (VTN), sem alteração das alíquotas. Seriam destinados 25% desses recursos a um fundo de obtenção terras; os 75% restantes constituiriam um fundo de financiamento das agroindústrias familiares. Tal divisão confirma de certo modo a perda de protagonismo das ações fundiárias na política de reforma agrária e reitera o argumento relativo às mudanças de rumo dessa política, cujas prioridades concentram-se, cada vez mais, em ações de estruturação e inclusão produtiva dos assentados. Mas não apenas isso: o debate sobre o ITR também envolve a celebração de uma parceria entre Incra e Receita Federal para o gerenciamento compartilhado de um novo Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR), com o objetivo de aperfeiçoar o conhecimento da estrutura fundiária e de conferir maior segurança jurídica às transações imobiliárias.<sup>98</sup>

Tal propósito remete, mais uma vez, à precedência que vem sendo conferida, a partir do fim da última década, a programas de regularização fundiária pró-mercantilização da terra – agora sob o paradigma da “governança fundiária” –, sem que se mencione claramente em que medida tais esforços favoreceriam, por exemplo, o acesso à terra de agricultores pobres ou o reconhecimento dos territórios de comunidades e povos tradicionais, a par de proporcionar um ambiente seguro de negócios para empresas do setor agropecuário. Ademais, a ideia de compartilhar a gestão da malha fundiária não é nova: na década de 1990, a arrecadação do ITR fora transferida pelo Incra à Receita Federal justamente com o objetivo de constituir um cadastramento nacional das terras.<sup>99</sup>

É importante, porém, reconhecer que essas novas propostas em torno do ITR, na medida em que visam a aumentar a arrecadação pelo reajuste do VTN, poderiam tornar novamente efetivo o princípio punitivo do imposto ao latifúndio improdutivo. Embora seja também contemplada nos termos do novo modelo de reforma agrária, a possibilidade de pôr fim à cobrança de juros compensatórios nas ações de desapropriação, que oneram sobremaneira a política, depende, para se concretizar, de decisão jurisprudencial.

---

98. Segundo reportagem publicada na edição de 24 de junho de 2015 no jornal *Valor Econômico*, o sistema do CNIR será uma ferramenta importante para o planejamento e para a execução de políticas públicas relacionadas às questões fundiárias, fiscal e ambiental.

99. Cumpre informar que o CNIR está previsto desde 2001, pela Lei nº 10.267, que estabelecia a integração do SNCR/Incra com o Cafir, da Receita Federal. Mas tal previsão nunca se concretizou.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As primeiras subseções do *Tema em destaque* argumentam que a política de reforma agrária implementada pelo Incra está transitando para uma política de inclusão produtiva de assentados. Nessa direção, o princípio constitucional da função social da terra foi abandonado, e a desigual estrutura fundiária brasileira não aparece mais como objeto de intervenção estatal. Na verdade, argumentou-se que, sob determinadas circunstâncias, as políticas atualmente em execução operam, até mesmo, no sentido de promover uma contrarreforma agrária. Nas seções seguintes, apresentou-se mais detalhadamente o novo modelo de reforma agrária proposto pelo órgão e questionou-se a viabilidade do Incra implementar o redirecionamento proposto. O contexto de intenso ajuste fiscal e o histórico dos resultados até hoje alcançados sugerem que as metas divulgadas, provavelmente, ressentem-se de uma avaliação de factibilidade.

Para além das críticas já apresentadas, esta seção conclui a análise do “Novo Modelo para a Reforma Agrária” com breves considerações sobre os eventuais riscos de se incluir assentados sob a nova abordagem. Embora as idealizadas agroindústrias cooperativadas possam representar uma forma mais emancipada de associação dos trabalhadores em um modelo de “integração” – quando comparada à “integração”, na qual trabalhadores incorporam-se individualmente às cadeias produtivas –, este modelo não está isento de contradições e limitações. Entre as principais questões que se podem aventar, duas parecem centrais.

Em primeiro lugar, o novo modelo pressupõe um processo de cooperação induzido pelo Estado, uma vez que recursos direcionados à estruturação produtiva dos assentamentos de reforma agrária estarão vinculados à prerrogativa de uma ação coletiva sintetizada na pessoa jurídica de uma cooperativa. Obviamente, não será a primeira vez que uma política pública inferirá sobre a organização social dos agricultores, mas, muito embora a organização social e produtiva seja desejada, é sabido e já bastante debatido que é preciso, primeiramente, educar-se para a cooperação. Nesse sentido, há de se considerar a existência de certa insistência obrigacional de parte de políticas e programas, principalmente referentes à reforma agrária, de que é preciso estar vinculado a alguma cooperativa e/ou associação para contar com a possibilidade de acesso a ações governamentais.

Em segundo lugar, há, aparentemente, um sério risco de a intervenção estatal planejada incentivar uma espécie de especialização produtiva nos assentamentos, o que pode comprometer uma série de funções estratégicas que os assentamentos prestam (ou podem prestar) à sociedade. Segundo Wanderley (2003), a agricultura familiar brasileira cumpre quatro funções primordiais: *i*) reprodução socioeconômica das famílias rurais; *ii*) promoção da segurança alimentar das famílias e da sociedade; *iii*) manutenção do tecido social e cultural; *iv*) preservação dos recursos naturais

e da paisagem rural. Ora, em um contexto de especialização produtiva em torno de produtos e cadeias produtivas eleitas, todas as quatro funções elencadas podem ser comprometidas.

A redução da diversificação produtiva pode comprometer, em primeiro lugar, as condições alimentares das próprias famílias assentadas e, também, o abastecimento do mercado interno de alimentos saudáveis. Pode-se argumentar que a integração aumentaria a renda da família, que poderia, assim, recorrer ao mercado para suprir suas necessidades alimentares. Entretanto, não se pode ignorar que a renda oriunda da agricultura é, naturalmente, instável, e que a ampliação da dependência em relação a um único produto produzido aumentaria tal instabilidade. Condições climáticas, preços, dependência de insumos, submissão às cadeias de comercialização, entre outros, tudo ampliaria a instabilidade da renda dos assentados e, portanto, afetaria a reprodução socioeconômica das famílias rurais, principalmente se considerarmos que muitos agricultores podem endividar-se e ter seus custos fixos aumentados significativamente em um processo de incorporação tecnológica custoso – o que, usualmente, faz parte do processo de integração produtiva.

Atento a essa questão, Altieri (2012, p. 11) sustenta que a subordinação da agricultura familiar às cadeias agroindustriais tem sido tradicionalmente incentivada pelas políticas de Estado. Para o autor,

esse processo se manifesta a montante, pela alta dependência de insumos e equipamentos industriais adquiridos em grande parte via concessão de crédito público, e a jusante através da integração a cadeias mercantis dominadas por grandes empresas dos setores de processamento e distribuição.

Como resultado desta dupla subjugação, tem-se a fragilização econômica das famílias agricultoras, seu endividamento e sua inadimplência. Nesse contexto, considerando que as estratégias pensadas no novo modelo de reforma agrária não enfrentam a forte concentração fundiária do país, isto *per se* aumenta os já altos riscos. A dinâmica do grande capital agroindustrial constitui um condicionante: ele é capaz de asfixiar qualquer tentativa de reposicionar a agricultura familiar nas cadeias produtivas agroindustriais.

Para além da questão econômica, é preciso reconhecer que a mudança de paradigma pode afetar práticas sociais e culturais importantes. A autonomia dos produtores familiares – assegurada pela diversidade da produção agrícola e animal – é uma marca característica desta forma de organização social, e, assim, está repleta de saberes e valores transmitidos de geração para geração. Isso significa dizer que as regras de funcionamento da atividade agrícola familiar não necessariamente se adequam às exigências e regras gerais de funcionamento do mercado, uma vez que foram moldadas pela vida e pela história dessas pessoas. Em outros termos, ressalta-se que o autoconsumo – integrante da lógica da agricultura familiar, mas muitas

vezes reconhecido pelas políticas públicas como sinal de atraso ou inviabilidade econômica – diz respeito não apenas à segurança alimentar da família produtora, mas à sociabilidade, à transmissão de conhecimentos, à sensação de “proteção” em relação às intempéries do mercado e, até mesmo, a um ideal de qualidade de vida. Dessa forma, comprometê-la significa comprometer parte deste patrimônio social e cultural.

É necessário ressaltar que o desenho de política proposto parece, também, não dar a devida atenção à preservação dos recursos naturais e da paisagem rural. Ainda que a estratégia preveja, em tese, fomentar atividades sustentáveis, que valorizem experiências e potencialidades regionais com ênfase na agroecologia, a tendência à especialização produtiva contrapõe-se à ideia de práticas de conservação e uso sustentável da biodiversidade, além de transformar a relação dos homens do campo com a terra e com a natureza.

Por fim, entende-se que o modelo de inserção produtiva idealizado – calcado na agregação de valor aos produtos e em uma inserção mais “qualificada” dos assentados nas cadeias produtivas locais ou regionais – reproduz a lógica economicista do modelo agroindustrial hegemônico. Essa visão não parece orientada pelo objetivo de incorporar, efetivamente, o paradigma agroecológico no desenho das políticas de desenvolvimento rural – demanda social que tem aparecido de forma crescente nas pautas e bandeiras dos movimentos sociais do campo. O paradigma agroecológico defende um modelo alternativo à agricultura industrial e não complementar.

Pode-se afirmar que, a rigor, as novas diretrizes de ação defendidas pelo Incra, e analisadas até aqui, não abrangem, na acepção maior do termo, um novo modelo de reforma agrária. Elas limitam-se a aperfeiçoar os meios de operacionalização da política, buscando reduzir custos, aumentar arrecadação e buscar novas fontes de financiamento. A abordagem territorial pretendida pode, dentro do contexto restritivo descrito, vir a construir uma tentativa de promover o desenvolvimento econômico das famílias assentadas, o que, sem dúvida, viria ao encontro de um dos quesitos constitucionais da função social da terra. Mas é necessário sublinhar que as estratégias pensadas no novo modelo de reforma agrária não enfrentam a forte concentração fundiária do país e que constituem um fator estrutural e condicionante capaz de asfixiar o desenvolvimento social e econômico dos assentamentos e da agricultura familiar como um todo.

## REFERÊNCIAS

ALTIERI, M. **Agroecologia**: bases científicas para uma agricultura sustentável. São Paulo, Rio de Janeiro: Expressão Popular, AS-PTA, 2012.

BRASIL. Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento. **Estatísticas e dados básicos de economia agrícola**. Brasília: Mapa, jul. 2015a. Disponível em: <<http://goo.gl/gfMjIq>>. Acesso em: 7 out. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério do Trabalho e Emprego. **Manual. Contrato de safra**. Brasília: MTE, 2002, p. 43.

\_\_\_\_\_. Ministério do Trabalho e Emprego. **Manual de combate ao trabalho em condições análogas às de escravo**. Brasília: MTE, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/QhmQtV>>. Acesso em: 7 out. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), Diretoria de Gestão Estratégica. **Relatório de Gestão do Exercício de 2014**, p. 27. Brasília: MDA, 2015b.

BRITO, B.; BARRETO, P. A regularização fundiária avançou na Amazônia?. Imazon, 2011.

CIMI – CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO. **Violência contra povos indígenas no Brasil** – dados de 2014. Cimi, 2015.

\_\_\_\_\_. **As violências contra os povos indígenas em Mato Grosso do Sul** – e as resistências do bem viver por uma terra sem males – dados: 2003-2010. Cimi, 2011.

CPT – COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. **Conflitos no Campo** – Brasil. CPT Nacional, edições de 2001 a 2015.

\_\_\_\_\_. **Líder quilombola é morto e esartejado no Pará**. Publicado em 7/7/2014. Disponível em: <<http://goo.gl/GSaOXV>>. Acesso em: 29 out. 2015.

\_\_\_\_\_. Conflitos no Campo Brasil 2014. *In*: COMISSÃO PASTORAL DA TERRA – MARANHÃO. **O contra-fogo da Suzano Papel e Celulose Ltda no território de comunidades quilombolas do leste maranhense**, Carta aberta, 6 nov. 2014. CPT Nacional, 2015.

DELGADO, G. C. **Do capital financeiro na agricultura à economia do agronegócio**: mudanças cíclicas em meio século (1965-2012). Série Estudos rurais. UFRGS Editora, 2012.

\_\_\_\_\_. Economia do agronegócio (anos 2000): pacto de poder com os donos da terra. **Le Monde Diplomatique Brasil**, 2 jul. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/t1JFcv>>. Acesso em: 28 set. 2015.

DIEESE – DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **A situação do trabalho no Brasil na primeira década dos anos 2000**. São Paulo: Dieese, 2012.

\_\_\_\_\_. **Os números da rotatividade no Brasil**: um olhar sobre os dados da RAIS 2002-2013. Disponível em: <<http://goo.gl/h5tTQf>>. Brasília, 2014. Acesso em: 20 set. 2015.

FILGUEIRAS, V. **Terceirização e trabalho análogo ao escravo**: coincidência? Repórter Brasil, 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/PBHaxz>>. Acesso em: 23 set. 2015.

FUNAI – FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO. **Terras indígenas**. Brasília, Funai, ([s.d.]). Disponível em: <<http://goo.gl/qmg9zF>>. Acesso em: 5 nov. 2015.

GEHLEN, I. Políticas públicas e desenvolvimento social rural. **São Paulo em Perspectiva** (*On-line version*), v. 18, n. 2, São Paulo, 2004.

GLOBAL WITNESS. **¿Cuántos Más?** – El medio ambiente mortal de 2014: intimidación y asesinato de activistas ambientales y de la tierra, con Honduras en primer plano. Global Witness Limited, London, United Kingdom: 2015.

\_\_\_\_\_. **Global killings of land and environmental defenders** – 2002-2014. Disponível em: <<https://goo.gl/esEz9c>>. Acesso em: 27 out. 2015.

INCRA – INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. 2015. **Quilombolas**. Disponível em: <<http://goo.gl/suwblu>>. Acesso em: 5 nov. 2015.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Relatório de Pesquisa**: Observatório da Função Socioambiental do Patrimônio da União na Amazônia – Relatório Territorial do Marajó. Brasília: Ipea, 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/JbO69J>>. Acesso em: 10 out. 2015.

\_\_\_\_\_. **Perspectivas da política social**, capítulo 6. Brasília: Ipea, 2010, p. 260-262.

\_\_\_\_\_. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise, n. 23, 2015, capítulo 7.

\_\_\_\_\_. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise, n. 22, 2014, capítulo 7.

\_\_\_\_\_. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise, n. 20, 2012, capítulo 7.

MISNEROVICZ, V.; CANUTO, A. Um ato em favor da Reforma Agrária. *In*: CPT – COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. **Conflitos no Campo Brasil 2014**. CPT Nacional, 2015.

NOVAES, J. R. O trabalho nos canaviais: os jovens entre a enxada e o facão. **Ruris**, v. 3, n. 1, p. 105-127, mar. 2009.

OSÓRIO, R. G.; e SOARES, S. S. D. O Brasil sem miséria e as mudanças no desenho do Bolsa Família. *In*: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; DA COSTA, P. V. (Orgs.). **O Brasil sem Miséria**. Brasília: MDS, 2014.

SIPRA – SISTEMA DE INFORMAÇÕES DE PROJETOS DE REFORMA AGRÁRIA. Dados do Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra). Brasília, SDM/Incrá, 19 jul. 2011.

SOUZA, M. Z. A. **Modernização sem mudanças**: da contagem de cabeças à gestão estratégica de pessoas. Brasília: Abet, 2013.

TEIXEIRA, G. A agricultura e o desenvolvimento agrário na proposta orçamentária 2016. Brasília, setembro de 2015. (Nota técnica Liderança da bancada do PT na Câmara dos Deputados).

VALADARES, A. Terra legal e Nossa Várzea: duas concepções diversas de políticas de regularização fundiária e acesso à terra. **Boletim regional, urbano e ambiental**. Brasília: Ipea, jul./dez., 2013.

WANDERLEY, M. DE N. B. Prefácio. *In*: MALUF, R. S.; CARNEIRO, M. J. (Orgs.). **Para além da produção**: multifuncionalidade e agricultura familiar. Rio de Janeiro: Mauad, 2003.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

FCP – FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES. **Quadro geral de comunidades remanescentes de quilombos**. FCP/Ministério da Cultura, 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/XfIobK>>. Acesso em: 5 nov. 2015.

Incrá quer elevar produção agrícola nos assentamentos. **Valor Econômico**. 19 set. 2012, caderno B, p. 16.

NETO, A. M. Imposto Territorial Rural: algumas considerações. **Revista Indicadores Econômicos FEE**, v. 20, n. 3, Porto Alegre, 1992.

RBA – REDE BRASIL ATUAL. **Pagamento por produção adoece e mata cortadores de cana, avverte pesquisador**, 7 fev. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/m2T4Qk>>. Acesso: 21 set. 2015.