

INDUSTRIALIZAÇÃO AGRÍCOLA, CONCENTRAÇÃO FUNDIÁRIA E REFORMA AGRÁRIA: A AGRICULTURA BRASILEIRA PÓS-MODERNIZAÇÃO CONSERVADORA ¹

Sebastião N. R. Guedes², Renato R. Fleury³

²Professor e coordenador do Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Araraquara (FCL-UNESP) - sebaneto@fclar.unesp.br

³Mestre em Economia pela Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Araraquara (FCL-UNESP) - renato.fleury@hotmail.com

RESUMO

O trabalho que segue propõe-se a discutir a evolução da concentração fundiária no Brasil do I PNRA ao final do governo Lula. A fim de reacender a temática da reforma agrária, será abordado introdutoriamente as transformações pelas quais a agricultura brasileira vivenciou entre 1964 e 1985, como sua modernização ao estilo conservadora e seus impactos sobre a estrutura fundiária. Na tentativa de estabelecer nexos entre evolução do capitalismo, posse da terra e avanços das fronteiras agrícolas – fatores esses, protagonizados pelo agronegócio em início da década de 1970 - será discutido o valor do índice que mede a concentração da posse da terra, o Índice de Gini da concentração fundiária, que tem por objetivo identificar os motivos pelos quais a concentração fundiária permanece elevada, mesmo diante das medidas governamentais relacionadas à distribuição de terra destinada para projetos de reforma agrária de 1985 até 2010.

PALAVRAS-CHAVE: PNRA. Política de terras. Modernização no campo.

ABSTRACT

The work that follows is proposed to discuss the evolution of land concentration in Brazil than I PNRA the end of the Lula government. In order to reignite the issue of land reform will be an introductory addressed the transformations that Brazilian agriculture experienced between 1964 and 1985, as its modernization to conservative style and its impact on the agrarian structure. In an attempt to establish connections between the evolution of capitalism, land tenure and advancement of the agricultural frontier - These factors, perpetrated by agribusiness in the early 1970s - will discuss the value of the index that measures the concentration of land ownership, the Index Gini of land concentration, which aims to identify the reasons why land concentration remains high, despite government measures related to the distribution of land intended for agrarian reform projects from 1985 to 2010.

KEYWORDS: PNRA. Land policy. Modernization in the field.

1 INTRODUÇÃO

Até o presente século, a estrutura fundiária no Brasil, por incrível que pareça, ainda é igual ao dos tempos de Brasil Império (BETTO, 2010). Embora a mesma resistido a várias intervenções que buscaram, se não uma redistribuição massiva da terra, pelo menos a regulação do acesso e uso da terra (REYDON, 2007), o quadro de concentração de terras hoje mostra que

¹ Este artigo é resultado de pesquisa feita para a elaboração de dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da UNESP, intitulada *Reforma Agrária e Estrutura Fundiária no Brasil: uma análise a partir do I Programa Nacional de Reforma Agrária*, sob orientação do professor doutor Sebastião NetoRibeiro Guedes. Os autores se reservaram ao direito de utilizar alguns fragmentos de sua própria dissertação para contribuir ao desenvolvimento do estudo que segue.

“mais da metade da população do Brasil detém menos de 3% das propriedades rurais, e apenas 46 mil proprietários são donos de metade das terras” (BETTO, 2010)².

Desde o I PNRA em 1985 e sucessivos e distintos governos, a reforma agrária passou a compor o leque de políticas estatais voltadas para a agricultura. Mais ou menos pródiga em termos de distribuição conforme o governo ou a conjuntura, ainda que sujeita a vários tipos de crítica, o fato é que, entre 1985 e 2010, mais de 77 milhões de hectares de terras (GIRARDI, 2008a; DIEESE, 2011; LEITE, 2008) foram distribuídos para mais de 1,2 milhões de famílias rurais em assentamentos de reforma agrária (INCRA, 2014).

Esperava-se que esse saldo de execução de projetos de assentamentos por meio da reforma agrária tivesse algum impacto positivo e robusto sobre a concentração da posse da terra no Brasil, fazendo-a diminuir consideravelmente. O Índice de Gini fundiário³, de acordo com o Censo Agropecuário de 2006 e de anos anteriores, evoluiu no seguinte ritmo: 0,858 em 1985; 0,857 em 1995 e 0,856 em 2006 (HOFFMAN, 2010). No entanto, apesar deste leve recuo, os valores indicam uma concentração, que permanece estável e elevada, visto que situa-se acima de 0,8.

2 MATERIAL E MÉTODOS

Delimitou-se essa pesquisa entre 1985 e 2010 pelos seguintes motivos: a maneira como a questão agrária veio ser gerida pelos governos democráticos da Nova República; a obtenção de resultados relevantes e devidamente analisados por órgãos tanto oficiais como não oficiais, a exemplo do Incra e do DATALUTAS/NERA; e, ao período de tempo, de vinte e cinco anos, razoavelmente significativo para se constatar os efeitos de políticas na estrutura agrária estudada.

A respeito da fonte de dados e bibliografia, se utilizou-se dos mesmos conforme estão disponibilizados no site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE – que é o órgão responsável pela divulgação dos Censos Agropecuários, e no site do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Dados secundários, de fontes como DATALUTA/NERA⁴, Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Sócio Econômicos (DIEESE) acoplados a apontamentos de autores relevantes, que há anos estudam a questão, como Leite (2008) e Girardi (2008b) também foram utilizados. O uso desta base foi trabalhado seguindo o critério metodológico da estatística descritiva, confrontando os números da agropecuária brasileira e do meio rural.

3 MODERNIZAÇÃO CONSERVADORA E INDUSTRIALIZAÇÃO DA AGRICULTURA NA DÉCADA DE 1960

² Texto extraído de <http://oglobo.globo.com/politica/o-governo-lulafrei-betto-faz-analise-dos-oito-anos-do-governo-do-pt-2908433#ixzz2tKZhrFII>. Acessado em 16 fev. 2016.

³ O dado mais importante desse último Censo Agropecuário trata da desigualdade da distribuição da posse da terra no Brasil, desigualdade essa que é medida através do Índice de Gini. Esse índice varia entre 0 e 1. Zero significa igualdade absoluta, e um, significa desigualdade absoluta.

⁴ O DATALUTA/NERA - Banco de Dados da Luta pela Terra, é um banco de dados que visa subsidiar o Centro de Documentação do MST, criado por meio do convênio entre a Universidade Estadual Paulista - Unesp e o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST, que trabalha com dados secundários, por meio de pesquisas junto ao MST, ao Instituto Nacional Colonização e Reforma Agrária – Incra, ao Instituto de Terras de São Paulo – Itesp, e à Comissão Pastoral da Terra – CPT. O NERA - Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária - é vinculado ao Departamento de Geografia da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Unesp, campus de Presidente Prudente.

A modernização conservadora no setor agrícola impôs a introdução de técnicas avançadas e, nos últimos anos, a posse da terra não foi mais suficiente para satisfazer a demanda agrícola no Brasil. Um “sistema de máquinas” começava a incorporar a atividade agrícola no lugar da demanda por fatores produtivos arcaicos, tais quais o trabalho ofertado por posições de ofício ainda precárias, como ferreiro, pedreiro, domador de animais e profissões rudimentares correlatas do gênero (GRAZIANO DA SILVA; KAGEYAMA, 1996).

Essa mudança ocorrida no processo de produção agrícola “representou uma verdadeira ruptura” na maneira de analisar a agricultura brasileira, uma vez que quanto mais a atividade agrícola se interava com a atividade industrial, mais se intensificava a divisão social do trabalho e menor era sua autonomia. O setor agrícola passava a ter um maior grau de integração com outros setores da economia, principalmente a indústria (GRAZIANO DA SILVA; KAGEYAMA, 1996).

Somente depois que a industrialização internalizou o D1⁵ (departamento 1), é que o se inicia o processo de industrialização da agricultura. Esse processo tem início na década de 60 e se completa cerca de vinte e cinco anos depois. A industrialização significou a implantação de um departamento produtor de meios de produção para a agricultura, libertando a dinâmica modernizante desta do jugo da capacidade de importar. Foram instaladas nesse período fabricas de tratores e máquinas agrícolas, indústrias de adubos, fertilizantes e defensivos, indústrias de semente e outras fabricações do gênero (GRAZIANO DA SILVA; KAGEYAMA, 1996).

Por sua vez, desenvolveu-se na outra ponta, um conjuntos de empresas que processavam e transformavam o produto agrícola em produtos de consumo industrializados, como eram os casos das usinas de açúcar, de sucos, de frigoríficos e abatedouros etc. Desse modo, a agricultura propriamente dita (as atividades por trás da porteira), reduziu-se a uma atividade demandante de insumos industriais e fornecedora de produtos que funcionam como insumos para as indústrias processadoras. Ela ficou “sanduichada” entre dois segmentos industriais que lhe dão a dinâmica. Surgiam assim os complexos agroindustriais (GRAZIANO DA SILVA; KAGEYAMA, 1996).

Nesse ínterim, a industrialização brasileira estava num ritmo bem acelerado de 1964 em diante. A indústria ditava o comando e a intensidade do crescimento num grau cada vez mais elevado, numa maneira na qual iria se transformando num “elo de uma cadeia” como a atividade agrícola (MÜLLER, 1986). Esse fenômeno fez com que se modificassem as relações de produção, onde a força de trabalho era substituída por outros insumos produtivos. Nesse contexto, pode-se definir algumas características dos Complexos Agroindustriais (CAIs), segundo Graziano da Silva e Kageyama (1996):

- a) São marcados pela dinâmica conjunta da agricultura e indústria
- b) São atividades de capital, inclusive financeiro
- c) São interdependentes setorialmente
- d) São setores ligados pela mesma necessidade de valorização

A partir desse momento, com a constituição dos Complexos Agroindustriais (CAIs), com a industrialização num patamar acelerado e crescentemente ligada à agricultura, e com a introdução do capital financeiro intermediando a economia, um novo padrão de desenvolvimento agrícola se estabeleceu na economia brasileira.

Müller (1986) chama a atenção para dois acontecimentos. O primeiro é referente ao destino da produção agrícola, que é demandada pelo mercado interno por qual estão por trás

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

das agroindústrias processadoras. E o segundo acontecimento é referente à fabricação internalizada de máquinas e insumos destinados à agricultura, fato que concretizou a industrialização da agricultura. O produtor rural, nesse contexto, representa um papel de “elo de uma cadeia”. A Figura 1 representa essas ligações.

Figura 1 – Cadeia de um CAI



Fonte: Adaptado de MÜLLER, 1986, p. 25.

4 O EXPANSIONISMO FUNDIÁRIO PRÓ-MODERNIZAÇÃO AGRÍCOLA (1960 – 1985)

O Estado brasileiro pós-1964 “abriu as portas” para que empresas estrangeiras, antes de tudo, obtivessem facilidades na concessão de terras, para daí lançarem-se como agentes da modernização e industrialização da agricultura. Neste momento, em meados da década de 1960, tinha início um ciclo que pode-se comparar a chamada “acaparação de terras”⁶, e que chegaria ao fim no ano de 1985, quando foi proposta a elaboração do I Plano Nacional de Reforma Agrária. A dedução por acaparação fundiária é cabível pressupondo que a robusta incorporação de novas terras vivenciada neste período gerou conseqüências graves, que ao mesmo tempo vitimava agricultores e trabalhadores rurais. Segundo os Censos Agropecuários de 1960, 1970, 1975, 1980 e 1985, divulgados pelo IBGE, houveram nestes intervalos de tempo crescimentos consecutivos no número de hectares da área total de estabelecimentos agropecuários, que passaram de 249,8 milhões de hectares em 1960, para 294,1; 323,8; 364,8 e 374,9 nos respectivos anos de 1970; 1975; 1980 e 1985 (IBGE, 2014).

As transformações estruturais ocorridas na agricultura desde a metade da década de 1960 estiveram, neste sentido, relacionadas à expansão do uso de terras agriculturáveis, e este resultado aconteceu devido a uma prática expansionista de terras sustentada pelas políticas agrícolas e agrárias gestadas no governo militar (FLEURY, 2015).

4.1 A POLÍTICA DE TERRAS DO ESTADO NO PAPEL DAS TRANSFORMAÇÕES DA AGRICULTURA

A política de terras que veio a ser implementada pelo governo militar nos anos que se seguiram ao golpe militar de 1964 implicava em relegar qualquer tipo de restrição que antes onerava e penalizava os detentores de imóveis rurais improdutivos e de vastas dimensões, como

⁶ Segundo Furtado (1972, p. 98), entende-se por acaparação de terras ao “processo pelo qual uma minoria consegue submeter a seus interesses comunidades camponesas, seja extraindo destas um excedente, seja proletarizando-as para uso fora da agricultura”.

era o caso do módulo *latifúndios por extensão*, de acordo com o Estatuto da Terra. Estes latifúndios, à revelia do que previa o Estatuto, não estavam mais sujeitos às leis de cumprimento da função social da terra. Passaram, pelo contrário, a receber incentivos governamentais para que fossem mantidos intocáveis e que desta maneira se voltassem ao avanço tecnológico da agricultura (MEDEIROS, 2003).

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

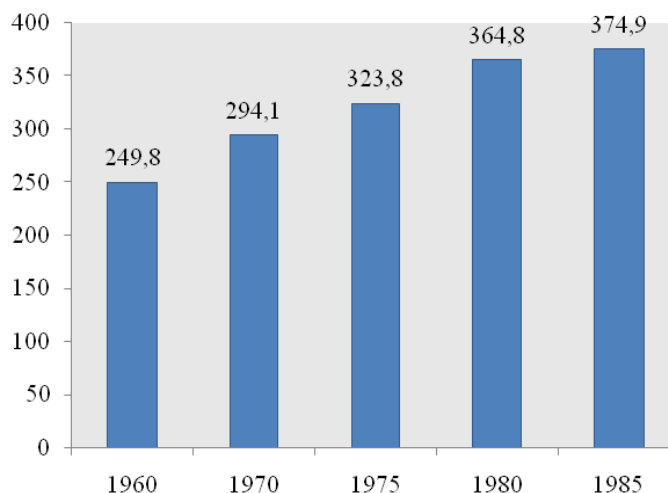
Ao longo dos anos 1970, a agricultura se tornou um “grande negócio”. Obter créditos subsidiado ou ter facilidades de aquisição de terras públicas era um ótimo investimento, e parcelas do capital financeiro-industrial para aí se dirigiram (...) aproveitando o lucro fácil que era oferecido pela exploração de alguns produtos naquele momento. Todo esse processo se fez a partir e através do Estado. Mais que um mediador de interesses, o Estado tornou-se também parte nessa questão: o mercado de terras passou a atravessar a máquina do Estado (PALMEIRA, 1994 apud MENDONÇA, 2006, p. 75).

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

4.2 A EXPANSÃO FUNDIÁRIA DITADA PELO NOVO PADRÃO RURAL

A dimensão por qual se propagou o expansionismo de terras agriculturáveis ditado pelo novo padrão rural brasileiro foi de grande proporção. Analisando os resultados dos censos agropecuários referentes aos anos de 1970, 1975, 1980 e 1985 fica evidente que mais uma vez, prevalecia a tradição histórica da estrutura agrária brasileira, e se reeditava um novo ciclo próximo daquilo que se podia denominar “acaparação de terras” (FLEURY, 2015). Durante esses anos, o avanço fundiário cresceu constantemente, conforme se evidencia no Gráfico 1.

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



Fonte: IBGE, 2014.

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

Interpretando esses dados e aprofundando esse ritmo acelerado e robusto de expansão fundiária, Sorj (1980) faz algumas distinções relevantes sobre as características do processo. Ele pondera que embora a modernização estivesse disseminando o uso poupador de terra e mão-de-obra devido à tecnologia que vinha sendo introduzida na agricultura, com aumento de produtividade e redução de custos de trabalho e do uso da terra, o velho padrão agriculturável brasileiro não foi abandonado. E não podia ser substituída de forma abrupta pela integração vertical. Para Sorj (1980, p.69),

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

Um dos impactos que já se podia observar como conseqüência da modernização agrícola, era sua tendência a sustentar o dinamismo dos médios e grandes imóveis rurais (SORJ, 1980). Se a pretensão da política fundiária do governo militar era beneficiar as “gigantescas e supergigantes propriedades com mais de 10.000 hectares” (GRAZIANO DA SILVA, 1981, p. 166), os resultados de então surtiam efeitos mais do que desejados. A seguir, na tabela 1, se demonstra mais uma vez o avanço incontestável do número de propriedades referentes aos estratos de *10.000 a menos 100.000 e 100.000 e mais*, assim como a área (milhões de hectares) por elas apropriadas.

Tabela 1 - Evolução das propriedades com 10.000 hectares e mais – Brasil – 1967 a 1978

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

Fonte: GRAZIANO DA SILVA, 1981.

Tomando em consideração o crescimento verificado no número da área total apropriada pelas propriedades desse estrato, de *100.000 hectares e mais*, ele subiu consistentemente e consolidou a tendência de alta, passando de 12,5 milhões de hectares apropriados em 1967 para 16,5 milhões de hectares para 1972; e atingindo 30,6 milhões de hectares no ano de 1978. Esses valores de hectares de terras, quando comparados ao número registrado de imóveis, crescem em ritmos superiores, como nota Graziano da Silva (1981, p. 166). A tendência similar de alta se verificou com as terras de módulo *10.000 a menos de 100.000*.

Graziano da Silva (1981, p.166) considerava os números desse crescimento como “assustadores”. O extraordinário ritmo expansionista de área de terras apropriadas (em milhões de hectares) alcançou o patamar de 101,9 milhões de hectares, isso quer dizer aproximadamente 102,9 milhões de hectares de terras em 1978, como se observa na tabela 1. Uma comparação feita por Graziano da Silva (1981, p.167) tenta mencionar o grau da magnitude do que isso representava na prática. Esse montante de terras, de 101,9 milhões de hectares, equivalia, em 1978, a algo próximo de:

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

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

4.3 O AGRONEGÓCIO

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

A principal região agropecuária – Compreendendo a região Sul, o estado de São Paulo, a metade sudoeste de Minas Gerais e o Sul de Goiás, esta região é responsável por grande parte da produção agropecuária brasileira, tanto em quantidade quanto em

diversidade; para o mercado interno e para exportação. Nesta região também se verifica a maior difusão da mecanização e das práticas modernas em relação ao restante do Brasil, entretanto é inegável a existência de terras ociosas ou com prática pecuária muito extensiva, além da maior concentração de terra. Ocorre, em áreas subutilizadas, o avanço das lavouras de cana-de-açúcar;

O agronegócio – Característico no Centro-Oeste e outras regiões de cerrado brasileiro, tem sua determinação dada pela demanda internacional. Os estados do Centro-Oeste, em especial Mato Grosso, o oeste da Bahia e, mais recentemente, o sul do Maranhão e do Piauí (os dois estados com as piores condições de vida do país), formam parte significativa dos territórios do agronegócio no Brasil. O avanço territorial do agronegócio é dado pela atuação conjunta com o latifúndio, associado à pecuária bovina extremamente extensiva; (GIRARDI, 2008b, p. 310-315)

As estruturas elementares elaboradas por Girardi (2008a) condizentes à principal região agropecuária e ao agronegócio vão de acordo ao que se mostra na tabela 2, explicitando que o motivo do avanço das fronteiras se deve às práticas extensivas executadas no campo, e ainda, com o avanço territorial das lavouras de cana-de-açúcar e da pecuária bovina.

Tabela 2 - Evolução da área plantada (em hectares) pela atividade extrativa (mata e/ ou floresta), pela cana-de-açúcar e pela pastagem – Brasil – 1960 a 1985

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

Fonte: Elaboração própria com dados de IBGE, 2014.

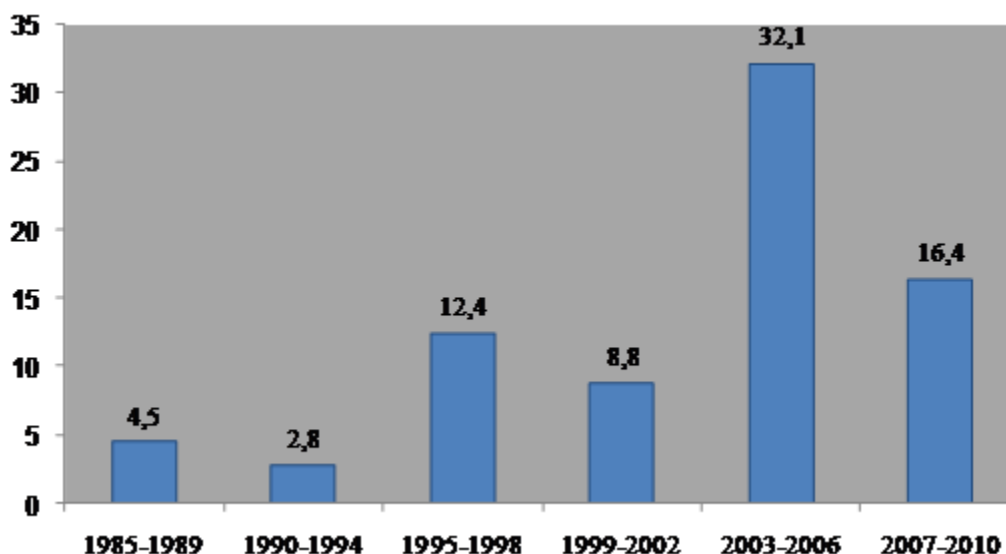
O agronegócio, originado a partir da demanda internacional por produtos agrícolas, atua em conjunto com o latifúndio (GIRARDI, 2008a), e este por sua vez, impulsiona a expansão e o dinamismo das atividades rurais exportadoras. Segundo Fernandes (2008, p.78) “o agronegócio avança sobre essas terras (o latifúndio), por meio de sua lógica de produtividade de monoculturas em grande escala”. Na visão de Fernandes (2008), alterações correntes na forma de utilizar o solo visando a pecuária ou a cana tornaram-se nos últimos anos marcas registradas dentro dos estágios de para se obter a produtividade da terra ou não, e que unidas (produtividade e improdutividade), barram o alcance de qualquer tipo de políticas de reforma agrária. Ainda de acordo com Fernandes (2008) os latifundiários iriam encontrar no modelo do agronegócio uma maneira mais proveitosa de usufruir de suas terras de cana, de soja, ou ainda poderiam arrendar e/ou produzir. Nesse modelo, o latifúndio controlaria a maior parte das terras agriculturáveis, optando por mantê-las produtivas ou não.

5 DO I PNRA (1985-1989) AO 2º GOVERNO LULA (2006-2010)

As ações do governo, contabilizando a execução do I PNRA no governo Sarney (1985-1989) até ao final do segundo governo Lula (2006-2010), para executar a reforma agrária também dizem respeito ao número de hectares de terras distribuídos nos últimos anos. O gráfico 7 evidencia essa evolução e foi elaborada a partir de três fontes de dados: Leite (2008), Girardi (2008a) e Incra em parceria com Dieese (2011). Segundo Leite (2008) no período de 1985-1989, o número de hectares de terras distribuídos correspondeu a 10,5% de 43.090.000 hectares, ou seja, 4.524.450 hectares. O Atlas da Questão Agrária Brasileira, de autoria de Girardi

(2008a), mostra com base no DATALUTAS/NERA, entre 1990 e 1994 foram distribuídos 2.895.903 hectares de terras. E de acordo com os dados do Incra e a elaboração feita pelo Dieese (2011), a partir do ano de 1995 a área destinada à reforma agrária correspondia a 12,4 milhões de hectares de terras. Essa quantidade diminuiu para 8,8 milhões de hectares no período de 1999-2002 mas volta a se elevar entre os anos de 2003 e 2006 para 32,1 milhões de hectares. Entre 2007 e 2010, o número de hectares de terras distribuídos diminuiu para 16,4 milhões. Ao todo, nesse período, que vai de 1985 até 2010, foram distribuídos aproximadamente 77 milhões de hectares de terras.

Gráfico 7 – Evolução da área destinada à reforma agrária no Brasil (em milhões de ha) – 1985 a 2010



Fonte: Elaboração própria com dados de GIRARDI, 2008a; DIEESE, 2011; LEITE, 2008.

Muitas são as causas que possam estar relacionadas com os motivos pelos quais esses governos do período democrático estariam dispostos a realizar a reforma agrária, dentre os quais a pressão exercida por organizações sindicais e por movimentos sociais, bem como apontaram Leite (2008), Sauer (2010) e Medeiros (2003).

6 ÍNDICE DE GINI DA CONCENTRAÇÃO FUNDIÁRIA

Diante das constatações apresentadas nos itens anteriores, como pode, diante de milhares de famílias assentadas e de milhares de hectares de terras distribuídas, o grau de concentração fundiária, que é medido pelo Índice de Gini, apresentar-se estável?

O período de modernização agrícola conservadora sem dúvida favoreceu a expansão da grande propriedade, bem como sua readequação ao modelo do agronegócio, a ponto de permitir o avanço incontrolável das fronteiras agrícolas. A área agricultável cresceu num patamar intenso, num ritmo comparado a expansão do latifúndio dos tempos do Brasil colonial, e que Furtado (1972) chamava de “acaparação de terras”. A acaparação fundiária foi reestabelecida com a implementação das políticas agrárias e agrícolas modernizadoras executadas pelo governo militar, que forçava um crescimento agrícola a qualquer custo, mesmo que isso gerasse crise social no campo, pois posseiros e pequenos proprietários rurais tiveram seus direitos e terras retirados (FLEURY, 2015). Não se deve esquecer que, nos últimos quarenta anos, segundo Nery (2014), o desenvolvimento agricultável brasileiro, de escala e altamente produtivo, possibilitado pela mecanização do campo e pelo uso intensivo de fertilizantes, é

sobretudo conseqüência secular de um processo modernizador estruturado na “grande propriedade monocultora”.

Esse crescimento da área agriculturável, ao ser confrontado com os recentes efeitos das políticas governamentais para com a distribuição de terras visando a redução da concentração fundiária, requer uma análise crítica. A tabela 3 evidencia essa comparação:

Tabela 3 – Confronto entre o ritmo de crescimento da área total dos estabelecimentos rurais (1960-1985) e o ritmo de crescimento da área destinada a assentamentos rurais (1985- 2010) – Brasil – 1960 a 2010

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

Fonte: Elaboração própria com dados de IBGE, 2014; GIRARDI, 2008a; DIEESE, 2011; LEITE, 2008.

Ao que os dados da Tabela 3 indicam, o grau da intensidade da expansão da área total dos estabelecimentos rurais entre 1960 e 1985 agregou 124,8 milhões de hectares ao estoque de terras dos novos e antigos estabelecimentos rurais

De outro lado, após 1985, e em razão das políticas de reforma agrária cerca de 77 milhões de hectares foram distribuídos aos assentados no período 1985-2010. Ainda que se desconte desse montante os assentamentos resultantes de regularização fundiária, o saldo ainda impressiona. No entanto, esse resultado somente poderia ter efeitos distributivos se tivesse fim ou fosse bastante amenizada a tendência à “acaparação de terras” em favor da grande propriedade após 1985. A Tabela 4 procura verificar o que aconteceu com a área total e por estratos dos estabelecimentos rurais no Brasil entre 1985 e 2006 (FLEURY, 2015).

Tabela 4 – Área dos estabelecimentos rurais, segundo estrato de área - Brasil - 1985 a 2006

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

Fonte: IBGE, 2014.

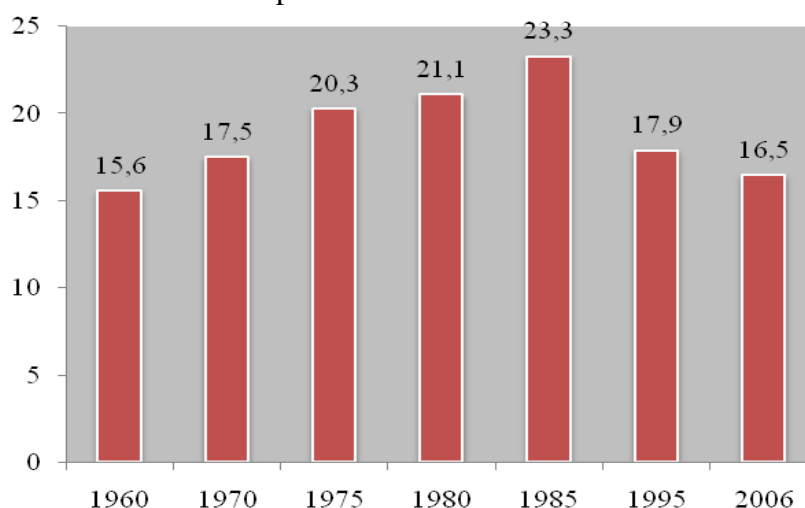
O Censo Agropecuário de 2006 não deixou dúvidas que a partir de 1985 entrava em declínio a área dos estabelecimentos rurais no Brasil. Conforme a tabela 4, as áreas registradas nos anos de 1985; 1995/1996 e 2006 foram caindo: 374,9; 353,6 e 329,9 milhões de hectares

respectivamente. Dentre as causas para essa diminuição acontecesse estariam os reflexos da instalação de novas Unidade de Conservação Ambiental e novas demarcações de terras indígenas (IBGE, 2014)⁷. Além do que, quando amadureceu a nova estrutura da agropecuária brasileira assentada na empresa agroindustrial modernizada e entre 1985 e 2006, a área total dos estabelecimentos rurais diminui em 44 milhões de hectares. Em termos absolutos e relativos todos os estratos de área perderam participação, em especial os estratos com menos de 10 hectares (redução de aproximadamente 22% de área) e de 100 a menos de 1000 hectares (redução de aproximadamente 17% de área). O estrato de área de 10 a menos de 100, após queda de cerca de 10% entre 1985 e 1996, conservou em 2006, com ligeira melhora, a área dos estabelecimentos rurais. Nem mesmo a grande propriedade com mais de 1000 hectares passou incólume, tendo perdido, no período cerca de 12% da sua área total de estabelecimentos rurais. Em termos absolutos, ela recuou em 17 milhões de hectares (FLEURY, 2015).

Seria conveniente abordar diante dessas constatações a seguinte questão: diminui a área dos estabelecimentos rurais (1985-2006), aumenta o número de projetos de assentamento implementados (1985-2010), e o grau do Índice de Gini permanece estável? A resposta mais comum seria dizer que não (FLEURY, 2015).

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

Gráfico 9 – Pessoal ocupado na atividade rural – Brasil – 1960 a 2006



Fonte: IBGE, 2014.

Pelo Gráfico 9, nota-se que o período de 1960 a 1985 sustentou uma consistente alta no pessoal ocupado na agricultura, que passou de 15.635.985 pessoas ocupadas para 23.394.919 pessoas ocupadas. No entanto, de 1985 a 2006, essa tendência se reverteria e ao invés de continuar se expandindo, a população ocupada nas atividades rurais entrou em queda e atinge ser patamar mais baixo desde 1970, registrando em 2006 16.567.544 o contingente populacional no setor rural. O impacto dessa magnitude, constatado pelo Censo Agropecuário de 2006, fora ressaltado por Carvalho (2011, p. 41):

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

⁷ “Entre 1997 e 2007 foram criadas 252 unidades de conservação e acrescidas 51,35 milhões de hectares de unidades em ambientes terrestres” (GIRARDI, 2008, p. 140)

20 anos, têm-se um número mais expressivo ainda: 6,8 milhões de trabalhadores ou uma redução de quase 30% do pessoal ocupado (figura 9).

6.1 ASSENTAMENTOS POR TIPOS DE ESTABELECIMENTOS: AGRICULTURA FAMILIAR E AGRICULTURA NÃO FAMILIAR

Cabe assinalar, que o Censo Agropecuário de 2006 foi divulgado com novas classificações a respeito do processo de ocupação dos assentamentos de reformar agrária. A tipologia poderia ser separada nas seguintes categorias, de acordo com a lei nº 11.326 de 24 de julho de 2006: assentamentos em estabelecimentos em áreas de agricultura familiar e assentamentos em estabelecimentos em áreas de agricultura não familiar (KAGEYAMA; BERGAMASCO; OLIVEIRA; 2014).

Tabela 5 – Área dos estabelecimentos, segundo o tipo – Brasil - 2006

Tipo de estabelecimento	Área total (ha)
Total (Censo Agropecuário 2006)	329.941.293
Agricultura familiar (Lei nº 11.326)	80.250.453
Agricultura não familiar	249.690.940

Fonte: Adaptado de KAGEYAMA; BERGAMASCO; OLIVEIRA, 2014, p. 28.

Tabela 6 – Área média dos estabelecimentos, segundo o tipo – Brasil - 2006

Tipo de estabelecimento	Área média
Agricultura exclusivamente familiar	32,33
Agricultura não familiar	383,7

Fonte: Adaptado de KAGEYAMA; BERGAMASCO; OLIVEIRA, p. 32.

A Tabela 5 quantifica o total da área correspondente a cada uma das categorias mencionadas. Discriminando o valor total da área dos estabelecimentos rurais mostrado antes na tabela 4, de 329.941.393 ha referente ao ano de 2006, pode-se notar as seguintes proporções: 80.250.453 ha são áreas provenientes da agricultura familiar, enquanto que 249.690.940 ha abrangem áreas de agricultura não familiar. Fica claro portanto a superioridade direcionada aos estabelecimentos patronais. Essa mesma tendência, discrepante, é verificada ainda quando se abstrai a área média comumente acoplada para os respectivos modelos de estabelecimentos (Tabela 6). Decerto, essa desigualdade pode ser perfeitamente elencada a mais uma explicação que auxilie o entendimento do valor do Índice de Gini permanecer estável.

Todavia, a justificativa que esse estudo procura estabelecer é a seguinte: o número da área de estabelecimentos rurais anterior ao ano de 1985 foi tão robusto (GRAZIANO DA SILVA, 1981), que anos mais tarde, chegaria ao ponto de poder “neutralizar” qualquer tentativa *a posteriori* que se pudesse fazer para diminuir os impactos de terras anteriormente incorporadas à agricultura. Aconteceu que se formou estoque de terras agriculturáveis. Além do fato de que, os dados utilizados para seu cálculo sejam aqueles coletados pelo Censo Agropecuário em 2005 e publicados em 2006, portanto com uma defasagem de 10 anos, o ponto de vista defendido nesse trabalho afirma que a defasagem entre o processo intenso de acaparação de terras em favor da grande propriedade modernizada das décadas de 1970 e meados de 1980 não foi ainda plenamente compensado pelos movimentos contrários de distribuição de terras via a reforma agrária e de intensificação do progresso técnico na agropecuária, com ganhos gerais de produtividade. Entre um e outro movimento sobressaiu os efeitos de inércia da grande acaparação fundiária ocorrida nos anos 1970, paradoxalmente, o período em que tem início a atualização tecnológica da agropecuária brasileira (FLEURY, 2015).

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao se analisar o período 1985-2010 em termos de materialização da Reforma Agrária, em que pesem as relevantes críticas à sua limitada extensão, má localização dos empreendimentos, péssima qualidade das terras e dos equipamentos oferecidos aos assentados, ambiguidades na contabilidade de beneficiários, entre outras, o fato é que no referido período foram distribuídos mais de 77 milhões de hectares para 1,2 milhões e meio de assentados nos últimos 25 anos.

Esse ritmo porém, ainda é aquém do padrão expansivo de terras que fora praticado e se fez acumular durante a modernização conservadora da agricultura aproximadamente 124 milhões de hectares agriculturáveis. Essa expansão, outrora irreparável, começou a perder intensidade

Conforme os Censos Agropecuários, a expansão da fronteira agrícola tem diminuído de ritmo desde 1985, chegando a diminuir a área agricultável em 2006. Estará em curso um processo de estacionamento do expansionismo fundiário? Se essa tendência se verificar no próximo Censo a ser divulgado, e se conservar o ritmo de distribuição de terras da última década é provável que o Gini da concentração fundiária no Brasil comece a dar sinais de declínio.

REFERÊNCIAS

BETTO, F. O governo Lula: Frei Betto faz análise dos oito anos do governo do PT. **O Globo**, Rio de Janeiro, 18 dez. 2010. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/politica/o-governo-lulafrei-betto-faz-analise-dos-oito-anos-do-governo-do-pt-2908433#ixzz2tKZhrFII>>. Acesso em: 16 fev. 2016.

CARVALHO, J. G. **Questão agrária e assentamentos rurais no estado de São Paulo: o caso da região administrativa de Ribeirão Preto**. 2011. 233f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) – Universidade Estadual de Campinas – Unicamp, Campinas, 2011.

DELGADO, G. C. **Capital financeiro e agricultura no Brasil: 1965-1985**. Campinas: Ícone, 1985.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICAS E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS – DIEESE. **Estatísticas do meio rural 2010-2011**. São Paulo: DIEESE, NEAD, MDA, 2011.

FERNANDES, B. M. O MST e as reformas agrárias do Brasil. **Debates**. OSAL, v. 9, n. 24, p.77-85, out. 2008. Disponível em: <<http://www2.fct.unesp.br/docentes/geo/bernardo/OUTROS/04mancano.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2015.

FLEURY, R. R. **Reforma agrária e estrutura fundiária no Brasil: uma análise a partir do I Plano Nacional de Reforma Agrária**. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Araraquara, 2015. Disponível em: <<http://www.fclar.unesp.br/agenda-pos/economia/3583.pdf>>. Acesso em: 24 fev. 2016.

FURTADO, C. **Análise do modelo brasileiro**. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972.

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

_____. Proposição teórico-metodológica de uma cartografia geográfica crítica e sua aplicação no desenvolvimento do Atlas da Questão Agrária Brasileira. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Estadual Paulista – UNESP, Presidente Prudente, 2008b.

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

GRAZIANO DA SILVA, J. **A modernização dolorosa: estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

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

HOFFMANN, R.; NEY, M. G. **Estrutura fundiária e propriedade agrícola no Brasil: grandes regiões e unidades de federação (de 1970 a 2008)**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Censos agropecuários**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/1995_1996/default.shtm>. Acesso em: 7 jun. 2014.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA – INCRA. **Assentamentos de trabalhadores (as) rurais: números oficiais**. 2014. Disponível em: <<http://incra.gov.br/index.php/reforma-agraria-2/questao-agraria/numeros-da-reforma-agraria/file/1816-familias-assentadas>>. Acesso em: 16 abr. 2014.

KAGEYAMA, A.; BERGAMASCO, S.; OLIVEIRA, J. Uma classificação dos estabelecimentos agropecuários do Brasil a partir do Censo de 2006. In: SCHNEIDER, S.; FERREIRA, B.; ALVES, F. (Org.). **Aspectos multidimensionais da agricultura brasileira: diferentes visões do Censo Agropecuário 2006**. Brasília: Ipea, 2014. p. 21-39.

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

MEDEIROS, L. S. **História e atualidade da luta pela terra: Brasil Urgente**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

MENDONÇA, S. R. A classe dominante agrária: natureza e comportamento: 1964-1990. In: STÉDILE, J. P. (Org.). **A questão agrária no Brasil**. São Paulo: Atual, 2006. v. 5. p. 17-115.

MIGLIOLI, J. **Michal Kalecki**. São Paulo: Nova Cultural, 1977. (Coleção Os Economistas).

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

NERY, M. Apresentação. In: SCHNEIDER, S.; FERREIRA, B.; ALVES, F. (Org.). **Aspectos multidimensionais da agricultura brasileira**: diferentes visões do Censo Agropecuário 2006. Brasília: Ipea, 2014. p. 11-12.

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

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

SORJ, B. **Estado e classes sociais na agricultura brasileira**. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.