

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC

Curso de Pós-graduação em Planejamento e Gestão do Território

Dissertação de Mestrado

Felipe Pires de Camargo

**Reflexos do Sistema de Administração Fundiária no Brasil: A Evolução da  
Concentração de terras nos municípios do Estado de São Paulo - 1995 a 2008**

Santo André

2015



Curso de Pós-graduação em Planejamento e Gestão do Território

Felipe Pires de Camargo

**Reflexos do Sistema de Administração Fundiária no Brasil: A Evolução da  
Concentração de terras nos municípios do Estado de São Paulo - 1995 a 2008**

Trabalho apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Planejamento e Gestão Do Território, sob orientação do Professor Doutor Artur Zimmerman

Santo André

2015

## SUMÁRIO

<b>LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS.....</b>	<b>p.5</b>
<b>LISTA DE TABELAS.....</b>	<b>p.6</b>
<b>LISTA DE GRÁFICOS.....</b>	<b>p.6</b>
<b>LISTA DE FIGURAS.....</b>	<b>p.6</b>
<b>LISTA DE MAPAS.....</b>	<b>p.6</b>
<b>RESUMO.....</b>	<b>p.7</b>
<b>ABSTRACT.....</b>	<b>p.8</b>
<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>p.9</b>
<b>1-REVISÃO DE LITERATURA</b>	
1.1 Concentração Fundiária Brasileira: Aspectos Teóricos:.....	p.24
1.2 A Questão Agrária Brasileira .....	p.31
1.2.1 Questão Agrária no Regime Militar 1964-1985.....	p.40
1.2.2 Questão Agrária no Regime Democrático 1985-1998.....	p.45
<b>1.3 Dinâmicas Demográficas, Econômicas, Produtivas e Ambientais e o Processo de Globalização.....</b>	<b>p.49</b>
1.3.1 Alteração das dinâmicas demográficas.....	p.49
1.3.2 Alterações econômicas.....	p.51
1.3.3 Alterações na estrutura produtiva.....	p.53
1.3.4 Desenvolvimento Sustentável.....	p.56
1.3.5 Alterações teóricas no tratamento da questão agrária nas duas últimas décadas..	p.59
1.4 Sistemas de administração fundiária para o desenvolvimento sustentável.....	p.69
<b>2. O SISTEMA BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO FUNDIÁRIA.....</b>	<b>p.82</b>
2.1 Sistema de Informações Fundiárias.....	p.85
2.1.1 Cadastro e Registro de Imóveis Rurais.....	p.88
2.2 O Preço da Terra e o ITR – Elevada Concentração como Reflexo da Falta de Regulação do Mercado de Terras Rurais.....	p.100
2.3 O Programa de Reforma Agrária em vigor no Brasil.....	p.109
2.4 Como calcular a concentração fundiária.....	p.128
<b>3. A DESIGUALDADE NA DISTRIBUIÇÃO DA POSSE E OS CONFLITOS PELA TERRA RURAL NO ESTADO DE SÃO PAULO: 1995 -2008 .....</b>	<b>p. 133</b>
<b>4. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>p.146</b>
<b>5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>p.155</b>
<b>ANEXO I.....</b>	<b>p.162</b>

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABI – Associação Brasileira de Imprensa  
BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento  
CAT – Coordenadoria da Administração Tributária  
CCIR – Certificado de Cadastro de Imóvel Rural  
CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina  
CF – Constituição Federal  
CNA: Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil  
CNIR – Cadastro Nacional de Imóveis Rurais  
CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico  
CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento  
CONTAG - Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura  
CPI - Comissão Parlamentar de Inquérito  
CPT – Comissão Pastoral da Terra  
CTM – Cadastro Territorial Multifinalitário  
DATALUTA - Banco de Dados da Luta pela Terra  
EMPRABA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária  
FAO – Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura  
FAPESP – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo  
FHC – Fernando Henrique Cardoso  
FIG – International Federation of Surveyors (Federação Internacional de Agrimensores)  
FINEP – Fundo de Financiamento de Estudos de Projetos e Programas  
FMI – Fundo Monetário Internacional  
FNRA – Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo  
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IE/UNICAMP – Instituto de Economia da Unicamp  
IEA – Instituto de Economia Agrícola  
INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária  
INSS – Instituto Nacional do Seguro Social  
ITERPA – Instituto de Terras do Pará  
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
IPTU – Imposto predial territorial urbano  
ITBI – Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis  
ITCMD – Imposto sobre Transmissão, Causa Mortis e Doação  
ITR – Imposto sobre Propriedade Territorial Rural  
GEE – Grau de Eficiência na Exploração  
GUT - Grau de Utilização da Terra  
LUPA - Levantamento censitário de unidades de produção agrícola do Estado de São Paulo  
MAPA: Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento  
MDA: Ministério do Desenvolvimento Agrário  
MEPF – Ministério Extraordinário da Política Fundiária  
MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terras  
OCDE – Organização para cooperação e Desenvolvimento Econômico  
ODM – Objetivos do Milênio  
ONG – Organização Não Governamental  
ONU – Organização das Nações Unidas  
OPEP – Organização dos Países Produtores de Petróleo  
PAA – Programa de Aquisição de Alimentos

PCB – Partido Comunista Brasileiro  
 PCT – Programa Cédula da Terra  
 PIB – Produto Interno Bruto  
 PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios  
 PNRA - Programa Nacional de Reforma Agrária  
 PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
 PRONAF: - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar  
 PRONERA – Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária  
 PRONEX – Programa de Apoio a Núcleos de Excelência  
 PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira  
 PT - Partido dos Trabalhadores  
 RA – Região Administrativa  
 Fundação SEADE – Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados  
 SIPT – Sistema de Informações sobre o Preço da Terra  
 SNCR – Sistema Nacional de Cadastro Rural  
 SRF – Secretaria da Receita Federal  
 SUPRA: Superintendência de Reforma Agrária  
 UNESP – Universidade Estadual Paulista  
 UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas  
 UPA – Unidade de Produção Agropecuária  
 VTN – Valor de Terra Nua

#### **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 – Evolução do Índice de Gini, concentração fundiária no Brasil, 1950 a 2006.....	p.28
Tabela 2 – Distribuição percentual da população urbana e rural: absoluta e percentual.....	p.44
Tabela 3 – Estratos de Tamanho de Imóveis Rurais .....	p.131
Tabela 4 – Índice de Gini 1995 e 2008 e variação percentual por Região Administrativa e Estado de São Paulo.....	p.135
Tabela 5 – Número de famílias envolvidas em ocupações de 1995 até 2008 e porcentual de habitantes com renda per capita de até meio salário mínimo em 2010, por Região Administrativa, Estado de São Paulo.....	p.139

#### **LISTA DE GRÁFICOS**

Gráfico 1 – Número de Ocupações e Assentamentos criados no Brasil, de 1995 a 2012..	p.111
Gráfico 2 – Diagrama da Curva de Lorenz.....	p.129

#### **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 – O Paradigma do Sistema de Administração da Terra .....	p.76
Figura 2 – Imagem rural no Cadastro do INCRA.....	p.94
Figura 3 – Imagem rural no Registro de Imóveis.....	p.94
Figura 4 – Divisão territorial em parcelas.....	p.97

#### **LISTA DE MAPAS**

Mapa 1 – Índice de Gini nos municípios do Estado de São Paulo, 1995.....	p.134
Mapa 2 – Índice de Gini nos municípios do Estado de São Paulo, 2008.....	p.134
Mapa 3 – Regiões Administrativas do Estado de São Paulo.....	p.135

## **Resumo**

O objetivo dessa dissertação é analisar as causas da elevada concentração fundiária brasileira. A hipótese defendida é que o sistema de administração fundiária do país favorece a desigualdade na distribuição de suas terras por não ser capaz de garantir o cumprimento das funções econômicas, sociais e ambientais da terra preconizadas na Constituição. Buscou-se a comprovação da hipótese de duas maneiras, primeiro analisando as deficiências técnicas na execução do sistema de cadastro e de registro de imóveis, do Imposto Territorial Rural (ITR) e dos programas de reforma agrária postos em prática desde o fim da segunda guerra mundial. Além de demonstrar o desequilíbrio político existente entre os grandes proprietários, que causou as principais deficiências técnicas dessas políticas de regulação, a pesquisa analisou quantitativamente o comportamento da concentração fundiária, tendo como objeto de estudo os municípios do Estado de São Paulo em dois momentos, em 1995 e em 2008. Tanto a análise do sistema de administração fundiária vigente quanto o estudo quantitativo aqui desenvolvido nos levam às seguintes conclusões: 1) O grande desequilíbrio de representação formal existente entre os ruralistas e os defensores dos interesses da agricultura familiar impede a consolidação de um sistema de cadastro e registro de imóveis rurais que permita o conhecimento inequívoco da real situação da estrutura agrária brasileira e a responsabilização dos proprietários pelas recorrentes infrações observadas no que diz respeito ao uso da terra, às leis ambientais e à legislação trabalhista; 2) A cobrança do ITR também é sensivelmente prejudicada pela ausência de base informacional adequada e de mecanismos de controle que façam com que os proprietários se sintam compelidos a dar uso produtivo, racional e eficiente à sua propriedade. Dessa maneira, os preços da terra agrícola no país permanecem muito elevados, o que impede que uma grande parcela da população possa retirar seu sustento da terra e 3) A reforma agrária realizada atualmente no país não conseguirá reduzir a imensa desigualdade na distribuição observada caso continue sendo realizada nesse ritmo e sem utilizar os critérios científicos que permitam controlar o uso eficiente da terra e sem dar a atenção necessária à regulação do mercado de terras.

**Palavras-chave: Concentração fundiária, Função Social da Propriedade, Regulação do Mercado de terras Agrícolas.**

## **Abstract**

The objective of this dissertation is to analyze the causes of the high land concentration in Brazil. The hypothesis we defend is that the country's land administration system favors the unequal distribution of land because it is not able to ensure the fulfillment of the land's economic, social and environmental functions as provided for in the Constitution. We sought to prove this hypothesis in two ways: first, by analyzing the technical shortcomings in the execution of the registration system, the land registry, the rural land tax (ITR) and the land reform programs put in place since the end of World War II. Secondly, in addition to demonstrating the existing political imbalance between large landowners, which caused the main technical shortcomings of those regulatory policies, our research analyzed quantitatively the evolution of land concentration in two different moments in time - 1995 and 2008 - in municipalities in the State of São Paulo. Both the analysis of the ruling land administration system and the quantitative study lead us to the following conclusions: 1) the great imbalance in formal representativeness between large farmers and those who defend the interests of family farmers prevents the consolidation of a registration system and of a rural property registry that allow clear knowledge of the real situation of the Brazilian agrarian structure and the accountability of land owners for the recurrent violations with regards to land use, environmental laws and labor legislation; 2) the collection of the ITR is also seriously hampered by the absence of an adequate database and control mechanisms that make land owners feel compelled to use their land productively, rationally and efficiently. This causes land prices to remain high thus preventing a large portion of the population to live from the land, and 3) the land reform program presently in place will not be able to reduce the great inequality that exists in land distribution if it continues to be executed at the current pace, without using scientific criteria that allow to control the use of the land and by not giving due attention to agricultural land market regulation.

**Keywords: Land concentration, social function of property, agricultural land market regulation.**

# Introdução

---

Após a segunda guerra mundial, o Estado brasileiro passou a investir na industrialização por acreditar que só a consolidação de um parque industrial poderia promover o desenvolvimento econômico do país. Dessa forma, debatia-se como a agricultura e os camponeses poderiam melhor auxiliar o setor industrial a se consolidar.

O Estado brasileiro, nessa época, não detinha os recursos financeiros necessários para promover a desejada industrialização e, por isso, teve de escalar os latifundiários, que tinham recursos acumulados das exportações de café, para financiar o processo. Apesar da existência de interesses divergente entre os grandes proprietários de terras e os industriais, os conflitos entre eles sempre foram menores do que os conflitos existentes entre ambos e a classe trabalhadora. Os latifundiários então passaram a investir em empresas urbanas e a burguesia industrial passou a adquirir propriedades rurais, fazendo com que surgisse uma duradoura aliança entre a oligarquia rural e a nascente burguesia industrial. Cristóbal Kay identificou essa relação em um artigo de 2009 sobre a pobreza rural:

*“Através da formação de alianças devido a seus interesses comuns, latifundiários e capitalistas urbanos resolveram algumas das contradições existentes entre essas diferentes facções de capital de modo a manter seu domínio sobre as classes exploradas na sociedade”*  
(p.113).

Kay descreve a aliança rural-urbana e destaca sua utilidade na solução de conflitos e contradições entre os interesses agrícolas e industriais para fins de acumulação. Durante a ditadura militar, o Estado tentou “industrializar” o campo como parte de uma estratégia para enfraquecer o movimento pela reforma agrária. Na época, a produção agrícola baseada em grandes propriedades não era capaz de garantir o fornecimento de matérias primas para a

indústria e os pequenos agricultores eram ineficientes no fornecimento de alimentos baratos para os trabalhadores urbanos. Nesse contexto, essas deficiências foram atribuídas ao monopólio da terra, que passou a ser considerado um dos maiores obstáculos para a consolidação da industrialização e do desenvolvimento do país.

Para impedir a reforma agrária, os ruralistas se aliaram politicamente à burguesia pseudo-industrial que derivava, em parte, dos próprios latifundiários. Passaram, então, a defender seus interesses, primeiro no projeto de “modernização conservadora” posto em prática durante o regime militar, depois na organização política em torno do impedimento da reforma agrária, e na defesa do modelo de produção agrícola patronal, denominada agronegócio desde a década de 1990.

Após o processo de redemocratização vivenciado no Brasil com o fim da ditadura, houve a possibilidade de aliar as forças antagônicas ao projeto de desenvolvimento da agricultura patronal, do qual fizeram e ainda fazem parte os movimentos sociais de luta pela terra, a Comissão Pastoral da terra e os sindicatos dos trabalhadores rurais, além de diversos estudiosos e pesquisadores das mais diferentes áreas.

Em vista disso, ao longo da recente história brasileira, a questão agrária foi sendo construída e polarizada da seguinte maneira: à direita do espectro político, os “ruralistas” lutam pela manutenção da grande propriedade e pelo avanço da agricultura patronal e, do outro lado, os que antes eram denominados defensores do “campesinato” e que agora são chamados de defensores da “agricultura familiar”, lutam pela fragmentação e distribuição da grande propriedade improdutiva, pela sobrevivência e reprodução dos pequenos agricultores. Neste embate de forças, ambos os lados obtiveram conquistas e derrotas, sendo que na maioria das vezes, os defensores da agricultura patronal levaram vantagem.

Os movimentos a favor dos pequenos agricultores conquistaram, ainda durante o regime militar, a inclusão da função social da propriedade e do imposto territorial rural (ITR) no Estatuto da Terra. Essas medidas deveriam garantir a eficiência no uso do solo agrícola, o respeito às leis trabalhistas, a preservação do meio ambiente e a promessa de que seria realizado um amplo e irrestrito projeto de reforma agrária. Contudo, durante o regime, a reforma agrária não passou de uma promessa, havendo um número muito pequeno de desapropriações e de criação de assentamentos no período. Após a redemocratização, com o retorno do debate da questão agrária, mais algumas conquistas foram alcançadas, como a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário e, em seu âmbito, a consolidação de diversos projetos de fortalecimento da agricultura familiar. Os governos democráticos avançaram a reforma agrária: do Governo de José Sarney até o fim do segundo mandato do presidente Lula, 6.536 propriedades foram desapropriadas. O presidente que mais atuou nesse sentido foi Fernando Henrique Cardoso que, em seus oito anos de governo, decretou a desapropriação de 3.532 propriedades. Apesar da melhoria dos resultados nos projetos de reforma agrária, o país ainda é um dos que apresenta a maior concentração fundiária do mundo, possuindo imensas áreas mal utilizadas (que não cumprem a função social da propriedade) e um grande número de trabalhadores rurais pobres e demandantes por terra.

Do outro lado, os defensores do agronegócio conseguiram o apoio do Estado na defesa do modelo de produção agroexportador com a construção de uma política de créditos subvencionados que possibilitou a modernização da agricultura brasileira. Instituições de pesquisa e o aparato Estatal fizeram com que a agricultura brasileira se tornasse uma das mais competitivas do mundo. Além disso, e mais importante, a bancada ruralista conseguiu dificultar, quando não impedir, a realização dos diversos programas de reforma agrária elaborados ao longo da história, além de obstaculizar a implementação de políticas que poderiam aumentar a eficiência do uso do solo.

Assim, o desequilíbrio entre as forças do agronegócio e da agricultura familiar produziu um cenário onde existe legislação que poderia possibilitar o uso racional e adequado da terra e garantir o acesso da grande quantidade de demandantes, viabilizando a redução das imensas desigualdades econômicas e sociais observadas até os dias atuais, mas, no qual, os resultados esperados não são observados, pois, apesar de existir a legislação e o aparato institucional responsável pela execução de tais políticas, os grandes proprietários conseguiram impedir que essas políticas fossem eficientes na entrega dos resultados que delas se esperam.

Esse desequilíbrio pode ser percebido nas falhas existentes no sistema de registro de propriedade privada do Brasil. Atualmente, o cartório de registro de imóveis é a instituição responsável pela validação da garantia dos direitos de propriedade, sendo o proprietário responsável pela manutenção da documentação relacionada à situação jurídica da propriedade da terra. Há um ou mais cartórios em quase todos os municípios da federação, ou seja, o registro de terras é apoiado em uma estrutura completamente descentralizada. De acordo com esse sistema, quase todas as informações sobre a propriedade da terra são autodeclaradas, ou seja, acredita-se na suposta honestidade do declarante para lhe garantir o direito sobre a propriedade. O resultado desse sistema é uma inconsistência de informações tão grande que acaba por tornar a estrutura fundiária do país um grande enigma. A “benevolência” institucional produz um ambiente propício para que haja infinitas violações na definição dos detentores dos direitos de cada propriedade, assim como impossibilita a avaliação do cumprimento da função social. Segundo as informações do INCRA, no país existem mais de 100 milhões de hectares que, ou são produtos de grilagem, ou não cumprem com a função social da propriedade. Os grileiros tendem a extrair o máximo de recursos naturais com o menor investimento possível, agindo ilegalmente em pelo menos dois níveis: na aquisição da terra e na forma de exploração. Essas áreas geram pouquíssimos empregos e renda. Dessa forma, a elevada concentração fundiária contribui muito para a manutenção das taxas de pobreza rural. Segundo as informações da

Companhia Nacional de abastecimento (CONAB), órgão do Ministério da Agricultura, em 2008 apenas 47,5 milhões de hectares foram cultivados, representando cerca de 7% da terra agricultável do país. (PAULINO 2014, p.318)

A cobrança do ITR é outra medida comprometida pela ação dos grandes proprietários. A Receita Federal, órgão que controla a cobrança do imposto, também utiliza a autodeclaração como base de informação e, dessa maneira, o imposto que deveria ser uma penalização para a propriedade improdutiva e uma elevação do seu custo de manutenção. A declaração de informações falsas em relação à produtividade e a falta de controle sobre essas declarações, aliadas à ocupação irregular de áreas (sem declaração do imposto) fazem com que o imposto não surta os efeitos para os quais foi implementado, ou seja, não penaliza a propriedade descumpridora da função social e é totalmente inexpressivo como custo de manutenção, o que permite e, de certa forma, até incentiva o uso especulativo da terra rural no país.

Além de dificultar, na medida do possível, a reforma agrária, impedindo a aprovação dos programas e até organizando milícias armadas com o propósito de expulsar os movimentos sociais das ocupações promovidas, os ruralistas conseguiram implementar recentemente uma importante modificação no Código Florestal, que passou a permitir a expansão das áreas utilizadas para o cultivo sobre as reservas naturais. Além disso, eles têm conseguido bloquear a atualização do índice de produtividade da terra, que é utilizado como parâmetro técnico para desapropriação pelo não cumprimento da função social da propriedade. Apesar do Ministério do Desenvolvimento Agrário lutar constantemente pela atualização do índice, o que faria com que muitas propriedades passassem a ser passíveis de desapropriação, o Governo continua utilizando o índice de produtividade calculado com base nas informações do censo agropecuário de 1975.

O objetivo dessa dissertação é analisar as causas da elevada concentração fundiária no Brasil. Partimos da premissa de que a elevada concentração fundiária no Brasil é um reflexo das grandes desigualdades social e econômica presentes no país, e que sua causa primordial é uma questão política de desequilíbrio de poder. A permanente representação política formal dos latifundiários, ruralistas e defensores do “agronegócio”, impediu uma efetiva regulação do acesso, do uso e do mercado de terras agrícolas. Como resultado da histórica força política exercida pelos representantes da bancada ruralista, consolidou-se no país um sistema de administração fundiária que não consegue fazer com que a legislação seja cumprida, pois possui evidentes problemas que impedem a promoção de um modelo de desenvolvimento realmente sustentável.

A hipótese defendida é a de que o sistema de administração fundiária vigente no Brasil favorece a desigualdade na distribuição de terras por não ser capaz de garantir o cumprimento das funções sociais, econômicas e ambientais da terra preconizadas na Constituição de 1988. Dessa maneira, a terra permanece concentrada nas mãos de uma pequena parte da população e o país mantém imensas parcelas de terra mal aproveitadas e um grande número de cidadãos pobres demandando terras para sua sobrevivência. De outro lado, os poucos avanços que aconteceram no sentido de se promover a desconcentração de terras agrícolas foram, em sua grande maioria, resultado da luta da sociedade e da pressão por ela exercida, principalmente por meio dos movimentos sociais de luta pela terra..

Tentaremos comprovar essa hipótese de duas maneiras. Primeiro, analisando as diferentes dimensões do sistema de administração fundiária e, depois, buscando as deficiências técnicas e administrativas que impedem o seu funcionamento adequado. A análise é elaborada por meio de revisão bibliográfica da literatura científica a respeito do sistema de administração fundiária vigente no Brasil.

Com base no sistema proposto por Enemark (2005), o qual é avalizado por diversas agências internacionais de desenvolvimento e por pesquisadores de diversos países, inclusive do Brasil, analisa-se, em primeiro lugar, a base do sistema de administração fundiária, a infraestrutura de informações da terra, dando-se destaque ao modelo de cadastro utilizado no país e a suas deficiências na elaboração e na organização metódica de um inventário público dos limites das parcelas públicas e privadas do território nacional e das atividades produtivas ali desenvolvidas.

À análise do cadastro de imóveis rurais, agrega-se outra dimensão fundamental do sistema, qual seja, a dimensão dos direitos da propriedade rural, onde se analisa o modelo de registro de imóveis rurais adotado, sendo o registro o documento jurídico que atesta direitos de propriedade sobre os imóveis rurais. O cadastro e o registro de imóveis rurais deveriam ser institucionalmente interligados, mas não o são e, por consequência, os modelos de cadastro e de registro de imóveis rurais adotados no país não definem claramente quais parcelas de terra são públicas e quais parcelas são privadas. Por conseguinte, não impede a indevida apropriação privada de terras públicas, fato que acaba por inviabilizar o funcionamento adequado de qualquer política nacional de terras.

Após a análise da infraestrutura de informações da terra e dos direitos sobre a propriedade rural, o estudo põe o foco sobre a dimensão denominada valoração da terra, na qual é analisada a forma como é feita a cobrança do principal imposto sobre a propriedade rural no Brasil, o Imposto Territorial Rural (ITR). O ITR é considerado o principal instrumento para a redução do uso especulativo da terra. A forma pela qual a cobrança é efetuada, baseada em ato declaratório do proprietário sobre os preços de suas terras e o uso dado ao solo, faz com que o valor recolhido seja irrisório. Dessa maneira, o ITR não atinge seus objetivos, pois não

desestimula a manutenção da propriedade rural utilizada somente como reserva de valor, e não para finalidades produtivas como deveria ser.

A dimensão analisada em seguida é o uso da terra, na qual destaca-se a função social da propriedade rural. A função social da propriedade atrela os direitos da propriedade aos deveres que os proprietários devem cumprir nas formas de exploração da terra, isso quer dizer que, caso a propriedade não seja aproveitada de maneira racional e eficiente; não sejam utilizados adequadamente os recursos naturais disponíveis preservando o meio ambiente conforme a legislação específica; não sejam observadas as disposições que regulam as relações de trabalho e/ou a propriedade não seja explorada de maneira a favorecer o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores, o proprietário deveria ser penalizado com a perda de seus direitos sobre aquela propriedade, sendo essa destinada aos projetos de reforma agrária.

Apesar da função social da propriedade ter sido estabelecida com o propósito de garantir o melhor uso da terra rural, a falta de fiscalização e de controle sobre as formas de exploração faz com que essa função não seja cumprida. O programa de reforma agrária em vigência no Brasil não prevê a perda dos direitos de propriedade sobre as terras que não estejam cumprindo sua função social, como forma principal de disponibilização da terra para aquisição. Atualmente, é dada maior ênfase à concessão de créditos subsidiados para que os trabalhadores pobres possam adquirir suas terras pela via de mercado.

A análise crítica do sistema de administração fundiária é finalizada com a exposição das deficiências existentes no atual programa brasileiro de reforma agrária. Um dos pontos de destaque é o índice de produtividade da terra utilizado pelo Estado como parâmetro para estipular a partir de quais níveis de produtividade a propriedade não pode ser declarada como improdutiva. Na prática, isso quer dizer que uma propriedade que possua baixíssima

produtividade, desde que atinja os mesmos níveis de produção de quase quarenta anos atrás, não pode ser declarada improdutiva, não sendo, portanto, passível de desapropriação.

Após apresentar as deficiências do sistema de administração fundiária, é elaborada análise empírica quantitativa com o objetivo de demonstrar como se deu a evolução da concentração fundiária de 1995, quando o Brasil vivenciava o início do Plano Real durante o primeiro mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso , até 2008, no meio do segundo mandato de Lula. Para essa parte do estudo, os municípios do Estado de São Paulo foram escolhidos como objeto de análise. Calculou-se o índice de Gini da desigualdade da distribuição da terra em dois momentos: o primeiro em 1995 e o segundo em 2008. A análise da evolução da concentração fundiária serve como parâmetro de verificação do progresso na distribuição da posse dos meios de produção no meio rural e, conseqüentemente, configura-se como um importante determinante da distribuição da riqueza.

A escolha dos municípios paulistas como objeto de estudo justifica-se pela possibilidade de se analisar a efetividade das políticas fundiárias em um território onde o capitalismo se desenvolveu mais fortemente. O estado possui um dos mais dinâmicos mercados de terras agrícolas do país, o qual é aquecido pela possibilidade de obtenção de significativos retornos com a exploração agropecuária profissional, fazendo com que haja grande concorrência entre as empresas que utilizam terra para esse fim.

Ultimamente, entre as empresas que exploram a terra profissionalmente, o setor sucroalcooleiro é o que mais se destaca. Desde a consolidação dos veículos flex no mercado brasileiro, que podem utilizar gasolina e etanol como combustível, dentro da crescente demanda mundial por combustíveis oriundos de fontes renováveis, a cana de açúcar vem expandindo sua área de produção no estado. Em São Paulo há também presença marcante de empresas que produzem profissionalmente carne, laranja, soja, milho e café. A grande

concorrência por terras para produção faz com que seus preços sejam um dos mais altos do país. Além disso, o forte processo de urbanização observado em diversos municípios também contribui muito para a elevação do preço da terra. Diferentemente do que pode se aventar pelas características descritas, há imensas parcelas de terra mal aproveitadas, que não cumprem seu papel no desenvolvimento econômico e social.

A manutenção ou elevação do índice de concentração fundiária pode ser considerado um forte indicativo da ineficiência do sistema de administração fundiária na regulação do acesso, do uso e do mercado de terras agrícolas no Brasil.

Esse estudo justifica-se, primeiro, por contribuir para o debate em torno da operacionalização e institucionalização do desenvolvimento sustentável, buscando a compreensão da maneira pela qual as políticas são executadas, observando os resultados obtidos e apontando as deficiências técnicas dessas políticas; e por propor soluções para os problemas encontrados, que poderiam contribuir para a redução da imensa desigualdade econômica e social, promovendo o cumprimento da função social da terra rural. O estudo também se justifica pela apresentação do grau de concentração da posse da terra de maneira quantitativa, buscando a demonstração empírica do cenário produzido pelas políticas públicas responsáveis pela administração fundiária no Brasil. O objetivo é alertar para a tendência à concentração da posse da terra, evidenciando os resultados apresentados pelo sistema de administração fundiária que, ao favorecer a concentração de terras favorece também a concentração de renda.

Nas conclusões dessa pesquisa são avaliadas a sustentabilidade administrativa e política do sistema brasileiro de administração fundiária. Ao analisar a sustentabilidade administrativa, visamos compreender a capacidade que o sistema possui para autotransformar-se, atualizar-se, garantir uma efetiva busca por alternativas a serem implementadas e constantemente

monitoradas, tomando não apenas os resultados das políticas, mas os próprios processos administrativos como instâncias vivas de gestão das necessidades sociais e individuais, locais e globais. Assim, um processo de gestão ganha maior ou menor sustentabilidade administrativa, de acordo com sua capacidade de institucionalizar, avaliar e ajustar os seus processos à luz das demandas efetivas da sociedade ou parcela social que o consubstancia e abriga (MANTOVANELI Jr 2010, p.84). Por sua vez, a análise da sustentabilidade política busca compreender a capacidade do sistema político de absorver estrategicamente as demandas socioambientais por meio de mecanismos participativos e estratégicos, ideia que Mantovaneli Jr (2000) sintetiza sob o conceito de efetividade processual. O termo estratégico aqui é o mesmo utilizado por Mantovaneli Jr (1994), ou seja, como sinônimo daquilo que é mais importante aos *stakeholders*<sup>1</sup>. (MANTOVANELI JR 2010, p.82-84).

Ao avaliar a sustentabilidade administrativa do sistema de administração fundiária brasileiro concluímos que, em primeiro lugar, praticamente não possui capacidade de se autotransformar e atualizar, e tampouco possui a menor capacidade de garantir a busca por alternativas a serem implementadas e monitoradas. A demanda por um inventário público com informações de uso e posse das parcelas do território, reconhecida desde o período colonial, ainda não é consistente o suficiente a ponto de permitir conhecer-se o modo pelo qual o território nacional é utilizado e distribuído. Da mesma maneira, o sistema de registro de imóveis rurais, que deveria garantir o direito sobre as parcelas do território, continua sendo de responsabilidade dos cartórios de registro de imóveis desde 1884. Esses cartórios são instituições privadas que prestam um serviço público essencial e, ainda assim, apresentam incrível falta de transparência em seus processos. Falta, também, conexão entre os cartórios e entre eles e o poder público. Além disso, apesar do reconhecimento de que os avanços

---

<sup>1</sup> *Stakeholders* é uma expressão que aqui significa “público interessado na questão”.

tecnológicos na área de geoprocessamento poderiam auxiliar na delimitação precisa das propriedades, tanto para fins de cadastro como de registro de imóveis, a implementação da legislação responsável pela obrigatoriedade da utilização de coordenadas georreferenciadas para delimitação das propriedades tem sofrido sucessivas prorrogações, de modo que a última prorrogação determina que essa demanda deverá ser solucionada até 2031.

O ITR foi criado com o propósito de reduzir o preço da terra, tornando o custo de manutenção da propriedade suficientemente alto, a ponto de desestimular o seu uso especulativo. Apesar do reconhecimento de que esse instrumento poderia facilitar o acesso à terra para os menos favorecidos e que seus recursos poderiam ser uma importante fonte de receitas para o Estado utilizar na execução dos programas de reforma agrária, o modo pelo qual se executa a cobrança faz com que não represente um custo suficientemente expressivo a ponto de desestimular o uso especulativo da terra. Por conseguinte, não reduz o seu preço (o Brasil possui o mais elevado preço de terra da América latina, e um dos elevados do mundo)<sup>2</sup> e o volume de recursos obtido é muito pequeno em relação à grande necessidade do Estado.

A redistribuição da estrutura fundiária brasileira é outra demanda amplamente reconhecida pela sociedade brasileira desde o fim da Segunda Guerra Mundial, quando os trabalhadores rurais iniciaram os movimentos sociais de luta pelo acesso à terra. Ao longo da

---

<sup>2</sup> Segundo Reydon (2006), ao compararmos o preço da terra do Brasil com o preço da terra de mesma qualidade de outros países do MERCOSUL percebemos que esses são sobrevalorizados, o preço médio do Brasil é de três a quatro vezes maior que o preço praticado no Uruguai, por exemplo, em relação à Argentina, os preços de terra praticados no Rio Grande do Sul é até cinco vezes maior. Quando comparados os preços praticados no Brasil e no Estados Unidos, os preços da terra rural brasileira são em média iguais ao preço médio dos 48 estados norte-americanos. Além disso, a terra agrícola brasileira é mais cara que a terra de diversos países da Europa central. (p.157)

história foram elaborados diversos programas de reforma agrária que, apesar de terem aliviado superficialmente o número de demandantes, não conseguiram reduzir a imensa concentração fundiária presente no país até os dias de hoje.

Ao analisar a sustentabilidade política do sistema de administração fundiária é preciso levar em consideração, quais são os seus stakeholders. De maneira geral, toda a sociedade brasileira é parte interessada nos resultados apresentados por esse sistema, pois, em última instância, é ele que regula o meio de produção responsável pelo abastecimento alimentar da população.

O relatório da FAO (2014) faz uma interessante análise em relação à segurança alimentar. Nele é destacado que no Brasil a produção e a disponibilidade de alimentos para consumo da população não constituem riscos à segurança alimentar e nutricional da população brasileira, mas ao mesmo tempo aponta que o modelo produtivo, como estrutura fundiária concentrada, a sustentabilidade do sistema adotado e o equilíbrio entre a produção de commodities direcionada para o mercado internacional e de alimentos para o consumo interno tem reflexos importantes na segurança alimentar e nutricional da população e de alguns grupos específicos. (p.52)

De acordo com o último censo agropecuário realizado (2006), apesar de ocuparem apenas 24% da área de todos os empreendimentos agrícolas, a agricultura familiar é responsável pela produção de 70% dos alimentos consumidos no país.

Portanto, a demanda pelo fornecimento de alimentos a preços razoáveis para a população foi atendida, pelo menos de maneira parcial. Apesar de não haver risco em relação ao abastecimento de alimentos para a população de maneira geral, o sistema de administração fundiária vigente no Brasil não contribui para redução da concentração na estrutura fundiária,

consequentemente prejudica o estabelecimento de um cenário mais equilibrado entre a produção de commodities e de alimentos para o consumo interno.

Os grandes proprietários de terra, agricultores profissionais integralmente inseridos nas dinâmicas do mercado, são outra parcela desses stakeholders. Eles demandaram, ao longo do tempo, a garantia dos direitos sobre suas propriedades e um ambiente institucional (de crédito, pesquisa e infraestrutura) que permitisse a consolidação de um modelo de produção competitivo no mercado internacional que possibilitasse a obtenção de lucro. Essa demanda foi totalmente atendida.

Por último, mas não menos importante, os pobres rurais do Brasil, representados formalmente pelos movimentos sociais de luta pela terra, não conseguiram fazer com que sua demanda por um pedaço de terra da imensa extensão agricultável existente no país fosse totalmente atendida. Essa demanda foi reconhecida pelo Estado e dela derivou o artigo 186 da Constituição Federal, que determina o uso racional e adequado da terra. Apesar do reconhecimento da demanda ter se tornado artigo da Constituição, até hoje o Estado ainda não conseguiu fazer com que as terras do país fossem utilizadas de maneira adequada, sendo flagrantes as imensas parcelas mal aproveitadas do território e os sucessivos casos de desrespeito à legislação ambiental e trabalhista presentes na realidade rural brasileira.

Portanto, a sustentabilidade política do sistema é muito fraca, pois apesar de algumas demandas provenientes da sociedade terem sido atendidas, a grande força política dos ruralistas impediu que a terra pudesse ser utilizada somente para fins produtivos. Além disso, todas as demandas que emergiram da sociedade não foram absorvidas por meio de mecanismos participativos, ao invés disso, o reconhecimento das demandas relacionadas à redução das desigualdades sociais só foi conquistado por meio do conflito e da luta organizada no campo brasileiro.

# 1. Revisão de literatura

---

## 1.1 Concentração Fundiária Brasileira: Aspectos Teóricos

A concentração fundiária brasileira tem suas origens na forma de organização do território iniciada pela colonização portuguesa, executada com a finalidade de atender ao mercado europeu, iniciando as práticas econômicas e o mercantilismo. Portanto, para analisar a concentração fundiária é necessário considerar a terra como um meio de produção inserido nas dinâmicas de mercado. Mas a terra não é simplesmente um ativo econômico, ela é um recurso natural fundamental para a sobrevivência e reprodução da raça humana e, portanto é necessário que também seja vista como tal.

Desde as origens do capitalismo, diversos estudiosos pesquisaram o papel da terra como geradora de renda na sociedade. A discussão ideológica mais estruturada originou-se no contexto histórico da revolução industrial e das revoluções burguesas na Europa. Nesse período, destacaram-se os Estados Absolutistas, onde houve a desvinculação da propriedade de seus traços feudais, possibilitando que a terra adquirisse forma mercantil, livre de quaisquer atributos que não os da condição de mercadoria. (SMITH, 1990 apud. REYDON 2006)

Do ponto de vista econômico, a terra, apesar de ter adquirido formato mercantil, não pode ser considerada uma mercadoria como outra qualquer, pois, conforme Polanyi (1980): *“As mercadorias são aqui definidas, empiricamente, como objetos produzidos para a venda no mercado”*. (p.93)

O pressuposto de que tudo o que é comercializado tem que ser produzido para venda é um argumento irracional quando temos a terra como objeto de análise. A terra é, decerto, um elemento essencial da indústria, portanto é necessária a sua organização em um mercado, e é certo que esse mercado é parte fundamental do sistema econômico. Apesar disso, não pode ser

considerada como mercadoria comum, pois não é produzida pelo homem para venda. A terra é somente o nome dado para a superfície do planeta, produzida naturalmente e, portanto para descrevermos a terra como mercadoria é necessário atentarmos para alguns aspectos “fictícios” que a diferenciam das mercadorias comuns. (ibidem: 94)

O fato de a terra não ser uma mercadoria comum faz com que seu mercado tenha também características que o diferenciam dos outros mercados. Dessa maneira, o pressuposto liberal de que a formação dos mercados não pode ser inibida por nada, e que os rendimentos não poderão ser formados de outra maneira a não ser por meio de vendas, não devendo existir ainda, qualquer interferência no ajustamento dos preços às mudanças das condições do mercado, onde só terão validade as políticas e as medidas que ajudem a assegurar a auto-regulação do mercado, não pode servir para o mercado de terras. Incluir a terra, ou o ambiente natural no qual a sociedade existe, no mecanismo de mercado, significa subordinar a substância da própria sociedade às leis do mercado. Dessa maneira, fazer com que o mecanismo de mercado seja o único dirigente do destino do seu ambiente natural, levaria à redução da natureza a seus elementos mínimos, destruiria as paisagens e os arredores, poluiria os rios, destruindo o poder de produzir alimentos e matérias-primas. (ibidem, p. 90-95)

Assim, a percepção de que a auto-regulação de mercados de mercadorias fictícias, como a terra, seria devastador, fez com que já no século XIX, enquanto havia a ampliação da organização do mercado de mercadorias genuínas, difundindo esses mercados ao redor do globo e ampliando as escalas de produção, fossem criadas diversas restrições em relação aos mercados relacionados às mercadorias fictícias com o intuito de limitar as ações de mercado relativas à terra e proteger a sociedade contra os perigos inerentes a um sistema auto-regulável. (ibidem, pg. 98)

Nesse sentido, é fundamental a presença de um Estado forte na definição de diretrizes que restrinjam o uso da terra e ao mesmo tempo, no estabelecimento de políticas que possam dar *“mobilidade, flexibilidade e transparência ao mercado de terras, a fim de ampliar o acesso e a viabilidade econômica aos agentes econômicos que precisam desse recurso natural”* (REYDON 2006, pg. 33).

O Brasil é atualmente apontado como a sexta economia mundial. Ao mesmo tempo, o relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), sobre distribuição de renda na América Latina (2010), afirma que, dos 15 países com maior desigualdade, 10 estão na América Latina, sendo que o Brasil possui o terceiro pior coeficiente de Gini de desigualdade de renda do mundo, 0,56, ficando atrás apenas de Camarões e Madagascar (0,60) e África do Sul, Haiti e Tailândia (0,59).(ONU-PNUD, 2010).

A grande desigualdade de renda observada é um dos assuntos de maior repercussão no país, o que pode ser explicado por sua complexidade, pois envolve critérios de justiça social e os efeitos que as políticas distributivas podem exercer no combate à pobreza.

A análise das regiões rurais do Brasil e da agricultura como fonte de renda, leva à constatação de um cenário que reflete essas características de bom desenvolvimento econômico, associado a uma elevada desigualdade na distribuição de renda. Atualmente, o país é um dos maiores exportadores de produtos agrícolas do mundo, sendo protagonista na produção e exportação de açúcar e etanol, café, suco de laranja, carne bovina etc. (MAPA, 2010). Além disso, o setor agrícola é também importante na geração de riquezas. Se somarmos os resultados da agricultura e da agroindústria, a contribuição do setor para o Produto Interno Bruto chega a quase um terço.

Apesar dos bons índices de desenvolvimento econômico, o quadro de desigualdade na agricultura é peculiarmente grave. Ao compararmos o número de pessoas extremamente pobres que habitam o ambiente rural e o urbano, constatamos que nas regiões rurais 25% da população

se encontra nessa situação, enquanto que na população urbana, essa parcela é de 5%. (MACHADO, 2011)

Associado a esse fato, um trabalho desenvolvido com as informações do IBGE, em 2001, demonstrou uma expressiva diferença de rendimento entre os setores de agricultura, indústria e serviços. O rendimento médio das pessoas com atividade principal no setor agrícola era de R\$ 300,50, enquanto na Indústria a renda média era R\$ 580,00 e nos serviços, R\$ 646,30. (NEY, 2003 p. 128)

A pesquisa também demonstra que dentro do setor agrícola a desigualdade na distribuição de renda era altíssima, sendo que, em 2001, os 5% mais ricos entre os agricultores recebiam 37,2% da renda total do setor primário, enquanto os 50% mais pobres recebiam apenas 16,3%. A grande concentração de renda, portanto, está associada a um nível de pobreza maior do que o observado na indústria e nos serviços (ibid p. 148).

Procurando os determinantes da desigualdade observada na distribuição de renda na agricultura, Ney (2003) elaborou pesquisa utilizando gênero, idade, escolaridade, cor, posição na ocupação e a área dos empreendimentos agrícolas como fatores explicativos da concentração de renda e calculou qual seria a importância de cada variável na explicação da conformação da renda na agricultura.

Os resultados obtidos pelo autor indicam que o capital físico é a variável com maior potencial explicativo da desigualdade observada, ou seja, a área dos empreendimentos agrícolas é o fator mais importante na determinação da conformação da renda na agricultura, e como a propriedade da terra está altamente concentrada, a renda agrícola tende a ser também mais concentrada.

No Brasil, em 2001, os 5% dos maiores empreendimentos possuíam 65,8% da área total dos empreendimentos agrícolas, enquanto que os 50% dos menores empreendimentos ocupavam apenas 2,4% da área (ibid, p.149).

Atualmente, o Brasil possui uma das estruturas agrárias mais concentradas do mundo. O índice de Gini, que mede a desigualdade na distribuição da posse da terra, encontra-se acima de 0,839 desde as primeiras informações publicadas, da década de 1950. (Tabela 1)

**TABELA 1** – Evolução do Índice de Gini, concentração fundiária no Brasil, 1950 a 2006.

	1950	1960	1970	1975	1980	1985	1995	2006
<b>BRASIL</b>	0,840	0,839	0,843	0,854	0,857	0,857	0,856	0,854

Fonte: IBGE – Retirado de Gasques ET.al. A Demanda de Terra para a Reforma Agrária no Brasil.

A elevada desigualdade na distribuição da terra há muito tempo é apontada como um dos maiores obstáculos na busca pela justiça social. Desde o início do debate em torno da questão agrária, nos anos seguintes à segunda guerra mundial, o setor agrícola foi analisado e estruturado para que pudesse cumprir diferentes funções no desenvolvimento nacional.

Ao longo da história brasileira, o Estado procurou, em primeiro lugar, fazer com que a terra cumprisse sua função econômica, a qual contemplou a produção voltada ao abastecimento interno e ao mercado internacional de commodities. Esse objetivo foi plenamente cumprido, já que o país atualmente não sofre com problemas de escassez de produtos agrícolas, tanto para alimentação, quanto para o fornecimento de matéria-prima para a indústria. Além disso, o país é um dos maiores exportadores de produtos derivados do setor primário do mundo.

O Estado também procurou fazer com que a terra cumprisse sua função social, conforme o artigo 186 da Constituição que determina quais são os objetivos nesse sentido.

*Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: I – aproveitamento racional e adequado; II – utilização adequada dos recursos naturais*

*disponíveis e preservação do meio ambiente; III – observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV – exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.*

Ao contrário do que ocorreu com a função econômica, o Estado brasileiro ainda não conseguiu fazer com que a função social da propriedade rural fosse atendida, dadas as imensas parcelas de terra mal aproveitadas, que não possuem níveis de produtividade que proporcionem seu aproveitamento racional e adequado. Além disso, não há a utilização adequada dos recursos naturais e a preservação do meio ambiente também não ocorre do modo desejado, sendo flagrante o quadro de desrespeito à legislação ambiental observado principalmente nas regiões do planalto central e da floresta amazônica. A superexploração dos recursos naturais que ocorre no país é acompanhada pela superexploração da mão de obra assalariada, em que é crescente o nível de morbidade e de doenças relacionadas ao trabalho, principalmente dos trabalhadores empregados nas propriedades que praticam um modelo de exploração agrícola voltado à produção de commodities.<sup>3</sup>

A desigualdade na distribuição da posse da terra poderia não ser um obstáculo ao desenvolvimento social, pois se a terra fosse utilizada somente como meio de produção, a imensa quantidade de terra agricultável poderia fornecer emprego à massa de trabalhadores rurais pobres brasileiros, inserindo-os na dinâmica de mercado, mas não é o que ocorre.

Com base nas informações do INCRA de 2010, estimou-se que no Brasil existem pelo menos 134 milhões de hectares improdutivos, dos mais de 571 milhões de hectares cadastrados. O número foi obtido subtraindo-se toda a área com matas e florestas naturais, e considerando como improdutivas as áreas que não atingem os índices de produtividade, que não são atualizados desde 1975. Ou seja, mesmo utilizando como critério o índice de produtividade

---

<sup>3</sup> Para o aprofundamento dessa questão sugiro a leitura do livro de Guilherme Costa Delgado (2012), “Do capital financeiro na agricultura à economia do agronegócio”, que traz em seu capítulo 6, seção 6.4 algumas evidências empíricas da dupla superexploração: do trabalho e dos recursos naturais.

completamente defasado, mais de 20% das terras agricultáveis não cumprem sua função produtiva e muito menos social (TEIXEIRA, 2010).

Esse cenário rural composto de um expressivo número de pessoas vivendo abaixo da linha da pobreza, grande parte delas demandando terra para sobreviver, elevada concentração fundiária e imensas parcelas de terra mal aproveitadas, configura o problema fundiário brasileiro.

Após o fim da Segunda Guerra, muitos pesquisadores brasileiros dedicaram-se ao estudo das causas e de possíveis soluções para a questão agrária. A evolução desse debate será descrita na próxima seção desta revisão. Atualmente, uma das principais linhas de pesquisa desenvolvidas no Brasil é formada por pesquisadores da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Dentre esses pesquisadores, merece destaque o professor Dr. Bastiaan Philip Reydon, que em 2006, organizou a publicação do livro “MERCADOS DE TERRAS NO BRASIL: estrutura e dinâmica”, no qual considera que a principal causa da questão agrária é a forma de atuação do Estado no controle do acesso, do uso e do mercado de terras. Nas palavras do autor:

*“O principal problema da realidade agrária brasileira é a efetiva incapacidade que o Estado brasileiro sempre teve de regular para os fins sociais, econômicos e ambientais o mercado de terras e o acesso à terra”.* (p.11)

Os trabalhos desenvolvidos nessa linha de pesquisa destacam o papel que o Estado deve exercer na regulação do mercado de terras para que esse seja mais transparente e eficiente, sendo fundamental no encaminhamento de soluções para questões históricas de alta concentração fundiária, dos crescentes problemas decorrentes da degradação ambiental, da exclusão social e da pobreza, da especulação e do apossamento e apropriação ilegal de terras.

## **1.2 A questão agrária brasileira**

No Brasil, a discussão em torno da questão agrária brasileira se estruturou academicamente de maneira mais precisa a partir do fim da Segunda Guerra Mundial. A necessidade de reconstrução dos países capitalistas ocidentais fez com que o desenvolvimento econômico se tornasse tema central na agenda dos governos. Ao mesmo tempo, também ganhou destaque a desigualdade existente entre os países desenvolvidos e os não desenvolvidos. Nesse contexto, diversas linhas de pesquisa foram elaboradas na tentativa de se descobrir os fatores que impediam que os países subdesenvolvidos acompanhassem o desenvolvimento observado nos países centrais.

As teorias elaboradas nos países desenvolvidos inspiraram o modo de atuação de diversos Estados ao redor do mundo. Na América Latina, a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) foi a principal responsável pela sistematização teórica e pela comprovação empírica da situação de relativo atraso da região. Os relatórios da entidade enfatizaram a necessidade de se por em prática os planos de desenvolvimento nacional com ênfase na industrialização e na construção da infraestrutura necessárias ao desenvolvimento do país. (DINIZ, 2006 p.4).

As teorias Cepalinas embasaram-se nos conceitos de centro e periferia para demonstrar que o relativo atraso da região era causado pelas características das relações de troca internacionais observadas, nas quais os países “centrais”, por possuírem o domínio sobre as inovações técnicas, exportar bens industrializados e possuir uma organização sindical, levavam vantagem em relação aos países da “periferia” que, por sua vez, exportavam bens primários, cujos preços não aumentavam com o crescimento da demanda, mas caíam quando esta reduzia, devido ao excesso de mão de obra e de terra. (FURTADO, 2003)

Desse modo, a solução proposta passava pela industrialização, uma vez que esse mecanismo de troca criou, ao longo do tempo, um processo de deterioração das relações que prejudicava sempre a periferia. Em primeiro lugar, esperava-se que a burguesia pudesse realizar a industrialização “necessária”, mas a falta de recursos econômicos e técnicos impôs ao Estado tal missão e, com isso, veio a necessidade do planejamento.

No contexto internacional vale ressaltar que a agricultura encontrava-se sob um intenso processo de transformação. Os avanços científicos possibilitaram a utilização de insumos modernos e máquinas que alteraram a produtividade agrícola e viabilizaram a modernização da agricultura. Nos países em que foi implantada, a chamada “revolução verde”, criou uma nova forma de racionalidade produtiva, integrando comercialmente o rural e o urbano, rompendo a relativa autonomia setorial que, até então, observava-se na agricultura. (NAVARRO, 2001 p.84)

Apesar da ênfase na industrialização, o ambiente rural era tido como um subsistema imediatamente derivado desse processo e considerado como um dos motores das políticas públicas e dos interesses sociais. Nesse período, muitos dos países atualmente desenvolvidos mantinham parcela significativa de sua população ocupada em atividades agrícolas, ou habitando áreas rurais. No Brasil, mais da metade da população era rural, sendo representativo o peso econômico da agricultura nas contas nacionais. (ibid p.83)

Ou seja, nessa fase, o desenvolvimento rural (essencialmente agrícola) estava interligado ao desenvolvimento econômico e ao processo de industrialização, sendo necessário ao fornecimento de matéria-prima, à liberação de mão de obra para a indústria e ao abastecimento alimentar da crescente população urbana.

Além do papel das regiões rurais e da agricultura no crescimento econômico, discutiu-se profundamente a estrutura agrária brasileira e as condições de vida das populações rurais

criadas por essa estrutura e nela ajustadas. Estabeleceu-se, assim, o debate chamado de “Questão Agrária” no Brasil.

Como destaca Delgado (2001):

*Desde os anos 50 e 60 a reflexão econômica sobre o rural organizou-se em torno desses dois eixos temáticos: “a questão agrária” e “a industrialização e o papel da agricultura”*(p.158)

Ao mesmo tempo em que a indústria crescia em ritmo acelerado, a agricultura brasileira até meados da década de 1960, aumentava sua produção apenas pela incorporação de novas áreas cultivadas, pois a tecnologia do setor agrícola era extremamente rudimentar, de baixíssima produtividade, com predominância do modelo de agricultura tradicional. (FURTADO, 2000)

No início dos anos 1950, a estrutura agrária brasileira era altamente concentrada, ou seja, predominava o latifúndio, explorado de modo capitalista, dominado pelas oligarquias rurais que basicamente produziam para a exportação. Nesse período, a burguesia industrial já detinha o poder político, mas, vale destacar que essa burguesia estava intimamente ligada às oligarquias rurais por duas razões. Primeiro, porque a burguesia industrial tem sua origem na própria oligarquia rural e na acumulação das exportações de café e açúcar. Segundo, o modelo industrial era dependente da Europa e dos Estados Unidos e tinha a necessidade de importar máquinas e até mão de obra para a consolidação da industrialização, e essas importações só foram possíveis pela continuidade das exportações agrícolas que geravam divisas para seu pagamento. (STEDILE 2005, p.11)

Apesar do predomínio do latifúndio, também havia um grande número de famílias que exploravam pequenas unidades de produção, onde a terra era utilizada principalmente para a

subsistência, com baixa, ou quase nenhuma inserção no mercado. Stedile (2005) descreve a formação do campesinato no Brasil em duas vertentes (p.9-13).

A primeira vertente foi composta pelos quase dois milhões de camponeses pobres migrados da Europa que foram atraídos pela propaganda de terra fértil e barata no Brasil, entre os anos 1875 e 1914.

Pela maior disponibilidade de terra e pelo clima, grande parte desses migrantes foi para o sul, onde “recebiam” lotes de 25 a 50 hectares. No entanto, todos eles tiveram que pagar por esses lotes, o que os obrigou a se integrarem imediatamente à produção para o mercado. A outra parte dos migrantes europeus, foi para São Paulo e para o Rio de Janeiro; Não recebiam terras e eram obrigados a trabalhar nas fazendas de café, sob o regime denominado colonato<sup>4</sup>.

A segunda vertente do surgimento do campesinato foi composta pela população mestiça, formada com a miscigenação entre brancos, negros e índios, que foi se formando ao longo dos 400 anos de colonização do Brasil. Esses foram responsáveis pela ocupação do imenso território rural. Essa população predominantemente pobre não se submetia ao trabalho escravo e, ao mesmo tempo, não era capitalista. Impedida pela Lei de Terras, de 1850, de se transformar em pequenos proprietários, passou a migrar para o interior do país em busca de terras ainda não ocupadas onde desenvolviam, basicamente, atividades agrícolas de subsistência.

---

<sup>4</sup> Por esse sistema, os colonos recebiam a lavoura de café pronta, formada anteriormente pelo trabalho escravo. Recebiam uma casa para moradia e o direito de usar uma área de aproximadamente dois hectares por família, para o cultivo de produtos de subsistência, e para a criação de pequenos animais logrando, assim, melhores condições de sobrevivência. Cada família cuidava de determinado número de pés de café e recebia por esse trabalho, no final da colheita, o pagamento em produto, ou seja, em café, que poderia ser vendido junto, ou separado, com o do patrão. A esse regime de colonato sujeitaram-se milhares de famílias migrantes, em especial da Itália e da Espanha. (STEDILE,2005, p.9)

A baixa produtividade agrícola aliada ao aumento das populações urbanas provocou, nesse período, uma profunda crise de abastecimento, principalmente nas grandes metrópoles, onde havia sérias restrições de oferta de feijão, pão, açúcar e leite. O perfil tecnológico, aliado à baixa elasticidade dos preços dos produtos primários, fez com que existisse a tendência política que avaliava a agricultura como um grande obstáculo ao desenvolvimento econômico do país. Essas tendências fortaleceram uma visão de que o rural era responsável pelo atraso do país. (IPEA 2010, p.85)

Havia um grande questionamento em torno da estrutura fundiária brasileira altamente concentrada e a forte presença de latifúndios improdutivos. Em 1960, menos de 1% das propriedades ocupavam 47,3% do total de terras, contribuindo com apenas 11,5% da produção e ocupavam 7% da mão de obra rural ativa (IPEA 2010, p. 55).

Assim, a estrutura fundiária na qual predominava o latifúndio pouco produtivo, não era capaz de abastecer o mercado interno em quantidades que pudessem reduzir o preço dos alimentos básicos, nem fornecer matéria prima para a indústria. Além disso, não beneficiava a criação de um mercado consumidor e não liberava mão de obra para a indústria. A concentração fundiária impedia o acesso à terra de grande parte da população rural, fato que os mantinha impedidos de participar do progresso, permanecendo à margem do mercado, pois, essa população, ao não gerar renda, também não consumia. Diante desse cenário, entre o fim dos anos 1950 e o início dos anos 1960, tornou-se nítida a ideia de que para que a agricultura brasileira pudesse se alinhar com os objetivos de desenvolvimento nacional, seria necessária a modernização de suas bases técnicas, além da revisão dos efeitos que a alta concentração de terras proporcionava.

O debate acadêmico foi construído entre, de um lado, os defensores da manutenção da grande propriedade, como base do processo de desenvolvimento, e do outro, o movimento

camponês, que então se consolidava e reivindicava ampla reforma agrária, capaz de assegurar o livre e fácil acesso à terra para os que a queriam para trabalhar e não tinham condições de inserir-se no mercado.

Entre os defensores da manutenção da grande propriedade, destaca-se o pensamento conservador e liberal, baseado na teoria neoclássica, para o qual a reforma da estrutura agrária brasileira não fazia sentido. Nessa linha de pensamento, Delfim Netto foi um dos principais autores. Suas ideias desconsideravam a estrutura agrária e as relações de trabalho predominantes no meio rural como problemas econômicos relevantes e, por isso, executou uma série de análises econométricas para provar que o modelo de produção agrícola, baseado no latifúndio, poderia cumprir as funções que se esperava da agricultura no desenvolvimento econômico: 1 – liberação de mão de obra para a indústria sem reduzir a quantidade de alimentos; 2- Criação de mercado para os produtos da indústria; 3- Expansão das exportações; 4- Financiamento de parte da capitalização da economia (DELGADO, 2005 p.55). As ideias colocadas por esse grupo eram focadas nas funções da agricultura no desenvolvimento econômico e não contemplavam as questões sociais, amplamente defendidas pelo grupo contrário.

A argumentação de Delfim Netto tinha como objetivo enfrentar a tese cepalina, que destacava o caráter inelástico da oferta de alimentos às pressões da demanda urbana e industrial, como um problema estrutural do setor agrícola brasileiro que justificaria mudança na estrutura fundiária e nas relações de trabalho no campo. (ibidem, p.54)

Do outro lado do debate, estavam os representantes que defendiam a reforma agrária. Desse lado, havia uma grande diversidade de interpretações em relação aos motivos pelo quais a reforma deveria ser executada. Além das ideias da Cepal, destacam-se dentro do Partido Comunista Brasileiro (PCB), as visões de Caio Prado Junior, e Ignácio Rangel.

Dentro do PCB, havia basicamente duas posições distintas, Caio Prado Jr, é um dos representantes da primeira posição, e definiu a questão agrária como: “*em primeiro e principal lugar, a relação de efeito e causa entre a miséria da população rural brasileira e o tipo de estrutura agrária do país, cujo traço essencial consiste na acentuada concentração da propriedade fundiária*”. (PRADO JÚNIOR, 1979, p.18)

Na visão do autor, a reforma agrária seria necessária para prover à população rural um padrão de vida que possibilitasse a alimentação da família, o acesso à infraestrutura básica, assim como a serviços públicos essenciais, educação, saúde e segurança, ajustando as variadas relações de trabalho e também a desigualdade da estrutura agrária. Prado Júnior, defendia a equidade trabalhista entre os trabalhadores rurais e os trabalhadores urbanos, ocupados na indústria e no comércio, que já dispunham de uma legislação social e de proteção legal que lhes assegurava melhores condições de vida. Também defendia o aumento das possibilidades de acesso à posse e utilização de terras aos trabalhadores rurais a fim de corrigir a extrema concentração fundiária presente no rural brasileiro. (PRADO JÚNIOR. 1979.p.89-90).

Ainda dentro do PCB, o economista Ignácio Rangel divergia em alguns aspectos da “questão agrária” colocada por Prado Jr. A análise de Rangel considerava a expansão industrial e olhava para o setor rural como um “*imenso oceano de força de trabalho à espera de melhor ocupação*”, no qual o ritmo de transferência dessa mão de obra agrícola para industrial, ditaria o ritmo de desenvolvimento da economia brasileira. (RANGEL, 2005, p.157-158).

Na visão do autor, a reforma agrária não era essencial, mas poderia ser o ponto de partida para o desenvolvimento, pelo setor rural possuir uma reserva de mão de obra que deveria ser transferida para a economia de mercado. Segundo Rangel, (2005) o Brasil na condição de país subdesenvolvido possuía uma economia intimamente ligada ao comércio exterior, onde, em momentos de crise internacional, fazia um esforço para substituir as

importações, e em momentos de prosperidade aumentava a produção interna para a exportação. Assim a questão agrária era componente importante da economia, que se tornava mais evidente quando a situação era de crise, e menos evidente quando a situação era favorável.

Em momentos de crise a indústria diminuía o nível de produção e de utilização da mão de obra, e nos outros momentos intensificava sua produção voltada ao comércio exterior, aumentando a utilização da mão de obra. Dessa maneira, o setor agrícola era apontado como regulador do mercado de trabalho, onde a questão agrária ficou definida a partir do momento em que esse setor não liberava a mão de obra necessária ao crescimento dos demais setores da economia, ou a liberava em excesso (RANGEL, 2005).

Rangel defendia que somente a partir do equilíbrio das finanças públicas é que poderia ser realizada uma reforma agrária, pois esse processo se daria na criação de pequenas propriedades aos trabalhadores rurais, que deveria ser feita em terras públicas, como forma de controlar o fluxo da mão de obra. Vale ressaltar que o autor defendia também a compatibilidade entre o latifúndio e a pequena produção familiar, onde cada um poderia ocupar seu lugar no desenvolvimento.

No início dos anos 60, as organizações sindicais e da classe dos trabalhadores rurais, passaram a se organizar melhor e suas reivindicações passaram a ecoar por toda a nação, incomodando as elites dominantes. Os conflitos cresceram em número e violência, pressionados pelas forças à direita e à esquerda do espectro político. O governo, em 1962, criou a Superintendência de Reforma Agrária (Supra) encarregada de realizar a divisão fundiária. (DELGADO, 2005).

No contexto geopolítico mundial, o socialismo avançava sobre o capitalismo, procurando compreender a relação entre a o avanço das lutas camponesas no período pós-guerra e a adoção de políticas de reforma agrária pelo Estado, Bombardi (2001) descreve como

a mundialização do capital, com o marco da guerra fria, atuou profundamente na configuração do território nacional:

*O Estado Brasileiro se alinhou com a expansão capitalista norte-americana e adotou uma postura política de não deixar brechas para a expansão do comunismo no País. As posições políticas e ideológicas derivadas da Doutrina Monroe, em especial a política preventiva estruturada no início do século, lançou as primeiras bases de “direito de intervenção” dos Estados Unidos nos assuntos internos dos países latino-americanos sob o pretexto de combater “a anarquia reinante e as transformações políticas indesejáveis, e, mais tarde (...) a ameaça do comunismo”, e ao que parecem indicar o golpe militar foi estruturado seguindo esses conceitos. (BOMBARDI, 2001)*

Todos os movimentos sociais internos foram interpretados como movimentos que carregavam em si a possibilidade de fazer germinar uma revolução comunista no país. Para conter o comunismo, muito em função da expansão dos movimentos camponeses, aliada ao desejo da burguesia de superar o subdesenvolvimento no campo, guiaram uma série de ações por parte do Estado em direção à reforma agrária. Com o golpe militar de 1964, procedeu-se a uma verdadeira caçada às lideranças sindicais que militavam nas Ligas Camponesas. Com a repressão, todo o movimento refluuiu e grande parte de seus participantes teve que fugir, mudar de nome, ou seja, passar para a clandestinidade.

### **1.2.1 Questão agrária no Regime Militar 1964-1985**

Apesar da repressão sofrida, os movimentos sociais e as organizações sindicais já haviam formado a ideia de que se o Brasil quisesse ser desenvolvido, seria importante uma reestruturação agrária. Para que os movimentos não se rebelassem, juntando-se às forças comunistas para mudar o sistema no Brasil, foi promulgado em 1964 o Estatuto da Terra.

Ainda em novembro de 1964, o governo Castelo Branco aprovou a Lei do Estatuto da Terra, onde foram colocados dois objetivos: (a) realizar a reforma agrária e (b) desenvolver a agricultura. O Estatuto foi a primeira legislação latino-americana sobre a reforma agrária que estabeleceu os requisitos essenciais para a definição da função social da propriedade agrícola (ARAÚJO 1999, apud. OLIVEIRA, 2002) No Estatuto lê se:

*Art. 2º - É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista na lei.*

*§ 1º - A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente: a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias; b) mantém níveis satisfatórios de produtividade; c) assegura a conservação dos recursos naturais; observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e cultivem.*

*§ 2º - É dever do Poder Público: a) promover e criar condições de acesso do trabalhador rural à propriedade da terra economicamente útil, de preferência, nas regiões onde habita, ou quando as circunstâncias regionais o aconselhem em zonas previamente ajustadas na forma do disposto na regulamentação desta lei; b) zelar para que a propriedade da terra desempenhe sua função social, estimulando planos para a sua racional utilização, promovendo a justa remuneração e o acesso do trabalhador aos benefícios do aumento da produtividade e ao bem – estar coletivo.*

*§ 3º - A todo agricultor assiste o direito de permanecer na terra que cultive, dentro dos termos e limitações desta Lei, observadas, sempre que for o caso, as normas dos contratos de trabalho.*

§ 4º - *É assegurado às populações indígenas o direito à posse das terras que ocupam ou que lhes sejam atribuídas de acordo com a legislação especial que disciplina o regime tutelar a que estão sujeitas.*

Ao colocar a garantia de acesso e a função social na legislação, o Estatuto fez parecer que a reforma agrária seria executada em um curto espaço de tempo, pois além de criar as condições jurídicas, resolvia o problema orçamentário, considerado o maior obstáculo para realização da reforma, ao substituir a forma de indenização às propriedades desapropriadas, de moeda corrente por títulos da dívida agrária com prazo de amortização em vinte anos. (RIBEIRO, 2010 pg.12)

Em 1967, durante o governo Castelo Branco, Delfim Netto assumiu o Ministério da Fazenda, o que tornou sua tese de modernização da agricultura um explícito projeto de governo (DELGADO 2001 p.83).

A partir da repressão do movimento popular pela reforma agrária, o país passa por um processo, denominado por alguns autores como modernização conservadora<sup>5</sup>, ou o que Delgado (2001) denominou “integração técnica-agricultura-indústria.” Esse processo foi caracterizado pelo aprofundamento das relações técnicas da agricultura com a indústria e de ambos com o setor externo, “fortemente subvencionado pela política agrícola e comercial do período”.

A industrialização continuava sendo o principal vetor do processo de desenvolvimento econômico e a agricultura uma das engrenagens necessárias para que a industrialização pudesse

---

<sup>5</sup> Em linhas gerais, o termo modernização conservadora foi elaborado por Moore Junior (1975) para retratar o caso específico de desenvolvimento capitalista na Alemanha e no Japão, os que realizaram revoluções burguesas vindas de cima. Assim, o processo de modernização de sua sociedade alicerçou-se sobre um processo de industrialização condicionado pelo pacto político tecido entre a burguesia e os terratenentes. Não obstante, o elemento que diferencia o processo de modernização conservadora no Brasil vis-à-vis aos casos alemão e japonês é o fato de que a elite dominante nacional não teve a preocupação em expandir a cidadania para parcelas significativas da população, ao contrário dos casos alemão e japonês (PIRES, 2009)

ter êxito. Com a modernização conservadora, a agricultura ficava responsável pela geração de excedentes voltados à exportação para obter receitas que favoreciam o crescimento do mercado interno, fornecer matérias-primas para a indústria nacional, produzir alimentos para a população urbana e, ainda liberar mão de obra para o emprego industrial.

Nesse contexto, as oligarquias rurais ligadas ao latifúndio foram fortemente beneficiadas, pois obtiveram linhas de apoio no fomento à produção e comercialização, além da expressiva desoneração do Imposto de Renda e do Imposto Territorial Rural, formalizando o pacto político entre o Estado, a burguesia industrial e os latifundiários.

A institucionalização do crédito rural e a melhoria dos preços internacionais dos produtos agrícolas possibilitaram a adoção do pacote tecnológico proveniente da Revolução Verde, financiando a adoção de técnicas de cultivo baseadas em insumos industriais (defensivos, fertilizantes e corretivos) e incentivando a importação de máquinas e tecnologia (tratores, implementos, e colheitadeiras). (IPEA, 2010 p.55)

Também evoluíram significativamente as instituições de ensino voltadas à agricultura, notadamente em Piracicaba e Viçosa, e à pesquisa agropecuária, por meio da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), além da consolidação tanto em âmbito federal quanto Estadual da extensão rural. Esses fatos fizeram com que a agricultura brasileira atingisse alta eficiência produtiva com expressivos ganhos de produtividade e alcançasse posição de destaque por sua competitividade em nível mundial Assim, o período de 1965 a 1980 ficou conhecido como a idade de ouro de desenvolvimento de uma agricultura capitalista integrada à economia industrial e urbana e ancorada na mediação financeira do setor público.

Nesse contexto, ocorreu uma grande alteração na composição da produção agrícola brasileira, com aumento significativo da área plantada com produtos que apresentaram alta

expansão da demanda no comércio internacional, quais sejam soja, cana-de-açúcar, laranja e café (IPEA 2010, p.64).

Apesar dos bons índices de desenvolvimento econômico, o modelo de modernização conservadora adotado mostrou-se ineficiente na redução da desigualdade na distribuição dos recursos entre produtores, produtos e regiões; estimulando a concentração de terra e de renda no ambiente rural, mantendo à margem do mercado uma imensa parcela de trabalhadores rurais.

O molde em que ocorreu a modernização da estrutura produtiva na agricultura fez com que esta passasse a utilizar um número cada vez menor de homens por hectare, estimulando, dessa forma, um forte processo de êxodo rural. Segundo informações do IBGE, em 1960, 55% da população vivia no campo; de 1960 a 1980, a população total brasileira avançou de pouco mais de 70 milhões de habitantes para quase 120 milhões de habitantes. Apesar do grande crescimento observado, a população rural permaneceu ao redor de 38 milhões. Sua participação relativa era 55% em 1960, passou para 44% em 1970 e chegou a 32% em 1980 (Tabela 3).

TABELA 2 – Distribuição percentual da população urbana e rural: absoluta e percentual

TABELA 1 - Distribuição percentual da população urbana e rural: absoluta e percentual

Ano	População urbana	Percentual de população urbana	População rural	Percentual de população rural
1960	31.303.034	44,67	38.767.423	55,33
1970	52.084.984	55,92	41.054.053	44,08
1980	80.436.409	67,59	38.566.297	32,41
1991	110.990.990	75,59	35.834.485	24,41
2000	137.953.959	81,25	31.845.211	18,75
2010	160.925.792	84,36	29.830.007	15,64

Fonte: IBGE.

Os critérios utilizados para definição do que é considerado urbano e rural no Brasil são muito ultrapassadas e não levam em consideração questões como infraestrutura e densidade

populacional, diferente do que é adotado pela Organização para cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e outros órgãos internacionais. O fato inegável é que nesse período houve um intenso processo de urbanização e de migração populacional, proveniente da industrialização e da modernização da agricultura.

Diversos autores defendem que o Estatuto da Terra foi utilizado apenas como discurso e que serviu principalmente para amenizar os conflitos pelo acesso à terra, evitando dessa maneira, o risco de uma revolução popular, como ocorrido em Cuba (VARELLA, 1998, p.86 apud. RIBEIRO 2010). Isso deve-se a que, dos dois principais objetivos almejados pelo Estatuto da Terra, a modernização da agricultura e a reforma agrária - demandas extremamente importantes no contexto econômico e social brasileiro daquela época -, apenas o desenvolvimento e modernização da agricultura ocorreu da forma planejada, e, de fato, houve significativos avanços no aumento da produção e da produtividade agrícolas, assim como em sua diversificação, alterando, dessa maneira, o padrão tecnológico do setor rural.

Apesar do inegável avanço, a modernização técnica aprofundou a desigualdade na agricultura brasileira. A reforma agrária executada durante o período militar foi extremamente superficial, e apenas um pequeno número de famílias foi assentado, não sendo suficiente para modificar a elevada concentração fundiária, nem garantir a democratização do acesso à terra.

Apesar de não alcançar os resultados esperados no que diz respeito à realização da reforma agrária, o Estatuto da Terra trouxe importantes modificações no conceito de propriedade rural no Brasil. Ao incluir a função social da propriedade, proporcionou a transformação do proprietário rural em empresário, ou seja, a propriedade não poderia mais ser vista como um passivo, ou ser utilizada como reserva de valor. A terra se transformou legalmente em uma instituição econômica ativa, sendo permitida a obtenção de lucro como forma de exploração, porém limitava seu uso a atividades que não degradassem o meio

ambiente e definia que leis trabalhistas fossem respeitadas e que o bem estar dos proprietários e de seus trabalhadores fosse promovida pela atividade ali desenvolvida.

Podemos concluir, então, que o projeto posto em prática durante o regime militar foi modernizante tecnicamente, mas socialmente conservador, e que as oligarquias rurais ligadas à grande propriedade foram beneficiadas. No entanto, manteve à margem desse processo a imensa população pobre rural. Dessa maneira, o Brasil chegou ao fim do regime militar sem que houvesse modificações significativas na redistribuição de renda.

### **1.2.2 Questão Agrária no Regime Democrático 1985-1998**

O período que compreende os últimos anos da década de 1970 e os primeiros anos da década de 1980, foi extremamente importante para o Brasil e o mundo. Nos países desenvolvidos, o contínuo crescimento verificado entre 1945 e 1975 foi interrompido. Em 1973 e 1979, a Organização dos Países Produtores de Petróleo (OPEP) promoveu duas elevações nos preços internacionais do combustível. Nesse período, os preços do petróleo aumentaram 12 vezes, criando sérias dificuldades para os países importadores, entre eles o Brasil. Além disso, em 1972 o governo norte-americano havia rompido com a paridade ouro-dólar; sete anos depois, aumentou unilateralmente a taxa de juros dos países devedores na tentativa de transferir a conta de sua crise doméstica para os países da periferia. Como medidas complementares, os Estados Unidos utilizaram sua grande influência nos organismos financeiros internacionais, como o FMI, para forçar o processo de abertura de mercados e de desregulamentação econômica ao redor do globo. (MARANGONI, 2012)

A crescente dívida externa aliada ao aumento da inflação configura a crise fiscal e financeira do Estado brasileiro, que retirou do poder público a capacidade de financiamento das ações setoriais e regionais de desenvolvimento. Foram drasticamente reduzidos, também,

os investimentos públicos nos principais instrumentos de política agrícola: o crédito rural, a garantia de preços mínimos, a pesquisa agropecuária e a extensão rural.

O fim dos créditos internacionais fartos a juros baratos e a consolidação da crise fiscal e financeira colocaram em xeque o modelo de desenvolvimento praticado durante o regime militar.(MARANGONI, 2012)

A partir de 1984, o Brasil passa pelo processo de redemocratização, e a Constituição Federal de 1988 inaugura uma nova ordem político-social, renovando, assim, o debate em torno da questão agrária. Nesse período, a indústria brasileira se encontra estagnada, mas, durante a década de 1980, o país obtém forte crescimento dos saldos comerciais externos provenientes da agricultura. Tais fatos inserem à questão agrária, temas como a estagnação dos setores industriais e agrícolas, que não fizeram parte do debate realizado nos anos sessenta. Dessa forma, o papel da agricultura no desenvolvimento econômico não está mais vinculado à industrialização e nem é o projeto político prioritário na agenda do Estado, na qual o Estado passa a priorizar o papel da agricultura no comércio internacional, mas de maneira muito distinta daquela observada durante o regime militar, quando a economia encontrava-se relativamente protegida.

Os anos 1980 foram emblemáticos para a questão agrária. O processo de redemocratização trouxe à tona a discussão teórica forçosamente interrompida durante o regime militar. Em 1984, nasce o Movimento dos Trabalhadores rurais sem Terra (MST) e a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag). Criada em 1975, a Comissão Pastoral da Terra é reorganizada e fortalecida pela Igreja em 1979 e surgem várias organizações não governamentais (ONGs) em apoio ao “Fórum Nacional pela Reforma Agrária”. (DELGADO 2005, p.61)

Novamente, a reforma agrária e a função social da propriedade rural voltam ao debate. A Constituição de 1988, trouxe uma versão um pouco modificada da função social da propriedade rural se comparada aos parâmetros colocados no Estatuto da Terra. Isso demonstrava, de certa maneira, o interesse de realizar a reforma agrária, mas, apesar disso, a regulamentação da questão foi adiada até a aprovação da lei agrária complementar, o que só foi ocorrer muito tempo depois, em 1993.

Ao analisarmos a função social da propriedade rural na referida Constituição, podemos perceber que, ao invés de avanço, houve um retrocesso para a execução da reforma agrária em relação ao Estatuto da Terra. (FERREIRA 2008, p.162)

*“Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.”*

O Art.184 estabelece que as desapropriações dos imóveis rurais que não estejam cumprindo sua função social serão realizadas mediante prévia e justa indenização, desse modo podemos perceber que, na verdade, não há punição aos proprietários que não estejam fazendo cumprir a função social da propriedade, pois ao indenizá-los, a constituição acaba premiando-os. (ibid, p.181)

Além disso, o Art. 185, inciso II, torna a propriedade produtiva insuscetível de desapropriação para fins de reforma agrária. Esse é outro ponto contraditório, pois dá margem a uma interpretação na qual o critério econômico pode estar acima dos critérios ambientais e de trabalho, ou seja, se a propriedade for produtiva não poderá ser desapropriada, mesmo que

sua exploração descumpra a função social da propriedade, por exemplo, não respeitando as normas ambientais vigentes ou utilizando trabalho escravo. (ibid,p.182)

Além da discussão em torno da nascente legislação democrática, as mudanças na estruturação demográfica, econômica, produtiva e ambiental decorrentes da globalização, estimularam uma reconceituação em torno das regiões rurais, o que alguns autores denominam de ruralidade avançada. Esses estudos contemplam as novas funções das regiões rurais no processo de desenvolvimento, com enfoque no território e na diversidade como novas dimensões do setor rural.

O contexto econômico é marcado por um processo de ampliação da interdependência das relações sociais e econômicas em escala internacional, sendo considerados os efeitos e condicionantes impostos pela globalização, que pode ser caracterizada como definiu Castells (1999), pela excepcional capacidade da economia capitalista de ajustar, em escala planetária, a interdependência entre as condições de tempo e espaço no processo global de produção de mercadorias. (p.25)

### **1.3 Dinâmicas demográficas, econômicas, produtivas e ambientais e o processo de Globalização**

#### **1.3.1 Alteração das dinâmicas demográficas**

O forte êxodo rural ocorrido no Brasil em meados do século passado representa um esvaziamento populacional do campo. Com o passar do tempo, apesar da redução do número de pessoas que migram em direção às cidades, o IBGE continua publicando estatísticas demográficas que fortalecem essa percepção de esvaziamento. Os resultados do censo demográfico de 2010 apontam que 84% da população brasileira é urbana, e apenas 16% rural. Apesar das informações apresentadas pelos órgãos oficiais, a metodologia utilizada para a definição do que se considera rural e urbano no Brasil é defasada, pois não leva em

consideração as dimensões técnicas internacionalmente aceitas para essa definição. Nesse sentido, o delineamento de políticas públicas que busquem uma “configuração rural - urbana mais equilibrada e uma melhor distribuição territorial bem como sejam capazes de respeitar as identidades a elas subjacentes” se torna um desafio ainda maior.(SACHS, 1995 p.38).

No Brasil, a responsabilidade pela definição do que é considerado área rural e urbana é do poder legislativo local de cada um dos 5560 municípios. Apesar de a comunidade científica internacional reconhecer a densidade demográfica, a área territorial e a localização espacial como parâmetros para essa definição, o censo demográfico do IBGE considera apenas a delimitação realizada pelo poder legislativo municipal. Dessa maneira, municípios com baixa densidade demográfica, que ocupam pequenas áreas territoriais, localizados a muitos quilômetros de centros urbanos e com frágil infraestrutura podem possuir taxas de urbanização superiores às de muitas metrópoles.

Diversos pesquisadores, como Veiga (2001), contestam essas estatísticas. Ele desenvolveu uma pesquisa relativa a essa questão e, ao utilizar a densidade demográfica, a área territorial e a localização de cada município como parâmetros, chegou a resultados bem diferentes daqueles divulgados pelos órgãos oficiais. Sua pesquisa foi realizada no ano de 2001, quando as estatísticas oficiais indicavam que a população rural representava 18% do total. Ao utilizar os parâmetros citados, concluiu que cerca de 1/3 da população brasileira era rural, quase o dobro da população oficialmente divulgada. Além disso, muitas pessoas ocupadas profissionalmente em atividades rurais, que viviam em pequenos núcleos de cidade ou vilarejos eram equivocadamente consideradas urbanas.

Mais importante do que a amplitude populacional rural mais realisticamente calculada por Veiga, outra constatação da pesquisa contraria as informações divulgadas pelo IBGE, que apontam para um contínuo processo de diminuição da população rural. Ao contrario disso,

Veiga (2001), ao realizar um significativo número de estudos de caso, verificou que na verdade, certas cidades e regiões com fortes características rurais vinham aumentando sua população.

Como explicação para esse fenômeno foram colocados diversos motivos: a menor oferta de emprego nas regiões urbanas, o processo de desindustrialização de algumas metrópoles, a desconcentração da atividade econômica, incentivada pela ampliação das políticas sociais e pela maior aplicação de recursos governamentais nas regiões rurais, ou ainda, a busca por melhor qualidade de vida.

Podemos concluir então que, ao invés da migração homogênea a que se referem as estatísticas oficiais, o que realmente está ocorrendo é uma diversificação nas dinâmicas demográficas entre o urbano e o rural, pois, enquanto alguns municípios vêm diminuindo sua população, principalmente aqueles distantes dos centros urbanos, onde é restrito ou impossível o acesso a bens e equipamentos sociais básicos, em outros, localizados nas regiões rurais mais próximas aos centros urbanos, com uma infraestrutura mais adequada, observa-se um aumento de sua população.(FAVARETO 2010a, p.3)

### **1.3.2 Alterações econômicas**

Aliadas às alterações demográficas, ocorreram também significativas mudanças nas bases econômicas do meio rural. O Brasil é um dos maiores produtores e exportadores de produtos primários do mundo. Em 2010, foi o país que mais exportou açúcar, café, suco de laranja, carne bovina, tabaco e etanol, ficando em segundo lugar na exportação de soja e, terceiro na exportação de milho. O setor continua sendo indispensável para que o país possa ter superávit na balança comercial. Nesse mesmo ano, o “agronegócio” brasileiro exportou US\$ 76 bilhões, sendo que o setor realizou um superávit de US\$ 63 bilhões, segundo as informações do Ministério da Agricultura. (MAPA, 2010)

Apesar da diminuição da participação relativa do setor na geração do Produto Interno Bruto, decorrente da industrialização e do crescimento do setor de serviços, em 2011 a agricultura contribuiu com 21% da composição do PIB. Se levarmos em consideração a agroindústria, essa participação chega a quase 1/3, ou seja, esse setor permanece tendo peso expressivo na economia nacional.

Podem ser destacados diversos motivos para essa significativa participação: a disponibilidade de recursos naturais (terra) e de mão de obra, os bons preços pagos no mercado internacional, o aumento da produtividade e da competitividade.

Apesar dos bons índices acima elencados, ao analisarmos o desempenho do setor na ocupação da mão de obra, na formação da renda das populações rurais e na exploração dos recursos naturais, observa-se uma tendência inversa. Ao observarmos o desenvolvimento do setor podemos notar o forte caráter poupador de mão de obra. Segundo dados da SEADE, a pecuária brasileira utiliza 1 homem para cada 350 hectares, a soja e a cana-de-açúcar utilizam 1 homem para cada 200 hectares. Dessa maneira, o bom desempenho produtivo do setor acaba não se refletindo nos indicadores sociais, pois a renda gerada permanece altamente concentrada.

Em relação à formação da renda das populações, cabe destacar as informações divulgadas pelo projeto Rurbano<sup>6</sup> (Graziano da Silva, Del Grossi & Campanhola, 2005 apud. FAVARETO 2010a, p.4), que mostram que, no final dos anos noventa, a renda não agrícola das famílias rurais já ultrapassava a renda obtida com a produção agropecuária. Ao demonstrar que, no meio rural, cresceram as oportunidades de obtenção de renda fora do setor agropecuário, Schneider (2000) ressalta que dentre as atividades não agrícolas da população

---

<sup>6</sup> Projeto temático denominado "Caracterização do Novo Rural Brasileiro", do Núcleo de Economia Agrícola do IE-Unicamp, que conta com financiamento da FAPESP e do PRONEX/CNPq-FINEP, iniciado em 1997, com o objetivo de reconstruir séries históricas a partir dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad).

ativa com domicílio rural, o ramo da indústria é o que mais se destaca. Em geral esse ramo é composto pelas pequenas unidades semi-industriais processadoras de produtos agropecuários, como agroindústrias avícolas, suinocultoras e processadoras de laticínios de pequeno porte. Destacam-se também as indústrias do setor coureiro-calçadista, e de madeira. Além disso, a prestação de serviços também evoluiu significativamente e setores como o de turismo rural por exemplo, tiveram crescimento. (p.8-10)

O fim do êxodo generalizado fez com que aumentasse o número de pessoas qualificadas no meio rural, o que de certa forma, pode ser apontado como causa e efeito da desconcentração da atividade econômica nesse ambiente. Além disso, a expansão dos programas sociais favoreceu a permanência dos cidadãos rurais, os quais já não necessitam migrar para os aglomerados urbanos em busca de empregos.

### **1.3.3 Alterações na estrutura produtiva**

A ideia de que a agricultura patronal seria a única fonte de desenvolvimento nas regiões rurais, foi predominante no Brasil até o fim dos anos 1980. Com a abertura dos mercados, as relações comerciais foram aceleradas e, por conseguinte, acabaram por intensificar a competitividade nos cenários nacional e internacional. Nesse contexto, os latifúndios foram sendo gradativamente substituídos por poderosas cadeias agroalimentares, que monopolizam a produção e o comércio atacadista agora em escala global, restringindo a participação nestas relações de troca de imensas regiões produtoras, o que também vale para alguns países e até mesmo parcelas continentais (BERDEGUÉ, 2003).

Como resultado do processo da “modernização conservadora”, o sistema produtivo agrícola brasileiro é predominantemente patronal, organizado em grandes propriedades, com utilização de mão de obra assalariada, baixa diversificação da atividade agrícola e com alta utilização tecnológica.

Ao mesmo tempo, o país possui um dos maiores índices de concentração da posse da terra do mundo - o índice de Gini está ao redor de 0,858 desde 1975 até as últimas informações publicadas (REYDON, 2006). Além disso, há 7,57 milhões de cidadãos extremamente pobres vivendo no meio rural (25% da população que vive no campo)(IBGE, 2010). O país tem atualmente mais de 150.000 famílias acampadas reivindicando seu acesso à terra. Além dessas famílias, calcula-se que a demanda total por terra seja formada por algo entre 1 e 7 milhões de famílias, e que haja mais de 100.000.000 de hectares que não cumprem sua função social.

A agricultura patronal convive com outro tipo de sistema, o da agricultura familiar. Ao longo da história se desenvolveu a impressão de que as pequenas unidades de produção com mão de obra predominantemente familiar e produção diversificada seriam mal inseridas nas dinâmicas do mercado, sendo associadas à agricultura de subsistência e à visão da agricultura camponesa, que não poderia beneficiar o desenvolvimento econômico nas regiões rurais.

O termo agricultura patronal foi sendo paulatinamente substituído pelo termo agronegócio. Ao mesmo tempo, alteraram-se as funções técnicas da agricultura no desenvolvimento da economia. Enquanto até o fim da ditadura militar a agricultura estava intimamente conectada ao processo de industrialização nacional, provendo matéria-prima e mão de obra para a indústria nascente, a partir do fim da década de 1990, o agronegócio foi escalado para ser parte de uma “estratégia econômica para o comércio exterior”, com a finalidade de conseguir criar superávit no lugar do déficit continuado apresentado pela balança de pagamentos<sup>7</sup> de 1996 até 2000 (DELGADO 2012, p.92-93).

Isso fez com que o agronegócio voltasse a ser prioridade da agenda política macroeconômica. Existem dois problemas fundamentais em relação a essa estratégia. Primeiro,

---

<sup>7</sup> A balança de pagamentos tecnicamente acumula os saldos (positivos ou negativos) da Conta Corrente e do Investimento Estrangeiro. Em caso de soma negativa desses fluxos em determinado ano, necessariamente caem as reservas internacionais do país em questão (DELGADO 2012, p.93).

o estímulo à exportação do setor primário foi posto como espécie de solução conjuntural/estrutural para livrar o país do déficit em conta corrente. A estratégia funcionou parcialmente até 2007, quando o saldo das exportações superou o déficit em conta corrente. A partir de 2008, porém, o déficit volta, demonstrando que o setor primário sozinho não conseguiria ser a solução estrutural para o desequilíbrio externo. O outro problema é o fato de a estratégia de estímulo ao agronegócio ter sido apoiada em uma política fundiária mais “frouxa”, que diminuiu o controle sobre a função social da propriedade e sobre as regras florestais de controle das áreas de preservação permanente e de reserva legal. Além disso, há evidências da intensificação e prolongação da jornada de trabalho, que podem ser observadas pelo aumento do número de pedidos de benefícios por incapacidade encaminhados para o INSS de 2000 a 2005, onde se constata o surgimento de um novo perfil de doenças do trabalho agrícola: doenças osteomusculares, lesões, envenenamento e transtornos mentais que evidenciam uma superexploração do trabalho e dos recursos naturais utilizados pelo agronegócio. (DELGADO, 2012)

Diversos programas de pesquisa compararam os reflexos econômicos, sociais e ambientais dos dois sistemas de produção, o patronal (ou agronegócio) e o familiar. A conclusão geral foi a de que a agricultura familiar favorecia muito mais o desenvolvimento social e a preservação ambiental quando comparada à agricultura patronal. Em pesquisa realizada por José Eli da Veiga em todo o território nacional, foi identificada a dispersão geográfica das formas familiares e patronais. Os resultados demonstraram que as configurações territoriais mais eficientes, em termos de desenvolvimento econômico, social e ambiental, eram encontradas nas regiões que combinavam uma agricultura de base familiar forte com um entorno socioeconômico diversificado e dotado de infraestrutura. Essa configuração permitia que os espaços urbanos absorvessem os trabalhadores excedentes da atividade agrícola, ao mesmo tempo em que favoreciam também as unidades de produção familiar na absorção de

parte da força de trabalho descartada pelas cidades em decorrência do avanço tecnológico e do correspondente desemprego, característico dos anos 1990 (FAVARETO 2010, p. 29).

Atualmente, existe uma grande diversidade de sistemas produtivos presentes nos ambientes rurais. Muitas vezes, as unidades familiares de produção se encontram mais inseridas nas dinâmicas modernas de mercado do que as unidades patronais, como demonstra Valente (2009):

*“seria um brutal equívoco relacionar as pequenas unidades produtivas ou a agricultura familiar a uma imagem de tradição e atraso e as grandes unidades produtivas à agricultura comercial e competitiva. No interior das duas formas de produção há segmentos à margem de patamares mínimos de competitividade comercial, e em ambas há segmentos altamente inseridos em mercados dinâmicos”*

Podemos confirmar o que diz Valente observando o peso relativo do valor da produção agropecuária oriunda da agricultura familiar. Segundo informações do censo agropecuário do IBGE de 2006, apesar de ocupar área territorial extremamente menor do que sistema patronal, a agricultura familiar respondia por cerca de 38% (ou R\$ 54,4 bilhões) do valor total produzido pela agropecuária brasileira. Além disso, havia cerca de 12,3 milhões de pessoas trabalhando na agricultura familiar, o que correspondia a 74,4% do pessoal ocupado no total dos estabelecimentos agropecuários, demonstrando a importância desse segmento também na absorção da mão de obra (SOUZA 2011, p.106).

#### **1.3.4 Desenvolvimento sustentável**

Adjacente às perspectivas teóricas em relação às alterações demográficas, econômicas e na estrutura produtiva, a discussão em torno das questões ambientais iniciada na década de setenta, ganha contornos mundiais na década de noventa, quando há o surgimento e a

consolidação do conceito de Desenvolvimento Sustentável, fazendo com que se alterasse a forma de atuação dos Estados ao redor do globo.

A partir da década de 1970, os problemas do aquecimento global, aliados à crescente escassez de recursos naturais estratégicos, faz emergir a preocupação sobre aonde o crescimento econômico, calcado no modelo capitalista industrial, poderia levar a humanidade. A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada em 1992 no Rio de Janeiro, marca a consolidação do debate global em torno do desenvolvimento sustentável. A partir da constatação de que era preciso reavaliar o relacionamento do homem com a natureza, a questão ambiental é gradualmente inserida nas agendas governamentais, aliada às questões econômicas e sociais predominantemente discutidas até então. Nesse sentido o “desenvolvimento” ganha o adjetivo sustentável e o “desenvolvimento sustentável” passa a ser o principal objetivo perseguido (pelo menos no discurso) pelos governos, principalmente dos países em desenvolvimento.

A popularização do termo “desenvolvimento sustentável”, além de disseminar a necessidade de se considerar as questões ambientais, trouxe também “uma grande profusão de aplicações difusas do termo” (MANTOVANELI Jr, 2010 p.3). Como o termo não nasceu definido, passou a ser referência nas mais distintas abordagens, desde as visões teóricas mais otimistas, em que o modelo de desenvolvimento praticado atualmente, baseado no crescimento econômico, na industrialização e na livre concorrência, irá inevitavelmente superar os problemas ambientais por meio da autorregulação dos mercados, até os que acreditam que, em algum momento do futuro, a humanidade será obrigada a promover uma retração, isto é, o decréscimo do produto para poder continuar existindo, “O oposto do sucedido nos últimos dez mil anos” (Georgescu apud. Veiga, 2010 p.112).

Longe do otimismo irresponsável e do pessimismo catastrófico que marcam os extremos desse debate, ambos considerados prejudiciais para a reflexão sobre o tema, o debate teórico mais pertinente ao desenvolvimento sustentável que gostaríamos de destacar, desdobra-se em torno das formas de operacionalização do conceito, em que as diferentes visões sobre o desenvolvimento sustentável se manifestam nas proposições de possíveis caminhos que conduzam a sociedade em uma direção não de decréscimo, muito menos na direção do crescimento econômico infinito, mas em um rumo onde possam ser conciliadas as necessidades econômicas, sociais e ambientais.

Segundo Veiga (2010):

*“Na verdade, nos últimos anos, a palavra sustentabilidade passou a ser usada com sentidos tão diferentes que até já se esqueceu qual foi a sua gênese (...) Acontece que estão justamente nas fraquezas, imprecisões e ambivalências da noção de sustentabilidade as razões de sua força e aceitação quase total (...) essa noção só conseguiu se tornar quase universalmente aceita porque reuniu sob si posições teóricas e políticas contraditórias e até mesmo opostas (...) esse conflito está ancorado, em última instância, nas diferentes visões sobre a institucionalização da problemática ambiental” (p.163-4).*

Diversas abordagens relativas à sustentabilidade utilizam o relatório de Brundtland como referência para a defesa de seus argumentos. O documento traz a definição mais comumente citada de desenvolvimento sustentável: desenvolvimento sustentável é “aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades” (Brundtland Report 1987, p.8). Esta definição enfatiza a equidade intergeracional, mas, também é uma declaração que traz em si a necessidade de se combater a desigualdade global e, implicitamente, apela para uma nova era de crescimento como forma de combater a pobreza global (RYDIN 2007, p.3)

As proposições do Relatório de Brundtland são inovadoras ao apontar como solução para a desigualdade global no desenvolvimento, ameaças ambientais globais e conflitos globais potencialmente catastróficos, “uma nova era de crescimento, mas um tipo muito diferente de crescimento”, um tipo de crescimento que pode reduzir a desigualdade, reduzir as ameaças ambientais e os conflitos, tudo em uma escala global.(RYDIN 2007, p3). O que o relatório não deixa claro, contudo, é quais seriam os caminhos institucionais, administrativos e políticos que devem ser perseguidos para que esse “tipo muito diferente de crescimento” possa ser operacionalizado.

### **1.3.5 Alterações teóricas no tratamento da questão agrária nas duas últimas décadas**

As modificações demográficas, principalmente o fim do êxodo generalizado, as mudanças econômicas, no que diz respeito à formação da renda das populações rurais, e na estrutura produtiva, pela substituição do latifúndio por cadeias agroalimentares transnacionais, e a consolidação da agricultura familiar competitiva em substituição ao campesinato e, ainda, a maior importância dada às questões ambientais foram inseridas no debate em torno da questão agrária brasileira. Assim, o novo momento intelectual provocado pelo contexto político e econômico global influenciou também a forma de atuação do Estado brasileiro.

Durante a década de 1990, ocorreu uma das modificações mais representativas no que diz respeito à forma de atuação do Estado brasileiro no tratamento da questão agrária, principalmente entre o primeiro e o segundo mandatos do governo FHC. Nesse período, o debate teórico impulsiona a substituição do termo “agricultura patronal” pelo termo “agronegócio” ou “agribusiness” e a substituição do termo “camponês” pelo termo “agricultor familiar”.

A afirmação do termo agricultura familiar no vocabulário acadêmico brasileiro aconteceu a partir de diversos trabalhos. Entre eles, destacam-se o livro de José Eli da Veiga lançado em 1991, *O desenvolvimento agrícola: uma visão histórica* e o livro de Ricardo Abramovay (1993), *Paradigmas do capitalismo agrário em questão*, publicado pouco depois. Esses dois livros são representativos na composição da literatura no que diz respeito aos estudos rurais.

José Eli da Veiga (1991) demonstrou como as formas de produção familiar se articulavam no desenvolvimento do capitalismo avançado. Abramovay (1993), seguindo a mesma linha de Veiga, fez a distinção conceitual da agricultura de base familiar da agricultura camponesa. Além disso, deu visibilidade à noção de capital social, “a respeito das características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuem para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas”, indicando que não se trata de apontar vantagens ou obstáculos geográficos de localização e sim de estudar a montagem das “redes”, das “convenções”, em suma, das instituições que permitem ações cooperativas – que incluem, evidentemente, a conquista de bens públicos como educação, saúde, informação - capazes de enriquecer o tecido social de uma certa localidade. (ABRAMOVAY, 1992)

Os livros de Abramovay e Veiga mostraram como a configuração da moderna agricultura capitalista se apoiou em uma forma social de trabalho e na empresa familiar, contrariando visões políticas e científicas tradicionais, tanto a que preconizava que o desenvolvimento beneficiaria as unidades produtivas baseadas no uso predominante de mão de obra assalariada, ou patronal, quanto a que via a agricultura camponesa como modelo de desenvolvimento.

Ambos os autores caracterizaram o desenvolvimento como um fenômeno intrinsecamente local e regional, no qual as localidades e regiões que melhor conseguem se

desenvolver são aquelas que apresentam maior capacidade de organizar os fatores endógenos, direcionando-os para o fortalecimento da organização social, para o aumento da autonomia local dos atores na tomada de suas decisões, para a capacidade de reter e reinvestir capitais em nível local, enfim, para promover a inclusão social e o aumento da capacidade de regenerar e conservar o meio ambiente. (SHNEIDER, 2004).

Na perspectiva de expansão das capacitações individuais e melhoria dos funcionamentos, Veiga (2001) aponta como elementos fundamentais do processo de desenvolvimento rural a valorização e o fortalecimento da agricultura familiar, a diversificação das economias dos territórios, o estímulo ao empreendedorismo local e o empurrão que viria do Estado para formação de arranjos institucionais locais. Para ele, esses são os elementos-chave para a nova estratégia de desenvolvimento rural sustentável do Brasil (VEIGA, 2001).

O impacto dessas ideias foi significativo no meio acadêmico e elas também trouxeram reflexos profundos no discurso dos movimentos sociais e da burocracia governamental ligados à agricultura. Um dos primeiros programas provenientes da tentativa de institucionalização desse novo momento teórico foi o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), em 1996. Também nesse período os sindicatos de trabalhadores e suas estruturas nacionais estavam substituindo suas bandeiras de luta empunhadas havia trinta anos – Reforma Agrária e direitos trabalhistas – pela reivindicação por um “projeto alternativo de desenvolvimento rural baseado na agricultura familiar”. (FAVARETO 2010, p.16)(tese doutorado).

Ainda durante a década de 1990, durante o governo do presidente Fernando Collor de Melo, os movimentos sociais de luta pelo acesso à terra, que haviam ganhado fôlego durante o processo de redemocratização, passam a ser reprimidos violentamente. Diversas secretarias do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) foram invadidas pela Polícia Federal e muitos

membros do movimento foram presos, o que ocasionou a redução do número de ocupações naquele ano. Em 1991 e 1992, as ocupações voltam a crescer. Em outubro desse último ano, ocorre a destituição de Collor da presidência e, em 1994, Fernando Henrique Cardoso é eleito com a promessa de realização da reforma agrária. Em 1995, os conflitos voltam a crescer significativamente, tendência que continuou até 1999. (FERNANDES 1999, p.50).

No primeiro mandato de FHC, o aumento dos conflitos por terra pressionou o governo a partir para a ação Nesse sentido, a partir dos violentos conflitos em Corumbiara, em 1995 e em Eldorado dos Carajás, em 1996, as desapropriações tornaram-se a ferramenta principal de aquisição de terras para fins de reforma agrária, movimento que durou até 1999.

Em abril de 1996, as famílias que reivindicavam a desapropriação realizaram uma marcha até Belém. Durante a marcha, bloquearam a rodovia PA-150, mas foram surpreendidos pela ação policial, resistiram e foram massacradas. Houve 19 mortes e dezenas de feridos, foi mais um episódio violento de grandes repercussões. (FERNANDES 1999, p.11)

Em 29 de abril de 1996, por causa do massacre de Eldorado do Carajás, o governo de FHC criou o Ministério Extraordinário de Política Fundiária, retirando a política fundiária do Ministério da Agricultura. Em agosto de 2001, as atribuições relacionadas aos agricultores familiares, assim como a promoção do Desenvolvimento Sustentável, são retiradas do Ministério da Agricultura e passam também ao MDA,.

Essa mudança na forma de atuação do Estado, que passou de uma forte repressão policial sobre os movimentos sociais pelo acesso à terra do governo Collor, para a promoção de desapropriações de terras invadidas pelos movimentos no primeiro mandato de FHC, foi muito representativo para os movimentos sociais, por se tratar de uma demonstração da força que o conflito e as invasões de terra poderiam exercer sobre a forma de atuação do Estado na realização de uma redistribuição fundiária.

Ainda durante a década de 1990, ocorreu também a substituição do termo “Agricultura Patronal” pelo termo “Agronegócio” no vocabulário acadêmico e político brasileiro. O termo Agronegócio, tradução de “*Agribusiness*”, foi cunhado em 1957 (Davis e Goldberg) e, ao longo do tempo veio evoluindo e assumindo várias formulações. Originalmente, diz respeito às operações de produção e distribuição de suprimentos agrícolas e processamento industrial executados antes, durante e depois da produção agropecuária.

Nesse período, o “agronegócio” começou a ser utilizado principalmente pelos defensores da grande propriedade em substituição ao termo “agricultura patronal” com o objetivo de desvincular a ideia de atraso relacionado à elite ruralista ligada à agricultura patronal e para fazer emergir a ideia do empresário agrícola, altamente tecnificado e plenamente integrado ao mercado globalizado. Essa alteração na denominação ocorreu em um momento geopolítico em que se disseminavam as ideias em torno do neoliberalismo e das proposições do consenso de Washington.

A elite ruralista que havia participado do pacto de poder em torno da “modernização conservadora” durante o regime militar, passa a defender a ideia de que a via mais lógica para o desenvolvimento nacional é o livre comércio, em que a concorrência por si só promoveria a melhor alocação dos recursos econômicos, sociais e ambientais. Além disso, defendem a integração entre os elos das cadeias agroindustriais para a geração de riqueza e que o agronegócio é a expressão da modernidade e de um novo modelo de desenvolvimento que atende aos interesses e às necessidades de toda a sociedade. (BRUNO 2010, p.3)

Em relação às políticas fundiárias, FHC, em seu segundo mandato, toma iniciativas que modificam mais uma vez o papel do Estado na promoção do desenvolvimento rural no sentido de promover a descentralização das ações de reforma agrária, o enxugamento da máquina pública e privatizações, alinhando-se com as propostas neoliberais disseminadas pelas agências

mundiais de desenvolvimento e o FMI. A proposta de FHC em seu segundo mandato consolidou-se com a publicação do documento *“Agricultura familiar, reforma agrária e desenvolvimento local para um novo mundo rural. Política de desenvolvimento rural com base na expansão da agricultura familiar e sua inserção no mercado”* (Brasil, MEPF/Incra, 1999), que ficou mais conhecido como “Novo Mundo Rural”, e tinha como lema “levar qualidade aos assentamentos”. Um dos principais objetivos era transformar os assentados da reforma agrária em agricultores familiares integrados ao mercado, envolvendo-os no delineamento das ações governamentais por meio da participação nos Conselhos Estaduais e Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável.

Nesse período, o Governo criou uma série de aparatos institucionais que, por um lado agilizaram as ações fundiárias e, de outro, desarticularam as ações dos movimentos sociais de luta pela terra.

Para acelerar a obtenção de terras para a reforma agrária, o governo determinou que a imissão na posse da terra se fizesse em no máximo 48 horas após o julgamento da ação de desapropriação. As vistorias passaram a ser acompanhadas por entidades sindicais patronais (Confederação Nacional da Agricultura) e de trabalhadores (Contag), ficando o MST excluído desse processo. Além disso, a fragmentação dos imóveis após a comunicação de vistoria foi proibida, visando impedir que os proprietários ameaçados por desapropriação dividissem a propriedade em várias titularidades tornando-a, assim, impassível de intervenção. As vistorias passaram a ser comunicadas não apenas por carta, mas também com a publicação em jornal de grande circulação na unidade federativa do imóvel para impedir a alegação de não conhecimento da ordem. Passou-se a reconhecer como projeto técnico de exploração apenas aqueles aprovados por órgãos competentes, pelo menos seis meses antes da vistoria, para evitar que a desapropriação fosse impedida pela formulação, de última hora, de um projeto de

aproveitamento de terras . Em caso de desapropriação, houve redução dos juros compensatórios, de 12% para 6% ao ano, incidentes sobre o valor da diferença entre o preço da avaliação e o arbitrado judicialmente. Também foi estipulado prazo de dois anos para que todos os proprietários comprovassem, junto ao INCRA, as concessões e alienações de terras feitas pelos estados nas faixas de fronteira. Caso não houvesse a comprovação, a União declararia nulo o título e retomaria o imóvel, disponibilizando-o para fins de reforma agrária (MEDEIROS 2004, p 2-3).

Além dessas resoluções, o governo passa a inibir a ação das organizações representativas dos movimentos sociais de luta pela terra, especialmente o MST. As principais ações nesse sentido foram a proibição de vistoria em áreas ocupadas, o que inviabiliza sua desapropriação, a suspensão de negociação em caso de ocupação de órgão público, a penalização de funcionários do INCRA que negociassem com os ocupantes, e o impedimento de acesso a recursos públicos para entidades que, de alguma maneira, fossem consideradas suspeitas de serem participantes ou incentivadoras de ocupação de imóveis rurais e bens públicos (ibid).

Paralelo a isso, ocorre também uma das mais significativas modificações na abordagem governamental nos processos de aquisição de terras para a reforma agrária que, apesar das alternâncias ocorridas pela troca de partidos na presidência da república, do PSDB de FHC para o PT de Lula e Dilma, mantém-se até os dias atuais.

No primeiro mandato de FHC, o principal instrumento de aquisição de terras foi a desapropriação, fruto das ocupações executadas pelos movimentos sociais de luta pela terra. No segundo mandato, passa a prevalecer a reforma agrária “conduzida pelo mercado”, com o apoio do Banco Mundial. O projeto piloto foi desenvolvido no Ceará e depois se estendeu para os estados do Maranhão, Pernambuco, Bahia e Minas Gerais, com o nome de Cédula da Terra

(PCT) e contou com um empréstimo de 90 milhões de dólares feito pelo Banco Mundial (MEDEIROS 2004, p.5).

A operacionalização ocorria mediante a constituição de uma associação de pequenos produtores ou de trabalhadores sem terra que deveriam procurar agente financeiro ou órgão de terra do estado com uma proposta para assentamento. Se aprovada a proposta, era, então, oferecido um montante de recursos com o qual a associação poderia ir ao mercado buscar a aquisição de uma área. Após a escolha da área, o pedido retornava aos órgãos governamentais para que estes avaliassem a qualidade da terra e sua adequação aos valores de mercado regional. Feito isso, era concedida uma carta de crédito à associação que, por meio de um agente financeiro estatal, adquiria, em condições de mercado, a propriedade. A associação compradora tinha um prazo de dez anos para amortizar a dívida, com carência de três anos. Além do crédito para a aquisição de terras, o programa previa recursos para investimento em infraestrutura, produção e equipamentos sociais (MEDEIROS, 2004).

O Governo utilizou como argumento para essa substituição do modelo de aquisição de terras para a reforma agrária, que o projeto de reforma agrária realizado no primeiro mandato havia desarticulado a agricultura patronal, ou conforme a declaração do Ministro da Política Fundiária nessa época *“a espinha dorsal do latifúndio foi quebrada”*; fato esse que poderia ser observado pela queda no preço da terra. Outro argumento utilizado para justificar as alterações na política fundiária foi que *“o próprio sucesso quantitativo da reforma agrária nos últimos quatro anos tornou o antigo regime inviável financeira e administrativamente. Por um lado, a demanda pelos créditos do Proceca aumentou exponencialmente; por outro, o INCRA não tem estrutura para permanecer cuidando da vida das 414 mil famílias assentadas e continuar aumentando esse número com novos assentamentos”* (AGRICULTURA 1999, p.4 ). Além disso, salientou-se o ganho político por privilegiar a negociação no lugar do confronto. Apesar

da afirmação governamental de que a desapropriação continuaria sendo o instrumento fundamental de acesso à terra, procurou-se demonstrar as desvantagens da desapropriação em relação às formas negociadas de obtenção de terras. As justificativas mais utilizadas foram os altos custos inerentes à desapropriação, os entraves judiciais e a conflitualidade.

Não foram poucas as críticas em relação à reforma agrária de mercado do segundo mandato de FHC. O MST se articulou nacionalmente, intermediado pelo Fórum pela Reforma Agrária e Justiça no Campo e, internacionalmente, por meio da Via Campesina e da Campanha Global pela Reforma Agrária, demonstrou suas objeções ao programa e insistiu nas ocupações de terra (NAVARRO, 1998 apud MEDEIROS 2004).

A eleição de Lula trouxe novamente a impressão de que haveria mudanças significativas no tratamento da questão agrária brasileira, principalmente em relação à execução da reforma agrária, em que haveria a possibilidade de modificar as condições estruturais do campo brasileiro. O governo de Lula anunciou o II Plano Nacional de Reforma Agrária (II PNRA), sendo seus objetivos para os anos de 2003 a 2006: a) assentamento de 400 mil novas famílias; b) regularização de posse de 500 mil famílias; c) crédito fundiário para 127,5 mil famílias; d) recuperação da capacidade produtiva e viabilidade econômica dos atuais assentamentos; e) cadastramento georreferenciado do território nacional; e f) regularização de 2,2 milhões de imóveis rurais.

O II PNRA foi negociado com os movimentos sociais e as mais de 180 mil famílias acampadas foram consideradas beneficiárias preferenciais e a demanda reconhecida em torno de 6 milhões de famílias. De maneira geral, o plano dava ênfase à ação pública pra dar eficácia às diversas políticas públicas necessárias para a implantação da reforma e iniciar o processo de transformação socioeconômica no meio rural brasileiro.(FERREIRA 2008,p.196)

Ao chegar ao fim do primeiro mandato do governo Lula, o INCRA publicou que havia assentado 448.954 famílias entre 2003 e 2007, ou seja, a meta havia sido atingida e até superada. Porém os números publicados foram amplamente contestados por diversos pesquisadores da área e pelos movimentos sociais. FERNANDES (2007) diz que houve claro superfaturamento dos números de assentamentos atingidos: às famílias foram fornecidas terras em assentamentos já existentes ou em áreas públicas.

Ao que parece, as metas do II PNRA não foram realmente atingidas e, com a proximidade das eleições para presidente, o INCRA passou a divulgar o total da Relação de Beneficiários, que incluía os assentamentos novos somados à regularização fundiária e ao reconhecimento de assentamentos antigos e os reassentados de atingidos por barragens. Ou seja, no lançamento do programa, as metas foram expostas separadamente. Ao publicar os relatórios, o instituto somou os resultados e divulgou como se todos fossem de assentamentos da reforma agrária, claramente uma manipulação intencional dos dados com finalidades eleitorais. (OLIVEIRA 2008, p.306)

Ao fim do primeiro mandato, após as correções e as separações necessárias, foram assentadas apenas 192.257 famílias ao invés das 400 mil prometidas no plano (Ramos Filho 2008). Além da “maquiagem” nos números de famílias assentadas, nenhum dos outros objetivos foi alcançado integralmente.

Em síntese, o que se observou foi que a política do governo Lula não apresentou diferenças significativas em relação à do segundo mandato de FHC. A estratégia de gerar saldos na balança comercial, por meio do estímulo à agricultura patronal, foi intensificada deixando a reforma agrária como subalterna à estratégia econômica. Além disso, o caráter da política agrária permaneceu compensatória e, apesar de reestabelecer o diálogo com os movimentos sociais, o Governo continuou atuando como seus antecessores, de forma reativa

às pressões, mas não atendendo a suas reivindicações, tentando apenas envolvê-los para que a pressão exercida fosse diminuída. A desapropriação pelo descumprimento da função social da propriedade para fins de reforma agrária continuou não sendo o principal instrumento de aquisição de terras, permanecendo a ênfase nos programas de crédito fundiário, como o Banco da Terra.

A gestão de Dilma Rousseff deu continuidade ao padrão das políticas fundiárias do governo Lula. Na verdade, seus resultados foram menos expressivos. Segundo informações do Incra, em 2011, apenas 22 mil famílias foram assentadas num total de 117 assentamentos, o que equivale a uma redução de 44% em relação a 2010, sendo o pior resultado em 16 anos (LIMA, 2012).

Ao analisarmos a atuação do Estado durante os governos de Lula e Dilma, apesar de não ter havido diferenças significativas nas políticas fundiárias que poderiam prover o desencadeamento de uma mudança estrutural no campo, houve pontos positivos no que tange à atuação do Estado na promoção do desenvolvimento rural. Programas como o seguro rural, Pronaf, Programa Luz para todos e o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera), foram consolidados na tentativa de se operacionalizar institucionalmente os conceitos teóricos do desenvolvimento territorial rural, mas ainda não foram criadas as novas instituições necessárias para que os frutos gerados por essas políticas possam ser mais próximos do que dela se espera. Ou seja, “o discurso do Desenvolvimento territorial passou a fazer parte do vocabulário político brasileiro, mas ainda se trata de uma incorporação por adição dos novos temas, sem que tenha havido as mudanças institucionais necessárias para sustentar a inovação que ele deveria significar”. (FAVARETO 2010, p. 315)

#### **1.4 Sistema de Administração Fundiária para o desenvolvimento sustentável**

A reforma agrária é o instrumento político que possui o maior potencial de intervenção direta na concentração fundiária. Após a Segunda Guerra, diversos países da América Latina executaram programas de reforma agrária com essa finalidade. Entretanto, esses programas pouco diminuíram a desigualdade na distribuição do patrimônio fundiário ao longo do tempo, gerando apenas uma ligeira redução dos grandes latifúndios improdutivos. Isso se deveu a que os programas favoreceram muito poucos camponeses em relação ao número de demandantes com pouca ou nenhuma terra., a forma cooperativa de organização para os favorecidos pelos programas não foi bem sucedida e o apoio em infraestrutura, crédito e tecnologia não foi suficiente (FIGUEROA 1990, p. 95). Na realidade, os programas realizados fortaleceram a dinâmica de funcionamento do mercado de terras agrícolas orientado para a formação de empresas comerciais de grande e médio portes. (REYDON 2006, p30)

Plata e Reydon (1996) argumentam com base nas experiências de Bolívia, Chile, Peru e Venezuela que os programas de reforma agrária elaborados nesses países, ao parcelar as grandes propriedades, aumentou a liquidez da terra, incentivando, assim, a dinâmica de seus respectivos mercados. Nesse novo contexto, a terra passou a fazer parte das carteiras de ativos dos agentes econômicos e a ser negociada em função das expectativas de lucros monetários de seu proprietário. Dessa maneira, não é difícil compreender que muitos beneficiários dos programas de reforma agrária, por não possuir os recursos necessários<sup>8</sup> para explorar sua lavoura de modo lucrativo e, perante uma boa proposta de compra, decidam por vender, formal ou informalmente sua parcela de terra, fomentando, dessa forma, um processo de reconcentração de terra. (REYDON & PLATA 1996 apud REYDON 2006, p.33 grifo do autor)

---

<sup>8</sup> Crédito, tecnologia, garantia de preços mínimos, assistência técnica, entre outros.

Os mesmos autores destacam que a reforma agrária aliviara a questão agrária nos países onde foi implementada, mas que, devido à falta de atenção em relação às dinâmicas e ao funcionamento do mercado de terras, seus resultados são bem menos expressivos do que poderiam e deveriam ser. A intervenção estatal no mercado de terras por si só não resolve o problema da desigualdade na distribuição da propriedade fundiária, mas no contexto proveniente da globalização é um complemento essencial à reforma agrária no processo de democratização da terra. (ibidem)

Conforme Plata (2001) os principais aspectos que devem ser levados em consideração para analisarmos a terra como mercadoria são: “i) *ser escassa em termos físicos e econômicos;* ii) *ser imóvel;* iii) *ser durável, já que não pode ser destruída facilmente;* iv) *pode ser utilizada de duas formas, não necessariamente excludentes: como fator produtivo na produção de bens agropecuários ou como ativo de reserva de valor ou fator especulativo, pois permite conservar a riqueza de um período para outro. Nesse sentido, o preço da terra rural deveria sintetizar o efeito de todos os fatores que influem em seu uso.*” (PLATA, 2001 apud. REYDON, 2006 p.208)

A profunda desigualdade estrutural observada no cenário brasileiro, onde há imensas áreas de terra, oferta fixa e concentração nas mãos de poucos proprietários permite que esses exijam altos preços pelas suas propriedades. Do outro lado, a demanda efetiva de terras é formada apenas pelos agentes que possuem capacidade econômica de adquiri-la e essa demanda é formada basicamente por agricultores eficientemente integrados ao mercado, por especuladores e pelo Estado, que as compra para execução de projetos de reforma agrária. Dessa forma, a grande parcela da população rural pobre com pouca ou nenhuma terra, que necessita dela para sobreviver, não participa dessa demanda, pois não possui os recursos financeiros necessários para pagar os elevados preços praticados. Nessas condições, é

necessária a intervenção estatal no mercado de terras de maneira a permitir o acesso à terra aos agricultores que querem utilizá-la como meio de produção. O acesso dos demandantes será facilitado quando o Estado conseguir fazer com que o preço da terra caia o suficiente para que parte desses agricultores consiga adquiri-la via mercado. Além disso, a queda no preço faz com que os proprietários que utilizam a terra com fins especulativos sejam desestimulados à fazê-lo, já que, com menores preços essa prática se torna menos atrativa pela menor expectativa dos ganhos futuros. Outra vantagem de se reduzir os preços do mercado é que, assim, reduz-se o custo da obtenção de terras para o Estado utilizar na reforma agrária, possibilitando um aumento significativo do número de assentamentos. (ibidem)

O uso da terra no Brasil se dá basicamente de duas maneiras; a primeira, como meio de produção e a segunda como reserva de valor com finalidade de obter lucro, não produzindo, mas sim, aguardando sua valorização para venda em momento futuro oportuno. No contexto nacional, onde a agricultura desempenha múltiplas funções na economia, tendo papel fundamental nas exportações brasileiras e no abastecimento alimentar, a reforma agrária deve ser executada tomando por base a eficiência, principalmente no caso das terras utilizadas apenas com fins especulativos.

O modelo de reforma agrária de mercado instituído no Brasil a partir do segundo mandato de FHC, ao disponibilizar crédito aos interessados em adquirir terra por via de mercado, acabou por aquecer ainda mais o mercado, aumentando a demanda por terra e esse fato, aliado ao aumento da liquidez, causou um considerável aumento de preço da terra. A terra, por não ser facilmente destruída, apresenta custo de depreciação mínimo e, de acordo com o sistema de tributação em vigor, não apresenta um custo de manutenção significativo, o que a torna um investimento altamente atrativo para uso especulativo.

Levando isso em consideração, se o objetivo for reduzir a concentração fundiária e fazer com que a terra cumpra sua função social, é fundamental que o Estado implemente políticas públicas que promovam a transformação das terras utilizadas somente como reserva de valor em terras utilizadas como meio de produção.

As políticas de regulação do mercado de terras agrícolas é um conjunto de medidas que devem ter como objetivo reduzir os preços das propriedades rurais, eliminar obstáculos e facilitar os negócios formais e informais com terras para os agricultores sem terra, garantindo seu acesso diretamente via mercado, ou indiretamente fornecendo lotes provenientes de desapropriação de terras que não cumpram sua função social.

Atualmente, há uma série de trabalhos científicos publicados e divulgados por agências internacionais de desenvolvimento que destacam a importância de um sistema de administração fundiária eficiente, principalmente nos países em desenvolvimento, que possibilite o uso de terras de modo que se promova um estilo mais sustentável de desenvolvimento, respeitando as dimensões econômica, social e ambiental.

Entre essas tentativas de operacionalização do desenvolvimento sustentável, no que diz respeito ao sistema de administração fundiário, destacam-se os trabalhos: “*Buena gobernanza en la tenencia y la administración de tierras*” (2007), elaborado pela FAO, “*Land Administration Guidelines*” (1996) da ONU, “*Bathurst Declaration on Land Administration for Sustainable Development*” (1999) elaborado pela ONU e pela *International Federation of Surveyors* (FIG). Esses trabalhos servem de referência para a discussão sobre a necessidade de se delinear e implementar um sistema de administração de terras eficiente com a finalidade de promover o desenvolvimento sustentável.

Esses documentos destacam que a terra, sendo a fonte básica de renda, uma mercadoria e estando sujeita às forças de mercado, requer um sistema de administração eficaz para que

possa dar suporte ao desenvolvimento sustentável. O sistema de administração da terra fornece base importante para o funcionamento de uma economia eficiente, relacionando-se com os aspectos de como as pessoas obtêm os recursos necessários para viver. (MUKUPA, 2011 pg.2)

Dentro dessa linha de pesquisa, chama-nos atenção o trabalho de Enemark (2005), “*Understanding the Land Management Paradigm*”. Esse trabalho serve como referência para exposição das diretrizes políticas e administrativas recomendadas pelas agências internacionais de desenvolvimento no que diz respeito à melhor forma de gerir ou administrar a terra. O estudo de Enemark também serve de referência na publicação “*Land Governance in Support of The Millennium Development Goals*” (2009), onde são expostas as recomendações do Banco Mundial em suporte às metas estabelecidas pela ONU nos Objetivos do Milênio (ODM) em 2000<sup>9</sup>, onde os autores expõem de que maneira um sistema de administração de terra eficiente pode auxiliar os países a encaminhar seu desenvolvimento para atingir os objetivos propostos.

Nesta dissertação, propomos analisar o sistema de administração fundiária no Brasil utilizando como base o esquema proposto por Enemark. O objetivo é oferecer uma análise crítica do sistema de administração fundiária estabelecido atualmente no Brasil, no qual as políticas de uso e de ocupação do solo rural deveriam fazer com que a terra cumprisse sua função social, mas em que as falhas administrativas e políticas existentes não permitem que isso ocorra.

---

<sup>9</sup> Em 2000, a ONU – Organização das Nações Unidas, ao analisar os maiores problemas mundiais, estabeleceu 8 Objetivos do Milênio – ODM, os objetivos são: 1- Redução da pobreza extrema, 2- Atingir o ensino básico universal, 3- Igualdade e autonomia de gênero, 4- Reduzir a mortalidade infantil, 5 – Melhorar a saúde materna, 6- Combater o HIV/Aids, a malária e outras doenças, 7 -Garantir a Sustentabilidade ambiental, 8 – Estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento. (disponível em: <http://www.pnud.org.br/ODM.aspx>)

Em relação à forma de atuação do Estado, essa linha de pensamento coloca a governança fundiária como sendo chave para o alcance do desenvolvimento sustentável no apoio à agenda global definida pela adoção dos Objetivos do Milênio (ENEMARK 2010, p.10).

O conceito de governança é multifacetado ((Hirst, 2000; Rhodes, 2000 apud.FREY 2004, p.121). Segundo Bevir (2009), governança pode ser utilizada como um termo específico para descrever as mudanças na natureza e no papel do Estado, seguindo as reformas do setor público dos anos 1980 e 1990. Tipicamente, estas reformas foram elaboradas para levar à mudança de uma burocracia hierárquica para uma maior utilização dos mercados, quase-mercados e redes, especialmente na prestação de serviços públicos. Esses efeitos das reformas foram intensificados por mudanças globais, incluindo um aumento da atividade econômica transnacional e a ascensão das instituições regionais supranacionais. Assim entendida, governança expressa uma crença generalizada de que o Estado depende cada vez mais das outras organizações para proteger suas intenções e a execução de políticas. (p.1)

Segundo a FAO (2007), governança é o ato de governar, o modo de administrar a sociedade e de conciliar interesses contrapostos de diferentes grupos, incluindo instituições formais e informais. Nela, estão incluídas as instituições governamentais formais, mas também acordos não oficiais. A governança diz respeito aos processos mediante os quais os cidadãos participam na tomada de decisão, a prestação de contas dos governos para os cidadãos e a obrigação que a sociedade impõe aos seus membros para cumprir as normas e as leis. (p.7)

Desse modo, governança fundiária diz respeito às políticas públicas, processos e instituições pelos quais a terra, a propriedade privada e os recursos naturais são administrados. Estão incluídas aí as decisões de acesso, direitos de propriedade, uso da terra e urbanização. De modo geral, trata-se, basicamente, do delineamento e da implementação de políticas

sustentáveis ligadas à terra. A administração e a governança fundiária cobrem todas as atividades associadas com a administração dos recursos naturais necessários para preencher objetivos políticos e sociais, tendo papel fundamental no encaminhamento da sociedade em um rumo mais sustentável e estando relacionado especificamente com o quadro legal e institucional para o setor fundiário.

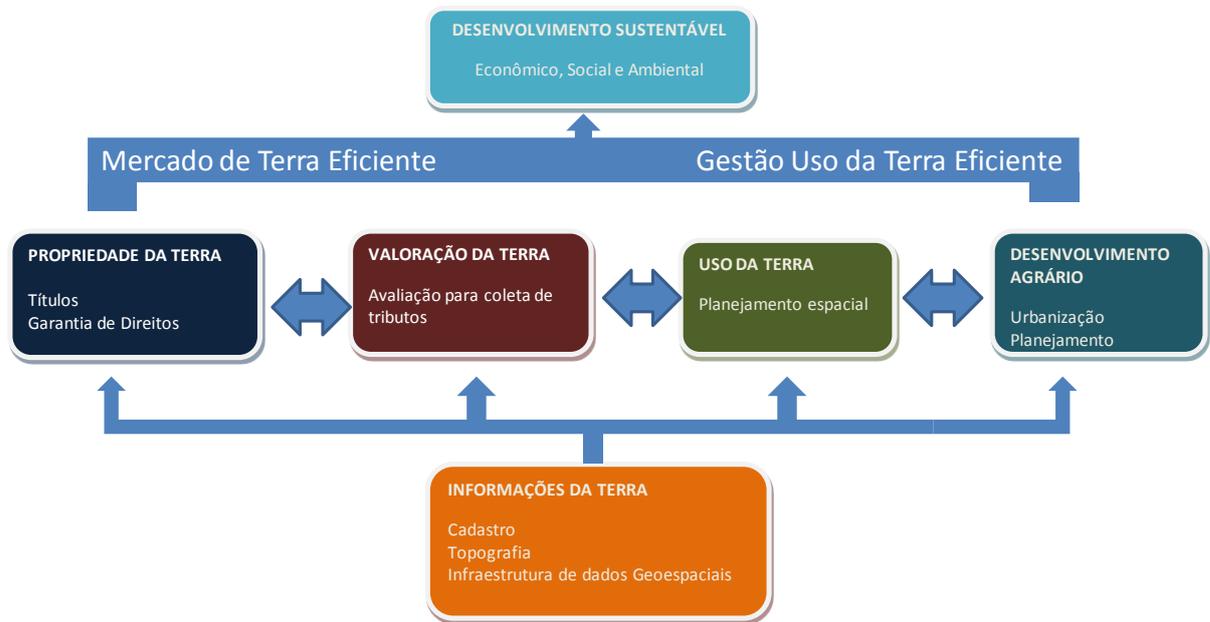


Figura 1: O Paradigma do Sistema de Administração da Terra,

Fonte: Enemark (2005).

Segundo essa linha de pesquisa, as políticas fundiárias fazem parte de uma política nacional que deve incluir: desenvolvimento econômico, justiça e equidade social e estabilidade política. As políticas fundiárias estão associadas à garantia de direitos sobre a propriedade; ao mercado de terras (especialmente compra e venda de propriedades e acesso a crédito); à tributação sobre a propriedade, ao controle do uso do solo e gestão sustentável dos recursos naturais, à distribuição de terras para os pobres, mulheres e minorias étnicas, ao gerenciamento de conflitos e a medidas preventivas à especulação (ibid p.3).

## **Sistema de informações da terra**

A base do sistema proposto é uma apropriada infraestrutura de informações relativas ao mercado, à ocupação e ao uso do solo, na qual é indispensável um banco de dados cadastrais que deve fornecer acesso a informações atualizadas sobre o ambiente natural e construído. Essas informações devem ser completas, atualizadas e de conhecimento público, de modo a permitir que a sociedade civil participe dos processos de tomada de decisão de maneira responsável e bem informada. Além disso, o sistema de informações fundiárias deve possibilitar a garantia legal dos direitos sobre a propriedade; o sistema de informações deve possibilitar também a avaliação correta do preço da terra, o que viabiliza a cobrança de tributos coerentes com seu uso. O sistema deve ser organizado nos níveis federal, estadual e municipal, que permitam o compartilhamento das informações, a recuperação dos custos de levantamento e a atualização dessas informações de maneira eficiente.

No Brasil, grandes problemas ligados à questão agrária, concentração fundiária e uso especulativo da terra, decorrem da ineficiência no estabelecimento e manutenção de um sistema cadastral multifinalitário. A demanda por esse sistema é historicamente reconhecida, sendo um dos objetivos da Lei de Terras de 1850, o estabelecimento de um cadastro para possibilitar a delimitação das terras públicas e privadas do país, o que não ainda não ocorreu satisfatoriamente, já que no último programa de reforma agrária lançado no Brasil pelo governo Lula, novamente o cadastro era um dos objetivos a ser alcançados. Institucionalmente, existe a responsabilização do INCRA para a elaboração e execução do cadastro imobiliário rural, mas por falta de capacidade técnica e falta de infraestrutura necessária, essa jornada ainda parece estar longe de chegar ao fim.

## **Propriedade da terra**

A propriedade da terra, ou a garantia do direito à posse da terra é outro fator considerado essencial para o funcionamento adequado do sistema de administração fundiária, pois a estabilidade do mercado de terras depende da segurança em torno dos direitos sobre a propriedade, da determinação dos limites das propriedades por meio de levantamento, de haver legitimidade nos processos de transferência de propriedade ou de seu uso por meio de venda ou arrendamento, e da administração e do julgamento dos conflitos relativos aos direitos e limites da propriedade. (DENINGER 2005, p.7)

No Brasil, o direito sobre a propriedade é garantido na maior parte dos casos. O grande problema relacionado a essa parte do sistema é a questão do modelo de registro de imóveis rurais que, desde 1864, é executada pelos Cartórios de Registro de Imóveis. Diversas falhas técnicas relacionadas aos cartórios foram ocorrendo ao longo da história. Primeiro, o próprio sistema não garante a legalidade do imóvel, já que “o registro no cartório dá ares de legalidade sem que haja qualquer mecanismo que garanta isso. O processo de falsificação de posses e de propriedades pelo setor público e dentro dos cartórios brasileiros é comum e generalizado”. (GUEDES 2012, p.534) Em 1916, a promulgação do Código Civil possibilitou o usucapião<sup>10</sup> de terras públicas o que causou ainda mais dificuldades na delimitação e registro das propriedades, segundo Holston (1993). O código civil permitiu a ampla e indiscriminada legitimação das posses, beneficiando os grupos sociais capazes de ter alguma influência sobre os processos legais/judiciais.(GUEDES, 2012 p.534)

---

<sup>10</sup> Usucapião estabelece que após alguns anos ocupando a terra, o posseiro possa regularizar sua situação tornando-se o seu proprietário.

## **Valoração da terra**

Outro ponto destacado nessa perspectiva é a necessidade do Estado avaliar o preço da terra e das propriedades agrícolas, pois o conhecimento dos preços praticados no mercado possibilita uma cobrança mais eficiente de impostos ligados à propriedade. Além disso, pode auxiliar nas disputas judiciais quando há a necessidade de determinação do valor das propriedades envolvidas. (DENINGER 2005, p.7)

No Brasil, não há publicação oficial em torno do preço da terra agrícola em nível nacional. O conhecimento e a publicação do preço da terra praticado no mercado é essencial para que haja uma tributação da terra coerente com seu uso. No Brasil, o principal tributo ligado à propriedade rural fundiária é o Imposto Territorial Rural (ITR). Segundo Souza (2004), o ITR poderia ser uma ferramenta muito útil na promoção do cumprimento da função social da propriedade, desestimulando o uso de terras para fins especulativos e ainda poderia servir como fonte de recursos para os projetos de reforma agrária e desenvolvimento rural:

*“a partir do momento em que o imóvel rural pouco produtivo passa a ter que suportar a imposição de uma carga tributária maior, esse bem deixará de se prestar como ativo patrimonial usado por especuladores do mercado, uma vez que terão que arcar com um custo maior para manter esse bem objeto de seus investimentos. Com isso, haverá mais imóveis rurais disponíveis para quem desejar torná-lo efetivamente produtivo. E, naturalmente, havendo mais imóveis disponíveis, o seu preço tende a se reduzir. Além disso, se realmente for possível elevar a atual arrecadação...o Governo terá como alocar parte dessa maior arrecadação para a execução de seus projetos de assentamento rural”*(p.6)

## **Uso da terra**

Dentro do esquema proposto, o controle do uso da terra também é necessário e deve ser feito por meio de políticas de planejamento e regulamentações nos níveis federal, estadual e municipal, buscando a aplicação integral da lei estabelecida para esse fim, que deve auxiliar também a administração dos conflitos judiciais em torno da propriedade (DENINGER, 2012 p. 7).

No Brasil, a principal legislação a esse respeito é a própria CF de 1988, onde o artigo 186 define a função social da propriedade. Apesar desse artigo ser coerente e bem formulado teoricamente, ao ponto em que estabelece o uso racional da terra, dando ênfase aos aspectos econômicos, sociais e ambientais que devem ser respeitados; na prática, a falta de parâmetros técnicos bem definidos, a defasagem na atualização do índice de produtividade, como descrito acima, e a maneira pela qual o poder público acompanha as atividades produtivas agrícolas não impedem o desrespeito às legislações trabalhistas e ambientais, fazendo com que a terra não cumpra a sua função social da forma estabelecida.

## **Desenvolvimento agrário**

No sistema de administração fundiária é ressaltada a importância do planejamento na delimitação das áreas rurais e urbanas e nas alterações das permissões do uso do solo. Nesse sentido, a necessidade de se delimitar os espaços urbanos e rurais se faz presente na adequação das políticas públicas ao ambiente a que essa política seja destinada. Assim é fundamental que haja a preocupação com o processo de urbanização sendo o Estado responsável pela atualização constante das legislações e permissões das formas de uso do solo, que possibilitem controlar e direcionar o processo de urbanização de maneira a assegurar uma relação rural - urbana equilibrada.

Nesse ponto, a delimitação do que é considerado rural e urbano no Brasil é de responsabilidade de cada município, não havendo a preocupação com a utilização de critérios científicos que deveriam nortear essa determinação. A delimitação das áreas urbanas respeitando critérios científicos possibilita a gestão mais eficiente do uso do solo, permitindo o planejamento de construção de infraestrutura, como fornecimento de água, saneamento básico, energia elétrica e transporte público nas áreas desejadas para o crescimento urbano de cada município.

Além disso, a urbanização é uma das grandes responsáveis pelo aumento dos preços praticados no mercado de terras agrícolas. A alteração do uso da terra de finalidades agrícolas produtivas para atividades urbanas, seja de moradia ou de lazer, faz com que o preço se eleve. O preço da terra das áreas rurais e urbanas são bem diferentes. As áreas urbanas por, teoricamente, possuir maior infraestrutura de prestação de serviços, possuem também valores mais elevados. Nesse sentido, a criação de um loteamento urbano a partir de uma propriedade antes considerada rural, faz com que aquela terra tenha seu preço significativamente elevado, afetando os valores de toda a localidade próxima ao loteamento. Portanto, o controle da urbanização possibilita o seu direcionamento. Além disso, a tributação da terra também é sensivelmente afetada, já que no lugar do ITR recolhido nas áreas rurais, os novos imóveis urbanos passam a ter que pagar o Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU), que possui valores muito mais elevados que aqueles cobrados pelo imposto rural. Ademais, os recursos obtidos permanecem sob o poder da prefeitura, diferente do ITR, cujos recursos ainda vão, majoritariamente, para a União.

O projeto de sistemas adequados na área de posse e valor da terra deve levar ao estabelecimento de um mercado de terras eficiente e capaz de suportar a negociação do complexo de commodities. O projeto de sistemas adequados nas áreas de controle do uso da

terra e da urbanização deve levar a uma gestão eficaz do uso da terra. A combinação de um mercado de terras eficiente e da eficaz gestão do uso do solo deve, então, formar a base para uma abordagem sustentável para o desenvolvimento econômico, social e ambiental.

Ao analisarmos o sistema de administração fundiária brasileiro, percebemos que ele existe formalmente, mas que apresenta falhas técnicas na execução de todos os seus subsistemas.

Diante do exposto, podemos concluir que o funcionamento do sistema de informações estatísticas relacionado à terra deixa muito a desejar. Primeiramente, existe um problema na estruturação institucional em torno do cadastro de imóveis rurais e do registro da propriedade privada. O INCRA, que é o órgão público responsável pelo delineamento e implementação do cadastro das propriedades rurais, não possui uma metodologia de levantamento de informações que possibilite o conhecimento inequívoco da distribuição da propriedade pública e privada das regiões rurais. O registro da propriedade, que tem por finalidade o reconhecimento legal da propriedade privada, é de responsabilidade dos Cartórios de Registro de Imóveis, instituição privada de interesse público. Nesse ponto, o grande problema é a falta de transparência dos registros de imóveis, pois o modelo de registro utilizado não é suficiente para garantir os direitos de propriedade, havendo inúmeros casos de apropriação indevida de terras públicas e outros inúmeros casos de conflitos envolvendo os títulos dos imóveis rurais no país.

O próximo capítulo é dedicado à análise mais detalhada das diferentes dimensões do sistema de administração fundiário brasileiro com o intuito de indicar os pontos críticos desse sistema que impedem o Estado de promover a desconcentração da estrutura fundiária.

## 2. O sistema brasileiro de administração fundiária

---

O objetivo desse capítulo é analisar criticamente o sistema de administração fundiária do Brasil, com base no esquema proposto por Enermark, nomeado “Land Management Paradigm”, ou paradigma da administração fundiária.

O Brasil possui uma imensa quantidade de terras mal aproveitadas, que não cumprem sua função econômica, social e ambiental. No país, mais de 100 milhões de hectares são improdutivos e há um grande número de famílias demandando por terra para viver. Esses números demonstram que o sistema de administração fundiário brasileiro não conseguiu fazer com que a demanda por uma redistribuição e reorganização da estrutura fundiária, reconhecida pelo menos desde o fim da Segunda Guerra Mundial, fosse atendida.

Na raiz dessa questão encontram-se imbricadas uma série de políticas públicas, as quais deveriam fazer com que a função social da propriedade rural fosse cumprida. Na proposta elaborada por organizações transnacionais de desenvolvimento, um sistema de informações relativas à terra é colocado na base do sistema de administração fundiária, e é exatamente nessa base que se iniciam os problemas do sistema brasileiro.

Primeiramente, o sistema de cadastro de terras no Brasil é repleto de falhas e não possui informações estratégicas em quantidade e qualidade necessárias para serem utilizadas no planejamento e na execução das políticas públicas que deveriam promover o uso racional da terra. Além disso, em termos reais, o cadastro encontra-se desvinculado do registro de imóveis rurais, ou seja, apesar de serem unidos em termos legais, não existe uma instituição que centralize o cadastro e faça uma ligação com os órgãos responsáveis pela titulação dos imóveis, os cartórios. (REYDON 2012, p. 535)

Outros grandes problemas derivam do tipo de registro e da concessão de títulos vigentes no Brasil. Atualmente, o Cartório de Registro de Imóveis é a instituição responsável pela prestação desse serviço e as críticas começam pela contradição de um serviço público ser

prestado por uma instituição privada. Além disso, por não haver um cadastro eficiente vinculado a um sistema de registro transparente, grandes áreas foram indevidamente apropriadas. Em 1999, o INCRA publicou um relatório no qual reporta que o total de terras sob suspeita de grilagem é de aproximadamente 100 milhões de hectares (p.2). Dessa forma, a delimitação de terras públicas e privadas está muito longe de ser clara, o que impede o conhecimento da real situação da estrutura agrária brasileira, impedindo, também, o planejamento e a execução eficiente de políticas como os programas de reforma agrária e a cobrança de tributos que poderiam reconfigurar a estrutura fundiária de maneira a atender os trabalhadores rurais sem terra e ao mesmo tempo desestimular a ociosidade no uso do solo.

Na dimensão valoração da terra, o ITR é o principal imposto relacionado à propriedade rural no Brasil. A tributação sobre o uso da terra deveria significar um custo de manutenção expressivo para desestimular o uso especulativo, mas o modelo de cobrança utiliza a autodeclaração dos proprietários sobre o preço de sua terra e das formas de exploração utilizadas na propriedade. A falta de fiscalização faz com que, principalmente os grandes proprietários informem valores muito menores aos praticados no mercado, fazendo com haja uma subtributação de seus imóveis. Além disso, esses proprietários também informam altíssimos níveis de produtividade e elevados graus de eficiência no uso do solo, o que resulta em grande evasão fiscal. A subtributação e a evasão na coleta de tributos faz com que os volumes arrecadados sejam muito inferiores ao ideal. Dessa maneira, o ITR não cumpre com seu principal objetivo; o de desestimular o uso especulativo das terras agrícolas.

Ao longo da história brasileira vários programas foram desenvolvidos com o propósito de executar a reforma agrária no Brasil. Apesar disso, o país ainda tem uma das maiores concentrações fundiárias do mundo. Nenhum dos programas elaborados conseguiu sequer atingir as próprias metas estabelecidas no número de famílias assentadas. Atualmente, o programa de reforma agrária é realizado majoritariamente pela via do mercado, ou seja, o

governo disponibiliza linhas especiais de crédito para que agricultores com pouca ou nenhuma terra se organizem e comprem terras no mercado financiados pelo Estado. O grande problema é que, apesar de existir uma enorme quantidade de terras que não cumprem sua função, seja econômica, social e/ou ambiental, o governo atual desapropriou apenas 186 imóveis rurais, correspondentes a 342.335 hectares; números muito inferiores aos das gestões anteriores. Nos governos de Lula, foram desapropriados 1.987 imóveis (48.291.182 hectares) e nos mandatos de FHC, 3.539 imóveis (21.129.935 hectares) (<http://ultimosegundo.ig.com.br/politica/2014-02-12/em-3-anos-dilma-realiza-12-dos-assentamentos-realizados-por-lula-em-8-anos.html>).

Dessa maneira, não existe perspectiva para que haja a garantia de acesso à terra para aqueles que estejam dispostos a utilizá-la como recurso produtivo, ao mesmo tempo em que uma imensa quantidade de terras não cumpre o seu papel e permanece sendo utilizada apenas com finalidades especulativas em detrimento do seu melhor uso coletivo.

Portanto, a redução da concentração fundiária só poderá ocorrer da maneira desejada se o Estado promover modificações institucionais no sentido de fazer cumprir a função social da propriedade rural, e isso só poderá ocorrer caso haja: 1- a elaboração de um sistema de cadastro coerente com a realidade e com as necessidades de planejamento das políticas de desenvolvimento rural; 2- um sistema de registro que seja totalmente compatível com o cadastro elaborado; 3 – a tributação sobre os imóveis rurais que penalize o uso especulativo da terra, com o objetivo de desestimular os proprietários a permanecerem com imóveis que não são utilizados como meio de produção; 4- a efetiva desapropriação de imóveis rurais que não cumpram sua função social e a sua destinação para os projetos de reforma agrária.

Assim, na próxima seção analisamos o sistema de informações fundiárias. Inicia-se a análise por esse sistema, pois as lacunas informacionais do sistema de administração fundiária do Brasil comprometem a elaboração, implementação e execução das políticas que dizem respeito à concentração fundiária do país.

## 2.1 Sistema de Informações Fundiárias

No esquema proposto, Enemark coloca na base do sistema de administração fundiária, uma apropriada infraestrutura de informações. O autor destaca a necessidade de levantamento de informações estatísticas sobre a terra para que haja a possibilidade de controle do uso do solo e o planejamento de políticas públicas que possibilitem a utilização racional desse recurso natural.

Dentro dessa infraestrutura, a parcela de terra, conforme inserida no cadastro, é o bloco básico da construção dessa infraestrutura. Existem muitas definições de cadastro; uma das mais aceitas atualmente foi elaborada pela FIG (Federação Internacional de Agrimensores) em 1995, sendo: *“Cadastro um inventário público de dados metodicamente organizados, baseado no levantamento dos limites das parcelas existentes em um determinado território”* (FIG1995apud. Deninger 2005, p.4)

Portanto, o controle do acesso e do uso do solo e a regulação do mercado de terras são dependentes do estabelecimento de um cadastro completo e atualizado periodicamente. No sistema cadastral voltado para o desenvolvimento sustentável, as dimensões econômica, social e ecológica devem estar presentes na lista de informações de cada propriedade.

Para que o cadastro possa servir para seus propósitos, é imprescindível a delimitação nítida das propriedades, não podendo existir falhas nem sobreposição de parcelas. Além disso, são importantes as informações topográficas e edafoclimáticas, ou seja, as informações relativas ao relevo natural e construído, inclinação e fertilidade do solo, que permitem traçar um perfil produtivo e observar a eficiência econômica da propriedade.

Para a dimensão ecológica, são importantes as informações referentes à cobertura vegetal, reserva legal e áreas de preservação permanente de cada propriedade, pois

possibilitam o controle sobre os recursos naturais, viabilizam a fiscalização e as ações de sanção nos caso em que a legislação ambiental for descumprida.

Na dimensão social, as informações importantes referem-se aos proprietários da terra e aos trabalhadores de cada propriedade. Em relação aos proprietários, as informações relativas ao perfil socioeconômico são fundamentais para o conhecimento das necessidades da população rural. Além disso, são fundamentais também na responsabilização pelo cumprimento da função social da propriedade. Em relação aos trabalhadores rurais, além do perfil socioeconômico, as informações referentes ao tipo de atividade exercida são cruciais para observar se as leis trabalhistas estão sendo cumpridas.

No caso brasileiro, o primeiro gargalo encontrado no sistema de informações da terra no fornecimento de informações para o planejamento de políticas públicas é o fato do cadastro urbano ser descentralizado, administrado pelos 5.565 municípios, enquanto o cadastro rural é centralizado e administrado pelo Governo Federal. Sem aprofundar o que diz respeito ao cadastro urbano, já que o foco desse estudo são as regiões rurais, a ausência de articulação entre os cadastros urbano e rural dificulta, quando não impossibilita, o direcionamento espacial de políticas específicas para a elaboração de uma configuração rural - urbana mais equilibrada, que respeite as identidades a elas subjacentes (SACHS, 1986). Além disso, a falta de articulação impede o planejamento do processo de urbanização, dificultando o acompanhamento da alteração do uso da terra rural para urbana, assim como a construção de infraestrutura necessária à adequação dessa alteração no uso da terra. A falta de articulação entre os cadastros rurais e urbanos, aliada à forma de definição do perímetro urbano, que também é de responsabilidade dos municípios, em que não há a observância de critérios como a densidade demográfica, área territorial e a localização espacial, aceitos internacionalmente como parâmetros técnicos para essa definição como descrito na revisão de literatura, faz com

que seja ainda mais difícil o delineamento de políticas públicas específicas para os meios urbanos e rurais.

O cadastro dos imóveis rurais de todo o país é de responsabilidade do INCRA, autarquia federal que administra o Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR)<sup>11</sup>. O cadastramento de imóveis rurais é executado por ato declaratório do proprietário ou possuidor de qualquer título. A grande questão nesse aspecto é o fato de não haver controle efetivo em relação à declaração feita pelo usuário. Dessa maneira, a formulação do cadastro não ocorre de modo objetivo, ou seja, não há mensuração das áreas declaradas. Sendo feito subjetivamente, o cadastro é baseado apenas na declaração, fazendo com que seja impreciso, repleto de falhas e com muitas sobreposições de propriedades.

### **2.1.1 Cadastro e registro de imóveis rurais**

Os estudos de Deininger (2003) e Soto (2000), afirmam que para garantir a eficiência econômica no uso da terra é fundamental a existência de segurança dos direitos de propriedade. Em relação às funções do cadastro e do registro de imóveis sobre a eficiência alocativa de direitos de propriedade, os autores destacam relativo consenso sobre a importância dessas instituições em pelo menos três dimensões: 1. Viabilizando a utilização da propriedade como garantia hipotecária, viabilizando, dessa forma, o desenvolvimento do sistema financeiro; 2. Transformando a terra em um ativo, reforçando, dessa maneira, a alocação mais eficiente dos recursos, impulsionando os investimentos, proporcionando, assim, crescimento econômico e; 3. Reduzindo ou eliminando o conflito fundiário, aumentando significativamente o bem-estar dos envolvidos.

^ A terra como bem imóvel possui características muito distintas dos bens móveis; primeiro, por que seu proprietário não pode leva-la consigo, como modo de provar que aquilo lhe pertence, além disso, ela não pode ser escondida ou guardada em um cofre, pois está

---

<sup>11</sup> Conforme artigo 3º do Decreto nº72.106, de 18/04/1973.

imóveis e às vistas de todos. Quando há a sua transferência, não é a terra que se movimenta e sim os direitos sobre ela. Portanto, a terra exige mecanismos específicos de garantias sobre sua posse. (DEKKER, 2005)

Ao redor do mundo, existem muitas formas de funcionamento desses mecanismos, mas, geralmente, existe um registro de terras onde se concentram os direitos sobre a propriedade e um cadastro de terras que contém informações físicas da terra, como área, forma, valores e os seus usos (REYDON 2012, p.532-533).

No Brasil, o cadastro e o registro de imóveis rurais são feitos por duas instituições principais. O cadastro é de responsabilidade do INCRA e foi instituído por motivos fiscais, vinculadas à cobrança do Imposto Territorial Rural (ITR). Além disso, quando foi criado, estava focado na orientação de assistência técnica e creditícia ao produtor rural e na reforma agrária. Teoricamente, todos os imóveis rurais devem possuir matrícula junto ao INCRA e, a partir dessa matrícula é emitido o Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR), atestando a existência do imóvel rural.

O registro é de responsabilidade dos cartórios, sendo registro o documento jurídico, sujeito à nulidade de provas, que atesta direitos de propriedade sobre imóveis declarados. Essa forma de realizar o registro de imóveis tem a desvantagem de estar sujeito à nulidade por provas em contrário, ou seja, se não houver a contestação daquele registro ele passa a ser legal, mesmo que não o seja. Esse sistema somente oferece segurança fundiária se ancorado em um sistema de cadastro preciso, que não é o caso brasileiro. (Reydon 2012, p 535)

Cartórios são instituições de caráter privado, que agem por delegação do Poder Público. O fato de uma instituição privada executar função pública é alvo de diversas críticas. Os argumentos remetem aos emolumentos cobrados que, além de vultosos, não se restringem à remuneração do agente notarial, uma vez que estão excluídos do teto remuneratório do serviço

público. Também se argumenta que sobre eles não se aplica a súmula vinculante do STF que veda o nepotismo. (ibidem, p.526)

Aliado a esses argumentos, outro ponto de críticas é o faturamento dos cartórios brasileiros. Dias (2009) observou que o faturamento dos cartórios do país, em 2006, seria suficiente para bancar toda a despesa prevista no orçamento de 2009 relativamente à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal, ao Ministério do Meio Ambiente ou ao Ministério das Relações Exteriores e nesse sentido, reportagem publicada em janeiro de 2014, no jornal O Globo, revela que, segundo as informações do Conselho Nacional de Justiça, em apenas um semestre os 13.233 cartórios brasileiros arrecadaram R\$ 6 bilhões; o cartório mais rentável do país é o 9º Ofício de Registro de Imóveis do Rio. Em seis meses, ele recebeu R\$ 48,5 milhões. Em segundo lugar está o 11º Ofício de Registro de Imóveis de São Paulo, com R\$ 44,1 milhões em um semestre. O terceiro colocado é o Serviço Registral de Imóveis e Títulos de Primavera do Leste, em Mato Grosso. O rendimento em seis meses foi de R\$ 33 milhões. Além disso, dos 13.083 cartórios do país, apenas 7.823 estão em situação regular, o restante não tem situação definida no banco de dados do Conselho Nacional de Justiça. (<http://oglobo.globo.com/brasil/cartorios-faturam-1-bilhao-por-mes-no-brasil-11337663>)

Diante dessa situação há uma tensão no que diz respeito à política fundiária e às instituições que a amparam, pois, apesar da Lei de Terras de 1850 ter eliminado a posse como meio de acesso à propriedade privada da terra, ainda hoje é um recurso amplamente utilizado. Essa indefinição do que é terra pública e privada no Brasil abre espaço para o avanço privado do domínio público inviabilizando qualquer política nacional de terras. (Reydon 2012, p.526)

Segundo Arruda (1999), do ponto de vista institucional, o cadastro e o registro de imóveis deveriam ser unos, mas não são, e esse fato é um dos responsáveis pela fragilidade dos direitos de propriedade da terra no Brasil. No mesmo sentido Reydon (2012), coloca que os processos de cadastramento e registro de imóveis rurais estão divorciados em termos reais,

primeiro pela natureza declaratória dos imóveis inscritos nos cartórios, e em segundo lugar, pelo modo como se realiza a matrícula de um imóvel qualquer no país.

A partir de 1990, o INCRA deixou de ser responsável pela cobrança do ITR e, em 1999, o Instituto deixou de pertencer ao Ministério da Agricultura, assim suas funções fiscais e de política agrícola deixaram de ser o foco do cadastro. Atualmente, o cadastro é gerenciado com ênfase quase que exclusiva na reforma agrária. Em 2001, foi criado o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR)<sup>12</sup> alterando a legislação de 1972. A motivação para sua criação foi a necessidade de se acabar com a ocupação ilegal de terras públicas mediante a criação de instrumentos capazes de identificá-las, separando-as do patrimônio privado. (CARNEIRO 2012, p.258) (ibidem)

Pereira e Augusto (2004) destacam os motivos pelos quais a Lei 10.267 foi criada:

*“A Lei 10.267 originou-se na junção de dois fatos políticos importantes: o primeiro foi a pressão da comunidade internacional para que o país organizasse sua vertente rural, de forma a continuar a receber verbas internacionais; o segundo fato foi o trabalho desenvolvido pela Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara dos Deputados (CPI da Grilagem) que levantou o verdadeiro caos em que se encontra o sistema registral brasileiro. Como exemplo extraído dessa CPI pode ser citado o caso de Babaçulândia (TO), onde a área registrada dos imóveis representa o dobro da área do Município”* (PEREIRA e AUGUSTO, 2004, p. 2).

A legislação que criou o CNIR teve como finalidade regulamentar os procedimentos de retificação da descrição de limites, áreas e confrontações de imóveis rurais, na tentativa de acabar com a grilagem. O CNIR passou a fazer parte do SNCR em conjunto com outros

---

<sup>12</sup> Conforme a Lei nº 10.267/2001

cadastros oficializados e que continuam funcionando em paralelo, como o Cadastro de Terras Públicas e o Cadastro Nacional de Florestas. (RAMBO 2013, p.50)

Apesar do avanço que poderia significar, existem confusões conceituais no que diz respeito à legislação e sua aplicação. Existem incongruências em relação ao Cadastro e ao Registro de imóveis. Na Lei, o processo deve ser iniciado pelo INCRA, certificando a existência do Imóvel cadastrado por georreferenciamento na área abrangida pelo memorial apresentado (art.9º§1º). Os limites e confrontações medidos pelo profissional são indicados pelo proprietário ao Registro e o INCRA (inicialmente) não precisa reconhecer o domínio e exatidão desses limites. (art.9º§2º). As informações georreferenciadas que chegam primeiro têm ingresso facilitado no Registro de Imóveis (art.9º§3º); já os registros que chegam posteriormente, com informações incompatíveis com as anteriormente cadastradas, são barrados no Registro. Dessa forma, o cadastro é dependente do registro, pois as informações técnicas que ingressam no Registro devem ser analisadas e certificadas. (RAMBO, 2005, p. 101).

Para impedir o registro de falsas coordenadas georreferenciadas foi criado o Decreto 5.570/2005, que acrescentou o Art. 9º§9º, com o seguinte:

*Art. 9º, § 9º Em nenhuma hipótese a adequação do imóvel às exigências do art. 176, §§ 3º e 4º, e do art. 225, §3º, da Lei n. 6.015, de 1973, poderá ser feita sem a certificação do memorial descritivo expedida pelo INCRA (BRASIL, 2005).*

As grandes dificuldades de natureza técnica, financeira e de pessoal qualificado para a implantação do cadastro georreferenciado fez com que os prazos fixados para a exigência de georreferenciamento fossem sistematicamente prorrogados; o prazo máximo foi novamente prorrogado em 2011 por mais 20 anos. Dessa forma, a demanda pelo georreferenciamento

parece ser impossível de ser atendida em curto espaço de tempo, até 2012, mais de dez anos. Após a promulgação da Lei, apenas 34.150 dos 5.498.505 imóveis brasileiros haviam sido certificados e georreferenciados em todo o Brasil (CARNEIRO 2012, p.259)

Outra dificuldade técnica na integração do cadastro com o registro de imóveis rurais são as múltiplas definições conceituais em torno do que se considera a unidade territorial, ou o que Enemark (2005) chama de parcela de terra (land parcel). Portanto, para que seja possível uma integração institucional entre os dois processos é necessária a construção de um conceito único, compreensível e útil para todos os interessados. (CARNEIRO, 2012 p.261)

Existem duas definições distintas de unidade imobiliária rural; a primeira, para fins de registro de imóveis rurais, é a matrícula, ou seja, a propriedade imobiliária juridicamente constituída, utilizada para o Direito civil, pela qual, segundo a Lei dos Registros Públicos:

*Art. 227 - Todo imóvel objeto de título a ser registrado deve estar matriculado no Livro nº 2 - Registro Geral - obedecido o disposto no art. 176.*

*Art. 176 - O Livro nº 2 - Registro geral - será destinado à matrícula dos imóveis e ao registro ou averbação dos atos relacionados no artigo 167 e não atribuídos ao Livro nº 3.*

*§1º - A escrituração do Livro nº 2 obedecerá às seguintes normas: I - cada imóvel terá matrícula própria, que será aberta por ocasião do primeiro registro a ser feito na vigência desta lei; (Lei nº 6.015, de 31/12/1973)*

Dessa forma, todo imóvel possui uma única matrícula e toda matrícula se refere a um único imóvel. Portanto, a unidade imobiliária, para fins de definição do direito real de propriedade, é o imóvel descrito e caracterizado na matrícula do registro imobiliário (AUGUSTO, 2009).

Porém, quando analisamos a definição utilizada pelo INCRA para a realização do cadastro, percebem-se diferenças fundamentais na definição de imóvel rural utilizada pelo Direito Agrário, definida pelo Estatuto da Terra, em seu Art. 4º:

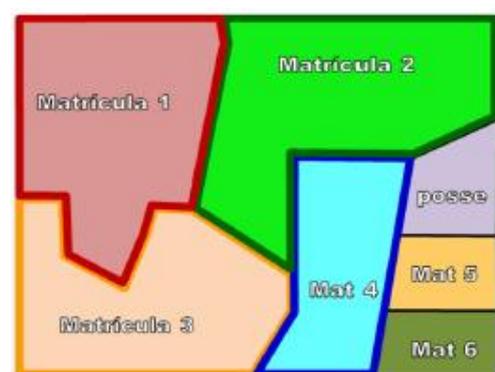
*I - Imóvel Rural, o prédio rústico, de área contínua, qualquer que seja a sua localização, que se destine à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agroindustrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada. (Lei nº 4.504, de 30/11/1964)*

A definição utilizada pelo INCRA, apresentada pela legislação agrária, destaca o que está ligado diretamente aos seus objetivos, ou seja, a característica rural do imóvel, sendo a unidade econômica rural que engloba áreas registradas e áreas de posse. Dessa maneira, o cadastro elaborado pelo INCRA nunca se preocupou com a coincidência dos imóveis cadastrados com a propriedade imobiliária, representada pela matrícula, sendo apenas necessário que o imóvel cadastrado seja enquadrado dentro da legislação agrária e não na legislação civil (ARRUDA, 2011).

Para esclarecer essa característica do sistema de cadastro e registro de imóveis rurais, CARNEIRO (2012) utiliza uma representação gráfica hipotética demonstrando as diferenças e a incompatibilidade entre o cadastro e o registro de imóveis rurais.



**Fig.2:** Imagem Rural no Cadastro do INCRA



**Fig. 3:** Imagem Rural no Registro de Imóveis

Ao observar o imóvel denominado INCRA nº 1, percebe-se que ele engloba as matrículas 1 e 3, portanto, nesse caso, o imóvel rural considerado pelo INCRA, não poderia servir para definir o direito de propriedade, pois estaria ignorando as matrículas que o representa. Neste caso, a propriedade poderia ser considerada pois cada matrícula teria sua completa delimitação e o imóvel rural seria formado pela soma das duas matrículas. (ibidem p.232)

No gráfico, a situação de maior complexidade se refere ao imóvel INCRA nº3 formado pelas áreas registradas pelas matrículas 4 e 5 e por uma área de posse, ou seja, sem número de matrícula. Nesse caso, se utilizarmos a propriedade como referência, a área de posse seria ignorada e o imóvel não seria representado por inteiro no cadastro; ao mesmo tempo se utilizarmos o cadastro como referência, as duas matrículas e a área de posse estariam sendo ignoradas e assim também não servem para representar a propriedade.

A Lei 10.627/2001 estabeleceu o CNIR como uma base cadastral multifinalitária. A definição de cadastro multifinalitário é: um cadastro que contribua para a distribuição equitativa das cargas tributárias, que promova a segurança da propriedade e crie bases para o planejamento urbano e regional. (CARNEIRO, 2012 p.260) Ou, segundo a definição de DALE & MCLAUGHLIN (1990): *cadastro multifinalitário é um sistema de informações territoriais projetado para servir tanto a organizações públicas como privadas, quanto aos cidadãos.*

Essas ideias embasam o conceito de Cadastro Territorial Multifinalitário – CTM, o qual passa a contemplar além dos aspectos físicos, jurídicos e econômicos tradicionais, as informações relativas aos aspectos ambientais e sociais das pessoas. (CARNEIRO 2012, P.260)

Atualmente, o consenso em torno da formação de cadastros únicos que devem servir a diversas finalidades considera como unidade ideal de cadastro, ou a célula básica de cadastro,

“a parcela” que pode ser definida como a menor unidade territorial cujo levantamento seja jurídica e economicamente relevante. Dessa maneira, o conceito de “**parcela**” deveria ser utilizado, por possibilitar a construção de um cadastro que atenda a todas as necessidades (AUGUSTO, 2009). Portanto, para que haja a formação de um sistema cadastral eficiente, é necessário o levantamento e a descrição detalhada de diversas características de cada parcela do território.

Todo cadastro deve ser embasado por uma base cartográfica que possa fornecer um mapa detalhado escala suficiente para atender às necessidades de planejamento. Dessa maneira, é essencial a construção de uma base cartográfica embasada em mapas georreferenciados com perfeita vinculação com as regras geodésica, para a formação de um mapa único e integrado. Portanto, o georeferenciamento dos imóveis rurais, que passou a ser exigido pela Lei 10.627, é um passo fundamental para que o cadastro possa ser realmente multifinalitário. Mas, para que o cadastro possa funcionar, é fundamental que esse processo seja realizado de modo mais ágil e de maneira menos independente dos proprietários. Além disso, é fundamental que a base cartográfica urbana e rural seja única ou perfeitamente interligada. Nesse sentido, outra grande dificuldade no estabelecimento de um cadastro eficiente é o fato de que para os imóveis urbanos não há legislação que imponha regras objetivas quanto ao método de elaboração do cadastro.

Para a questão ambiental, primeiramente, a defesa das reservas naturais do Brasil exige o controle sobre a ocupação humana de vastas áreas do território nacional, portanto o conhecimento das áreas florestais e das pessoas que as exploram é fundamental. Outro ponto importante é o controle sobre as áreas de reserva legal<sup>13</sup>, que devem ser representadas no cadastro, onde é necessária a clara delimitação da área destinada à preservação. Essa

---

<sup>13</sup> porção do imóvel rural na qual o proprietário deve preservar a mata nativa (artigo 16 do Código Florestal – Lei nº 4.771/1965).(CARNEIRO, 2012)

delimitação não só serve para a fiscalização, mas auxilia também na cobrança do ITR e na classificação ou categorização do imóvel rural a ser utilizada pelo INCRA.

Na área social, o cadastro deve trazer em si informações relativas às características socioeconômicas dos ocupantes/usuários de cada parcela, dessa forma, nos casos em que a parcela for ocupada por pessoas com baixo nível de renda, e/ou escolaridade é possível providenciar o direcionamento de políticas públicas específicas que possam auxiliar os mesmos a fim de proporcionar-lhes melhores condições de se desenvolver. Além disso, em áreas onde não há o registro do imóvel e ele for ocupado por comunidades de baixa renda, o Estado pode promover a regularização fundiária de interesse social (conforme a Lei nº 11.977/2009).

As informações relativas aos usuários de cada parcela do território também são importantes para que se tenha o controle sobre, por exemplo, o número de estrangeiros que venham a adquirir terras no Brasil, a quantidade de terras que cada cidadão/empresa possui, entre outros. Em relação ao uso do solo, o cadastro deveria conter informações sobre a estrutura físico-química do solo, de forma a se obter informações sobre qual o melhor uso produtivo para aquela parcela de terra. Dessa forma, é possível a construção de um quadro referencial para que seja estabelecida uma política agrícola que observe o verdadeiro potencial agrícola de cada região.

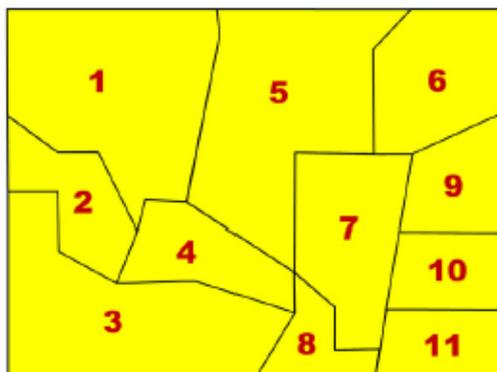


Fig.4 – Divisão territorial em parcelas (CARNEIRO 2012, p. 263)

A figura 4 demonstra graficamente como deveria ser no cadastro, a imagem da área ilustrada nos mapas 1 e 2, utilizando a parcela como célula básica e onde o quebra-cabeça formado pelas parcelas só se encaixaria perfeitamente caso a base cartográfica fosse georreferenciada. Na figura 3, as parcelas de números 2, 4, 8 e 6 correspondem à reserva legal das propriedades representadas pelas parcelas 1, 3, 7 e 5 respectivamente. Dessa forma, cada parcela constituinte da base cadastral pode representar: 1) uma propriedade matriculada conforme o registro imobiliário; 2) um imóvel rural cadastrado no INCRA; 3) apenas uma parte de uma propriedade, como por exemplo a reserva legal; ou 4) qualquer outra área de interesse, seja ela titulada ou não (CARNEIRO 2012, p. 262-263).

O cadastro elaborado tendo a parcela com célula básica, embasado em uma cartografia georreferenciada, permite que várias instituições possam utilizá-lo para o desenvolvimento de políticas públicas e de controle territorial.

O cadastro elaborado atualmente pelo INCRA, apesar da exigência do georreferenciamento, não leva em consideração o conceito de parcela e não inclui no sistema a delimitação das propriedades imobiliárias, ele apenas insere ao cadastro os dados referentes ao conceito agrário de imóvel rural, montando apenas um cadastro temático, que não pode servir de base para os outros sistemas cadastrais existentes no país.

Para que esse problema seja resolvido são necessárias mudanças institucionais nas atribuições de administração do SNCR e do CNIR, de forma a que esses possam ser elaborados observando as necessidades técnicas dessa elaboração, que deve ser feita por instituição autônoma e capacitada.

Carneiro (2012), sugere que o CNIR deva ser retirado das atribuições do INCRA, o qual deve se concentrar apenas na gestão do cadastro temático de sua natural competência, o

SNCR. Segundo o autor, o gerenciamento do cadastro multifinalitário deveria ser feito por órgão autônomo, imparcial, que pudesse criar uma base cadastral multifinalitária que atendesse a todas as necessidades da Nação.

Gudes e Reydon (2012) utilizam duas experiências bem sucedidas de cadastro e utilização de informações digitalizadas que apoiam proposta de mudança institucional para a ampliação dos mecanismos de governança fundiária. (p.540)

Os dois casos utilizados são os do município de Lucas do Rio Verde, no Estado de Mato Grosso, e a do Instituto de Terras do Pará (Iterpa) para cadastramento e titulação. No caso de Lucas do Rio Verde, foi elaborado um projeto de gestão sustentável com base no mapeamento e caracterização físico-econômicas das pequenas propriedades rurais utilizando imagens de satélite e georreferenciamento, O projeto buscou o envolvimento dos agricultores na recuperação de áreas degradadas e na manutenção das reservas legais em longo prazo. O projeto mobilizou vários atores: os produtores rurais, o Estado, associações de representação patronal de classe, ONGs e empresas privadas ligadas ao agronegócio. No estado do Pará, foi desenvolvido um programa para que a governança fundiária fosse ampliada. Esse projeto incluiu a regularização fundiária georreferenciada, consolidação dos títulos nos cartórios e no Instituto de Terras e também o cancelamento de títulos ilegais. (ibidem)

Na proposta de alteração institucional elaborada pelos autores e apoiada nas experiências acima mencionadas, é ressaltada a utilização de uma metodologia simplificada, embasada em imagens de satélite, tecnologia de geoprocessamento e na inclusão participativa de importantes atores sociais da região para a consolidação das informações fornecidas. O objetivo é utilizar a participação dos atores para clarificar quais são as propriedade privadas, coletivas, posses e terras devolutas para fins de registro, em regiões previamente definidas, utilizando imagens de satélite. A materialização da proposta é executada de acordo com as

seguintes etapas: 1) Escolha participativa de localidade com ordenamento legal da titularidade da terra duvidosa, com a presença dos atores interessados, posseiros, proprietários privados, terras comuns e devolutas para aplicação do piloto; 2) Obtenção e tabulação das informações sobre a propriedade nas diferentes fontes, INCRA, cartório e outros; 3) Obtenção de imagem de satélite da região na melhor escala possível; 4) Verificação, utilizando as imagens de satélite, da titularidade dos imóveis, localização precisa e identificação das terras devolutas em reuniões com a participação das comunidades organizadas da região.; 5) Identificação dos possíveis conflitos sobre a titularidade das terras; 6) Análise da possibilidade de adjudicação dos títulos das propriedades, com consenso sobre a titularidade; 7) Criação do cadastro mapeado e com localização precisa dos imóveis pesquisados e 8) Expansão da proposta para outros municípios e desenvolvimento de metodologia que viabilize a execução dos trabalhos no conjunto do país.(ibidem, 541)

## **2.2 O preço da terra e o ITR – elevada concentração como reflexo da não regulação do mercado fundiário**

Uma das causas da elevada concentração fundiária no Brasil é o preço praticado no mercado de terras que, quando comparado aos preços praticados na América Latina e em países da Europa central, é extremamente elevado e, quanto maiores os preços praticados no mercado, mais difícil é o acesso à terra, principalmente para a população de baixa renda. O fato de o preço da terra ser muito elevado torna qualquer intervenção no mercado de terras custosa aos cofres públicos, como ocorre, por exemplo, nas desapropriações de imóveis que não cumprem a função social. No que deveria significar uma penalização ao proprietário, a legislação prevê ressarcimento pelas suas perdas, obrigando o Estado a pagar o preço “justo” pela terra desapropriada. Isso faz com que ao invés da penalização, esses proprietários sejam beneficiados, pois acabam recebendo por suas terras valores significativamente mais altos do

que os praticados no mercado. Esse fato é demonstração da força política dos latifundiários, pois esses são capazes de transformar as leis, as políticas e os planos em algo que viabilizam ganhos de alguma ordem.

Considerando a terra como um ativo, seu preço pode ser definido por meio da concorrência entre o comprador, que estabelece o preço de demanda, e o vendedor, que estabelece o seu preço de oferta. Para que um negócio com ativos seja realizado, o comprador tem expectativas de obter ganhos futuros mais elevados que o vendedor. Dessa forma, o preço da terra como ativo pode ser definido da seguinte maneira:

$$P_t = q - c + l + a \quad \text{onde:}$$

- 1)  $P_t$  - Preço da Terra ( como ativo);
- 2)  $q$  - Quase-rendas: são as rendas produtivas esperadas decorrentes da propriedade do ativo;
- 3)  $c$  - Custo de manutenção: o custo esperado por manter o ativo no portfólio do agente;
- 4)  $l$  - Premio de liquidez: relativa facilidade de vender o ativo no futuro;
- 5)  $a$  - Ganho patrimonial: os ganhos esperados no ato da revenda do ativo;

A terra também é um ativo de preços flexíveis, ou seja, em seu mercado alguns agentes acumulam estoques de um produto e especulam com os preços futuros do mesmo para realizar seus lucros. A obtenção desses lucros ocorre normalmente quando seu proprietário controla uma quantidade suficiente do mercado e assim afeta seu preço. (ROMEIRO 1994, p.20 – *o mercado de terras – Livro verde*)

Ao analisarmos o mercado de terras, não se pode deixar de mencionar o fato de a terra ser escassa em termos físicos e econômicos, pois isso interfere significativamente em seu preço.

A terra é escassa por não poder ser reproduzida, mas também pelo fato de os produtos nela gerados também serem limitados, ou seja, o fato de a terra ser imóvel, com baixa elasticidade de substituição e de produção, aliada ao fato de poder ser apropriada privadamente por alguns, estabelece sua escassez não só física como também econômica.

Apesar de o Brasil ser um dos países com uma das maiores extensões de terras agricultáveis do mundo, por que essa assume valores tão elevados? Primeiramente, nos últimos anos, o mercado internacional de commodities tem se mantido aquecido e os preços dos produtos agrícolas voltados à exportação estão valorizados. Isso faz com que as Quase-rendas (q) que representam as rendas produtivas esperadas pelos proprietários sejam elevadas. Dessa maneira, a expectativa de ganhos significativos com a produção faz com que o preço da terra se eleve. Aliado à isso, os grandes proprietários de terra tem grande facilidade de acesso a crédito para produção agrícola com atrativas taxas de juros, o que faz com que as expectativas de ganhos dos proprietários que possuem acesso a esse crédito se tornem ainda maiores.

O custo de manutenção da terra (c) é inexpressivo no Brasil e esse fator é também muito importante na composição do preço da terra, pois caso houvesse um custo de manutenção adequado, que incidisse principalmente sobre as propriedades rurais não produtivas, ou sobre aquelas que não cumprem sua função social, os proprietários que utilizam sua terra como reserva de valor, seriam desestimulados a fazê-lo, dessa forma haveria uma maior oferta de terra no mercado, o que poderia reduzir significativamente seu preço.

Além disso, historicamente as expectativas sobre os ganhos esperados com a revenda da terra (a) também são elevados, pois o preço da terra tem se elevado quase que constantemente acima das taxas de inflação, o que torna a terra um ativo altamente atrativo aos agentes que mantêm grande estoque de terra aguardando sua valorização para revenda.

Ao analisar a terra como um ativo, estudos recentes evidenciam que ela continua sendo um ativo seguro, comparativamente aos ativos financeiros de maior liquidez. Segundo Reydon e Plata (1999, p.7) em momentos de incerteza do sistema financeiro, como nos períodos de alta inflação, os agentes econômicos procuram ativos reais, como terra, casas e terrenos urbanos, para serem utilizados como reserva de valor, pois os ativos reais conseguem conservar seu valor ou aumentá-lo de um período para outro praticamente sem riscos, e por isso são demandados por esses agentes.

Resumidamente, o preço da terra é elevado no Brasil, quando comparado ao de outros países, pois além de ser atrativa por razões produtivas, a terra é ainda mais atrativa por razões especulativas, ou seja, a falta de controle sobre a função social da propriedade faz com que não seja necessário investir na terra como fator produtivo e seu custo de manutenção, representado principalmente pelo Imposto Territorial Rural, é muito pequeno, o que a torna um ativo altamente atrativo financeiramente.

A partir do Estatuto da Terra, o ITR foi instituído como um instrumento de democratização da terra, baseado no princípio da tributação progressiva que leva em consideração fatores que fazem variar o imposto em função do tamanho da propriedade, localização e condições de exploração. Apesar do potencial de democratização que o ITR representa, em nenhum momento o tributo cumpriu seus objetivos, “mostrando-se absolutamente inócuo, de tal forma que sua participação na arrecadação do governo é inexpressiva” (REYDON 2006, p.278)

Por que o ITR é ineficaz? A cobrança do ITR é ineficaz por que há um elevado grau de subtributação e de evasão fiscal. O modelo de arrecadação é executado com base em ato declaratório do proprietário, no qual o proprietário declara o valor da terra nua, os percentuais de áreas aproveitáveis e a produtividade obtida nas explorações. Dessa maneira, os

proprietários declaram baixíssimos valores de terra nua para seus imóveis, além disso, declaram um elevado grau de utilização da terra (GUT) e de eficiência na exploração (GEE), que, juntos, permitem uma redução no imposto de até 90% (GUEDES 1995, p.31-32).

Caso houvesse uma cobrança eficiente do ITR, isso poderia fazer com que houvesse uma desvalorização da terra e conseqüentemente a perda da riqueza acumulada pelos proprietários, fazendo com que a terra se tornasse mais acessível para os agricultores profissionais e também para o Estado, que necessita adquirir terras para acelerar o processo de reforma agrária, além de que poderia reduzir os custos dos processos de desapropriação, ou seja, caso a cobrança fosse executada de maneira eficiente, o valor especulativo da terra e o seu preço seriam reduzidos, o que faria com que, conseqüentemente, houvesse redução da concentração fundiária pelo aumento da facilidade dos agentes em adquirir terras.

Para que haja o aumento da eficiência na arrecadação do ITR, de modo a garantir a redução do uso especulativo da terra pela penalização dos proprietários que a utilizam apenas como reserva de valor, o Estado não necessitaria realizar reforma tributária, uma vez que bastaria aplicar os mecanismos constitucionais vigentes. Isso, poderia aumentar significativamente o custo de manutenção da terra, além de aumentar expressivamente o volume de recursos arrecadado.

Em 2013, foram arrecadados R\$ 847.843.908 e, estima-se que com critérios mais rigorosos de classificação e fiscalização no cumprimento da legislação em vigor, o volume arrecadado poderia ser superior a R\$ 4 bilhões. (SOUZA, 2004)

O primeiro passo deveria ser a substituição do atual cadastro declaratório dos imóveis rurais no país, que fornece parte das informações para a Receita Federal pelo Cadastro Técnico Rural, do INCRA. Caso o cadastro utilizado para a arrecadação do ITR fosse substituído por um sistema cadastral que se aproximasse da proposta apresentada no capítulo anterior, sendo

esse multifinalitário, georreferenciado e com informações precisas em relação à exploração econômica, social e ambiental das propriedades, a visualização e o controle do uso do solo poderia ser muito maior, assim como possibilitaria a cobrança de maiores alíquotas dos proprietários que desrespeitam a função social da propriedade e o Código Florestal, impondo-lhes a devida penalização. Dessa maneira, a ausência de cadastro digital multifinalitário que permita o conhecimento da real situação da propriedade e a capacidade da terra brasileira, prejudica também a arrecadação do ITR.

Além disso, a Secretaria da Receita Federal (SRF), instituiu de acordo com o artigo 14 da Lei Federal nº 9.393 de dezembro de 1996, o Sistema de Informações sobre o Preço da Terra (SIPT) para que houvesse a possibilidade de executar uma fiscalização mais eficiente do ITR. Apesar da instituição do sistema, que passou a ser alimentado pelas prefeituras, não há definição científica sobre quais parâmetros técnicos devem ser utilizados para que as prefeituras informem corretamente esses valores. Atualmente, a avaliação é subjetiva, o valor de terra nua informado é um só para cada município, independentemente das características locais que interferem diretamente no valor da terra.

Portanto, a elaboração do SIPT foi importante na formação de uma fonte de informação que poderia permitir o controle adequado na arrecadação do ITR, mas ele só poderá ser eficiente caso haja a definição de metodologia científica para que as prefeituras possam realizar o levantamento dessas informações de maneira objetiva.

No Estado de São Paulo, há o levantamento de valor de terra nua executado pelo Instituto de Economia Agrícola (IEA), que pode ser considerado um bom exemplo. O IEA é um órgão de pesquisa pertencente à Secretaria da Agricultura do Estado de São Paulo, que

executa levantamento do valor de terra para todos os Escritórios de Desenvolvimento Rural<sup>14</sup> do estado, desde 1969. Essas informações são utilizadas como base de cálculo para a cobrança do Imposto de Transmissão de Causa Mortis (ITCMD), para os procedimentos de inventário e para o Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) e transferência de bens imóveis para herdeiro, pela portaria CAT nº14 de 2011.

Ao longo dos anos, o Estado utilizou amplamente os valores publicados pelo Instituto para auxiliar em decisões judiciais de desapropriação. Por exemplo, quando o governo estadual necessitou adquirir terras para a construção do rodoanel Mario Covas, os valores foram utilizados como base para o pagamento aos proprietários que possuíam as terras por onde passaria a obra. Por ter utilizado os levantamentos oficiais, houve uma grande economia de recursos, já que os valores do levantamento são significativamente menores do que os solicitados pelos proprietários e, ainda, evitou um grande número de perícias judiciais, o que certamente, além de reduzir os custos reduziu também o tempo de execução das desapropriações.

Os valores publicados pelo Instituto também são utilizados como base de cálculo para o Imposto Territorial Rural (ITR), em que os proprietários devem acessar as informações do levantamento disponibilizadas na página da web da instituição para declarar os valores de suas propriedades. Quando o proprietário declara valores de sua propriedade abaixo dos publicados, a Receita Federal, responsável pela cobrança do tributo, recorre aos valores do instituto como base de contestação para promover a devida arrecadação do ITR.

Apesar das limitações metodológicas do levantamento, que é elaborado de modo subjetivo, ou seja, embasado na opinião dos técnicos extensionistas da coordenadoria estadual,

---

<sup>14</sup> Escritório de Desenvolvimento Rural é uma regionalização utilizada pela Secretaria da Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo, em que todos os municípios do Estado são divididos em 40 escritórios. [www.iea.sp.gov.br](http://www.iea.sp.gov.br)

com recursos financeiros e humanos limitados e publicado segundo regionalização adotada pela Secretaria da Agricultura e não por município, o que seria mais eficiente, fornece uma base isenta de informações relativas ao valor da terra nua. Essas informações são publicadas oficialmente por órgão público competente e a sua utilização nas desapropriações promovidas pelo estado e na cobrança dos tributos faz com que haja uma grande economia de tempo e dinheiro dos cofres públicos.

Em estudo realizado na década de 1990, constatou-se que *“o valor declarado da terra nua é sempre muito inferior ao de mercado. Há estudos demonstrando que o percentual do VTN em relação ao preço real da terra, variava de 20%, para as propriedades com menos de 10 hectares, até 1,2%, para as grandes propriedades com mais de 10 mil hectares”* (SOUZA 2004, p.29)

Portanto, o Estado brasileiro necessita urgentemente elaborar um levantamento oficial para a disponibilização dos valores das terras agrícolas do país. Esse é um passo fundamental para agilizar os processos e perícias judiciais e promover uma arrecadação de tributos, principalmente do ITR, mais justa e eficiente.

Outro ponto falho, no que diz respeito ao sistema de informações fundiárias do país, é a falta de atualização do índice de produtividade da terra. O índice de produtividade é o parâmetro utilizado para declarar uma propriedade improdutivo, ou seja, o governo estabelece a partir de qual índice de produtividade a propriedade é considerada viável economicamente e portanto cumpridora da sua função social.

A grande questão a esse respeito é o fato do índice de produtividade ter sido estabelecido em 1975, sem ter havido nenhuma atualização desde então. Isso quer dizer que, praticamente, as propriedades que possuam modelos produtivos ultrapassados, com baixos níveis de eficiência tanto econômica, quanto social ao ponto em que também não oferece a

quantidade de empregos que poderia oferecer, sejam consideradas produtivas e portanto impassíveis de desapropriação para fins de reforma agrária.

Grande parte da subtributação observada decorre da falta de acompanhamento adequado dos níveis de produtividade das propriedades rurais. Apesar de existirem informações relativas aos níveis de produção agropecuária levantadas e publicadas por instituição competente, nesse caso o IBGE, essas informações não são utilizadas para o controle da atividade rural. Na prática isso significa que os proprietários declaram produtividade muito superior à real e, dessa maneira, são beneficiados pelos descontos na tributação causando grande prejuízo aos cofres públicos.

Na prática *“a área declarada aproveitável é muito menor do que a real, com os maiores estabelecimentos fixando-se em torno de 50%, em média, enquanto os menores declaram 94%”*, além disso, *“a declaração de produtividade é ainda mais irreal: houve casos, aceitos pelo INCRA para efeito de cálculo do ITR, em que a produtividade informada por hectare era mais de dez vezes superior à média apurada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE”*. (SOUZA 2004, p.29)

Esses fatos demonstram a ineficácia do Estado em executar uma arrecadação eficiente do ITR; as informações disponíveis no site da Receita federal demonstram que os valores arrecadados do ITR significam 0,1% das receitas federais obtidas, ou seja, valor extremamente inferior ao arrecadado na França e na Itália que é de 3%, no Chile, 4,5%, nos EUA e no Canadá, 5% e no Uruguai, 6% de suas respectivas receitas.

### **2.3 O programa de reforma agrária em vigor no Brasil**

*A Reforma agrária é o conjunto de medidas para promover a melhor distribuição da terra mediante modificações no regime de posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social, desenvolvimento rural sustentável e aumento de produção (Estatuto da Terra - Lei nº 4504/64). (Retirado do site do Incra)*

Ao analisarmos o modelo brasileiro de cadastro, chegamos à conclusão de que esse não permite o real conhecimento e acompanhamento da evolução da estrutura agrária no país. Dessa maneira, a tarefa do Estado planejar um programa de democratização de acesso à terra eficaz, ou seja, promover a redistribuição de terras improdutivas para os trabalhadores que estejam dispostos a utilizá-las como meio de produção, se torna muito mais difícil de ser cumprida.

Caso o sistema de cadastro e registro funcionasse adequadamente, permitiria o planejamento prévio de desapropriações executadas para esse fim, possibilitaria também a consolidação de infraestrutura necessária para a inserção adequada dos assentamentos nas dinâmicas de mercado. Outra vantagem seria o planejamento espacial da distribuição de terras, possibilitando a criação de assentamentos em regiões onde existe potencial para exploração agrícola.

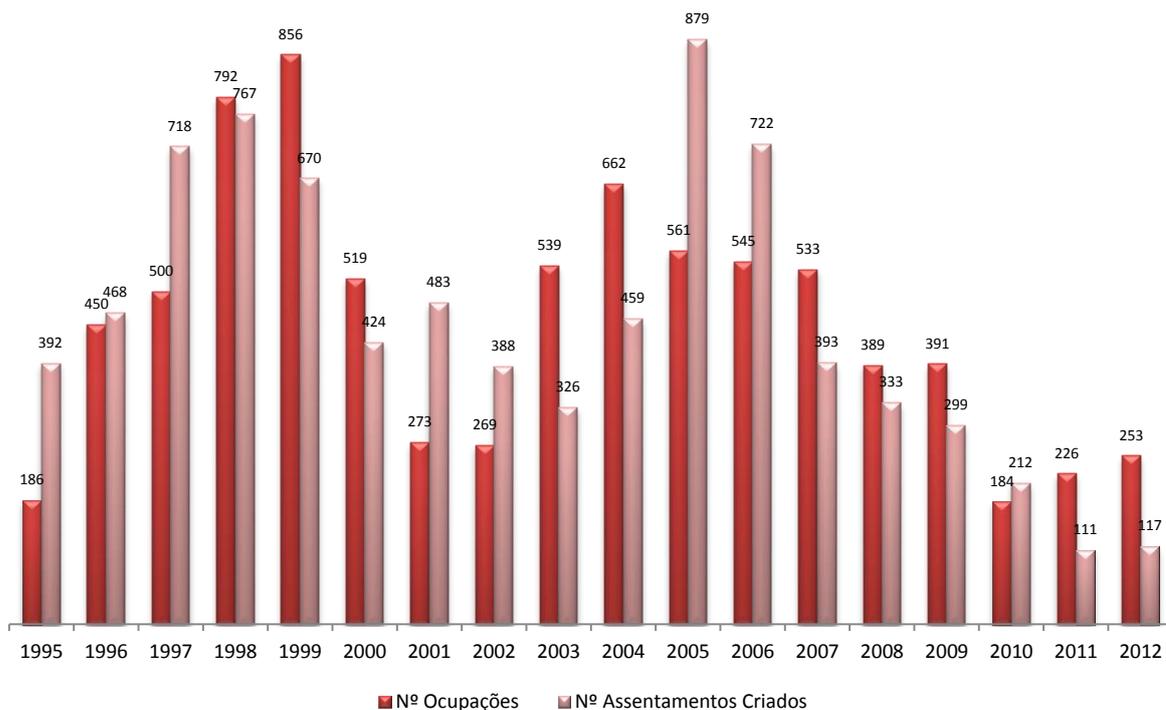
Além disso, se o ITR fosse cobrado levando em consideração a eficiência no uso do solo, o valor especulativo da terra poderia ser reduzido, o que certamente reduziria também seu preço. A redução do preço da terra facilitaria o acesso dos agentes que têm a intenção de utilizar a terra como meio de produção, já que diminuiria a expectativa de lucro dos agentes que a utilizam como reserva de valor.

Caso o preço da terra fosse diminuído, também criaria melhores condições para o Estado executar a reforma agrária de duas maneiras. Primeiro, porque pela legislação o Estado

é obrigado a pagar o preço justo pelas terras desapropriadas e com a redução dos preços praticados no mercado, o dispêndio com a remuneração dos proprietários também seria significativamente menor. Segundo, o Estado também adquire terra no mercado para a construção de assentamentos para a reforma agrária, portanto com preços de terra menores seria possível o Estado comprar mais terras com o mesmo volume de recursos.

A consolidação de um sistema de cadastro e registro de imóveis rurais eficiente, a atualização do índice de produtividade e a cobrança do ITR efetuada com base nesse sistema, levando em consideração o índice atualizado fariam com que houvesse uma redução na concentração fundiária, pois criaria condições dos agentes adquirirem terras com recursos próprios ou oriundos de empréstimos feitos pelo governo, além de possibilitar o planejamento mais eficiente do programa de reforma agrária.

Na história recente do Brasil, tanto a elaboração da legislação quanto dos projetos de reforma agrária foram campo de grandes disputas políticas, sendo os maiores resultados na democratização da terra alcançados por meio do conflito e das ocupações promovidas pelos movimentos sociais de luta pelo acesso à terra. Diante disso, podemos concluir que no lugar do planejamento prévio da democratização do acesso à terra, o Estado agiu muito mais como um gerenciador da crise causada pelos conflitos no campo.



**Gráfico 1:** Número de Ocupações e Assentamentos criados no Brasil, de 1995 a 2012

Fonte: Elaborado pelo Autor com base nas informações do Dataluta – Banco de Dados da luta pela terra. Relatório Brasil 2012

Ao analisarmos em conjunto as informações do número de ocupações realizadas e de assentamentos criados publicadas pelo Dataluta (gráfico2), podemos perceber que ambos apresentam a mesma tendência. Chamam a nossa atenção dois períodos em especial, o primeiro em 1997 e 1998, e o segundo em 2005 e 2006. Em 1997, foram criados 718 assentamentos, ano em que ocorreram 500 ocupações, em 1998 foram criados 767 assentamentos, ano em que ocorreram 792 ocupações.

O expressivo número de assentamentos criados em 1997 e 1998 ocorreu exatamente após os violentos conflitos de Corumbiara em 1995 e Eldorado do Carajás em 1996 e ao que tudo indica, não por coincidência. Na época, o governo FHC iniciou a criação de assentamentos

em 1995, reflexo do aumento significativo do número de famílias envolvidas em ocupações, em 1994 eram 22.516 famílias envolvidas, em 1995 esse número aumentou em mais de 20.000 famílias, quase dobrou, e chegou a 42.746 famílias; esse crescimento do conflito no campo exigiu uma resposta do Governo, que reagiu criando assentamentos. O fato interessante é que, ao criar os assentamentos, o Governo demonstrou disposição em assentar as famílias envolvidas nas ocupações, e isso fez com que o movimento de luta aumentasse o ritmo e o número de famílias envolvidas, que chegou a 74.965 no ano de 1996.

Portanto, os assentamentos criados entre 1997 e 1998, os dois últimos anos do primeiro mandato de Fernando Henrique, não foram fruto de planejamento prévio e sim uma tentativa de gerenciar a crise causada pelo aumento da luta travada no campo pelos movimentos sociais. Após esse período, a criminalização do movimento aliada à mudança de postura do Governo na condução dos projetos de reforma agrária, deu início à chamada reforma agrária de mercado.

Em 2003 e 2004, o número de ocupações voltou a crescer, foram registrados 539 ocupações em 2003 e 662 ocupações em 2004. Em 2005, foram criados 876 assentamentos e em 2006, 722. A eleição de Lula, em 2002 fez com que a opinião pública e os movimentos sociais aguardassem ansiosamente qual seria a postura da presidência em relação à reforma agrária. O governo anterior deixou como legado a criminalização dos movimentos sociais e o modelo de reforma agrária de mercado, dessa maneira, o novo presidente poderia limitar-se a lidar com o “passivo” deixado, sem aportar novos recursos para a expansão do modelo de mercado, poderia, também, continuar a implementação do modelo de forma limitada ou ainda expandir a implementação do modelo iniciado no governo anterior. (TRAJANO 2010, p.7)

A mudança mais significativa foi o restabelecimento do diálogo com os movimentos sociais e a não criminalização dos mesmos, por consequência, o governo pode contar com o apoio de todos os movimentos sociais agrários e entidades sindicais de representação de

trabalhadores rurais. Em relação ao projeto de reforma agrária, o governo Lula escolheu lidar com o passivo existente, ao mesmo tempo ampliou a implementação do modelo da reforma agrária de mercado em patamares superiores aos do governo anterior. Em paralelo, outra mudança de postura importante foi a retomada das desapropriações como modo de obtenção de terras conforme previsto no Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA). Portanto, a postura adotada pelo governo Lula propiciou certa estabilização entre a reforma agrária constitucional e os programas de financiamento de compras de terras.

Em 2003, o MDA auditou o projeto do Banco da Terra e, devido a inúmeros indícios de irregularidades e ao questionamento dos movimentos sociais, o MDA anunciou a suspensão alegando sérios problemas em sua gestão. Em seguida, o MDA firmou termos de cooperação com governos estaduais, com o propósito de garantir que a maioria possível dos estados aderissem ao programa “Consolidação da Agricultura Familiar” que foi elaborado para substituir o Banco da terra. (TRAJANO 2010, p.9)

Portanto, o aumento do número de ocupações, principalmente em 2003, 2004, 2005 e 2006, ocorreu em uma conjuntura em que houve o restabelecimento do diálogo entre o Governo e os movimentos sociais, e a não criminalização dos mesmos.

Em novembro de 2003, o Governo anunciou o Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), que tinha como metas: o assentamento de 400 mil famílias, a concessão de títulos de propriedade para 500 mil famílias de posseiros e a disponibilização de crédito para 130 mil famílias para a compra de terra.

Apesar da demonstração da intenção de por em prática o maior programa de reforma agrária da história do país, o Governo não disponibilizou fundos suficientes para atingir as metas propostas. No fim de 2004, durante a Conferência Nacional Terra e Água, realizada em Brasília com a participação de mais de 9000 trabalhadores rurais, em sua maioria participantes

do MST, o presidente do INCRA reclamou em público: *“Gastamos todo o nosso orçamento na compra de terra. Estamos quebrados, precisamos de mais recursos”*. O presidente incentivou os ativistas a pressionar o Governo: *“Quanto mais os setores mais pobres da sociedade se organizarem, maior será a nossa força para exigir o tipo de políticas públicas que queremos. O orçamento federal é muito limitado. Precisamos lutar por recursos”*. (CARTER 2010, p.426)

A declaração do presidente do INCRA é uma demonstração do efeito que a pressão política organizada pelos movimentos sociais exerce nas políticas públicas ligadas à questão agrária, em que, mesmo havendo a intenção do governo em por em prática tais políticas, a mobilização social e o conflito são importantes, e até necessários para que haja a sensibilização da opinião pública e do Governo que acaba por impulsionar a ação do Estado para que o conflito possa ser administrado.

Apesar do governo Lula ter retomado as desapropriações como forma de aquisição de terras para reforma agrária, isso foi feito em patamares bem inferiores aos praticados no governo FHC. Em seus 8 anos de mandato, Lula desapropriou 1990 propriedades, enquanto nos 8 anos do mandato de FHC foram 3532 desapropriações.

O governo Lula criou uma série de programas de fornecimento de crédito para aquisição de terras, dentre os quais destaca-se, o Crédito Fundiário de Combate à Pobreza Rural, que teve sua origem a partir de um empréstimo junto ao BIRD, autorizado em 2001. Esse projeto era uma sequência do programa Cédula da Terra, mas com a possibilidade de participação dos sindicatos, bem como a proibição de compra de áreas passíveis de desapropriação. Outro destaque é o projeto “nossa primeira terra”, que consistia em uma linha de financiamento para compra de terra dirigida a jovens agricultores, tendo como público alvo a população rural pobre entre 18 e 24 anos. Em 2006, o Governo criou o projeto “Terra Negra”, com o objetivo de

financiar a compra de terra para negros não quilombolas, o que evidencia o ímpeto em estender para diferentes grupos sociais esquemas de compra e venda entre agentes privados financiados pelo Estado, em detrimento de políticas redistributivas de caráter estrutural. (SAUER 2006, p.203)

Essa forma de ação do governo Lula, em que houve a criação de expressivo número de assentamentos - a maior parte deles em terras adquiridas pelas vias de mercado - foi fundamental para que o modelo de reforma agrária implantado no Brasil ganhasse o apoio político das entidades de representação patronal, a exemplo da Confederação Nacional da Agricultura (CNA). A adesão da iniciativa privada se deu justamente por se tratar de um instrumento que não só remunera o proprietário à vista e a preço de mercado, mas também compete com a mobilização popular por reforma agrária. (TRAJANO 2010, p.10)

Portanto o governo Lula conseguiu contar com o apoio tanto dos movimentos sociais quanto da agricultura patronal, e isso possibilitou a criação de um grande número de assentamentos. Mas o que não pode deixar de ser mencionado é que o modelo onerou muito mais os cofres públicos do que se o programa tivesse favorecido a desapropriação como forma principal de aquisição de terras para esse fim, já que quando ocorre a desapropriação por decreto, o ressarcimento do proprietário é feito por meio de títulos resgatáveis em vinte anos. Além disso, e mais importante, o modelo de reforma agrária de mercado não promove a eficiência no uso do solo e, dessa maneira, a terra permanece sendo amplamente utilizada como reserva de valor, com finalidades especulativas e, portanto, o modelo deixa brechas para que haja uma reconcentração da propriedade fundiária. Isso pode acontecer, pois os preços praticados no mercado de terras agrícolas permanecem muito elevados e os assentados nos projetos de reforma agrária que não estejam inseridos eficientemente nas dinâmicas comerciais, ou seja, não consigam obter lucros significativos da parcela de terra em que foram assentados

podem se sentir compelidos a vendê-la, pois têm a possibilidade de ganhar mais dinheiro com sua venda do que utilizando a terra como meio de produção.

Foram criados e intensificados uma série de programas que priorizaram a redução da extrema pobreza e da fome e o apoio à agricultura familiar. Esses programas influenciaram as políticas agrárias de duas maneiras distintas.

O fortalecimento da agricultura familiar, entre outras ações, foi feito por meio do incremento do Pronaf, fornecendo crédito aos pequenos agricultores; o estabelecimento do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que adquire produtos da agricultura familiar para o atendimento de população em situação de insegurança alimentar; a implantação do Programa Nacional de Alimentação Escolar, que determina a utilização de, no mínimo 30% dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação para alimentação escolar, com a compra de produtos da agricultura familiar e do empreendedor rural ou de suas organizações, priorizando os assentamentos de reforma agrária, as comunidades indígenas e quilombolas; o fortalecimento e reestruturação da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), que passou a ser importante na comercialização dos produtos provenientes da agricultura familiar; o fortalecimento do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA); e a criação do Programa Luz para Todos, cujo objetivo é acabar com a exclusão elétrica no país. Esse conjunto de medidas exerceram um efeito positivo na inserção da população rural carente nas dinâmicas do mercado, o que possibilitou a permanência desses agricultores no campo, pois criou condições para que os mesmos pudessem viver dignamente com os frutos de seu trabalho. (SOUZA,2011)

O programa Bolsa família também causou um efeito positivo na redução da desigualdade econômica ao transferir renda diretamente para as famílias que se encontram em situação de pobreza e de extrema pobreza, mas o programa também promoveu um grande efeito

negativo em relação ao avanço da reforma agrária. Ao analisarmos o número de ocupações e de assentamentos criados nos últimos 20 anos, podemos compreender que a ocupação de terras e o conflito são muito importantes para que os programas de reforma agrária possam entrar na agenda governamental, mas os movimentos vêm perdendo cada vez mais famílias. O geógrafo Bernardo Mançano, explica que quem recebe os benefícios do bolsa família não quer mais ocupar terra ou acampar, pois geralmente, quem participa de ocupações é obrigado a viver em condições muito difíceis por pelo menos três anos até conquistar o acesso à terra.

Além disso, ainda segundo o geógrafo, “há dez ou vinte anos os acampamentos abrigavam famílias inteiras. Hoje são pontos de encontro de finais de semana”, apontando outra mudança na base do MST: atualmente apenas 10% dos sem-terra trabalham e vivem no campo; 40% deles trabalham no campo e vivem nas cidades; 50% moram e trabalham nas cidades, uma grande mudança no perfil das famílias integrantes do movimento.

Portanto, o bolsa família teve o efeito positivo de retirar uma parcela significativa de pessoas da extrema pobreza, mas ao mesmo tempo minou a capacidade de recrutamento dos movimentos sociais de luta pela terra para promover as ocupações, produzindo um efeito psicológico de difícil superação.

O governo Lula conseguiu ampliar o acesso à terra aos menos favorecidos, quando comparado ao governo FHC, mas a um custo muito mais elevado do que poderia ter sido caso tivesse dado prioridade à eficiência do uso do solo como instrumento de aquisição de terras. Além disso, ao não atentar para a eficiência e a transparência do mercado de terras agrícolas, faz com que os resultados alcançados pelos programas de reforma agrária sejam muito menos eficientes no que diz respeito à redução da imensa concentração de terras observada no Brasil.

Ao analisarmos no gráfico os últimos anos, referentes ao governo Dilma, percebemos que os anos de 2011 e 2012 foram os anos em que o governo criou menos assentamentos. O

governo Dilma também foi o que menos desapropriou desde o Governo Itamar Franco. Até outubro de 2013 haviam sido desapropriados apenas 89 imóveis, no período democrático só o Governo de Fernando Collor desapropriou menos, foram 28 desapropriações em menos de dois anos de mandato.

Os anos de 2011 a 2013, também chamam a atenção pelo pequeno número de ocupações feitas pelos movimentos sociais, mas mesmo assim, o MST divulga que há atualmente no Brasil, cerca de 150.000 famílias acampadas demandando terra. O INCRA afirma que dos 217 milhões de hectares cadastrados como pertencentes à grande propriedade, 136,8 milhões de hectares são identificados como improdutivo, portanto não cumprem a função social preconizada na Constituição de 1988. O próprio INCRA admite que a área improdutiva do país seja bem maior do que essa, pois a legislação existente impede que muitas propriedades com baixíssima produtividade possam ser classificadas como tal.

No que diz respeito à redistribuição fundiária, o governo Dilma avançou muito pouco quando comparado aos governos de FHC e Lula, criou menos assentamentos, e assentou um número menor de famílias. O atual governo utilizou a estratégia de investir nos assentamentos criados, procurando criar infraestrutura básica como água, luz e dando capacitação aos assentados, para que os assentamentos criados tenham condições de permitir o desenvolvimento de um modelo de produção integrado ao mercado e em condições de competir. O Governo também acelerou a implementação de políticas assistencialistas nos assentamentos, atualmente quando as famílias são assentadas, o programa Minha Casa Minha Vida já começa a trabalhar a questão da habitação, disse o presidente do INCRA em entrevista ao jornal Estadão (ESTADÃO, 07/10/2013 – 2013 “tem desapropriação zero” no campo até agora ).

A construção e a melhoria da infraestrutura dos assentamentos criados são importantíssimas para que os resultados alcançados até hoje pelos projetos de reforma agrária não deem “marcha ré”. Mas a condução que o governo atual têm dado à reforma agrária está muito longe de passar incólume, os movimentos sociais e até os técnicos do próprio INCRA, fazem diversas críticas contra a política do Governo.

O coordenador geral do MST, João Pedro Stedile, diz que *“a reforma agrária está bloqueada e como consequência a concentração da propriedade da terra e o avanço do capital sobre a agricultura aumenta. E isso é resultado da conjugação de diversos fatores que ocorrem ao mesmo tempo, criando uma situação muito difícil para os trabalhadores rurais sem terra. Primeiro, há uma avalanche do capital internacional sobre os recursos naturais brasileiros. Eles estão vindo para cá fugindo da crise global e investem seus capitais especulativos em terras, etanol, hidrelétricas e até em crédito de carbono, com títulos do oxigênio de nossas florestas. O aumento dos preços das commodities provocado pela especulação gerou uma renda extraordinária no campo, que atraiu muitos capitalistas e os preços das terras foram às nuvens”*. (Stedile: Sob Dilma, reforma agrária avançou menos publicado em 6 de janeiro de 2014, Em entrevista exclusiva concedida ao site e jornal da ABI)

As críticas ressaltam também a correlação de forças que, nas questões ligadas ao campo, demonstram haver ampla hegemonia do agronegócio, onde empresas transnacionais controlam a produção de insumos, a tecnologia, e o mercado de commodities, impondo seus preços, para cada ramo de atividade há um grupo oligopólio de empresas no controle. Por exemplo, nos grãos temos a Monsanto, a Cargill, Bunge, Adm e Dreyfus, no leite temos a Nestlé, Parmalat e Danone e assim por diante (ibidem).

Além disso, os movimentos também pleiteiam o aumento de recursos destinados ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), pois segundo eles, atualmente o volume de dinheiro destinado ao programa atinge apenas 5% das famílias assentadas.

O INCRA também impõe severas críticas ao governo atual. Os funcionários do Instituto lançaram no fim de 2013 uma campanha nacional denominada “Falecimento da Reforma Agrária”, além de divulgarem estatísticas apontando a queda nas desapropriações, realizaram atos públicos nos quais foram utilizados caixões funerários para encenação do enterro da reforma. (ESTADAO, 2013 tem desapropriação Zero)

Além disso, os servidores do INCRA relatam que o Instituto está desestruturado, com baixa capacidade operacional e uma desvalorização do corpo técnico. Desde 2006, cerca de 40% dos servidores saíram do órgão e mais de duas mil pessoas se aposentaram, reduzindo a capacidade operacional em mais de 50%. (MST impõe pauta da Reforma Agrária no governo Dilma 13 de fevereiro de 2014, página do MST)

Portanto, podemos concluir que o governo Dilma até o momento se preocupou muito mais em dotar os assentamentos existentes com infraestrutura e capacitação dos assentados do que em mexer na desigual estrutura fundiária. Nos últimos meses de mandato, em discurso dirigido aos movimentos sociais, a presidente anunciou que o Ministro do Desenvolvimento Agrário providenciará nada menos do que 100 novos decretos de desapropriação até o fim do mandato. Nesse ano, o governo ainda não havia desapropriado um único imóvel, então anunciar desapropriação em massa próximo ao processo eleitoral não parece ser fruto de uma ação previamente planejada de democratização ao acesso à terra. (Disponível em: <http://opinio.estado.com.br/noticias/geral,demagogia-agraria-imp-,1090512>)

A assistência prestada aos assentamentos é fundamental para que não haja o processo de reconcentração de terras, sendo necessária para assegurar a permanência no campo das

famílias beneficiadas pelos programas de reforma agrária, mas essa estratégia não tem potencial e nem objetiva promover a desconcentração da estrutura fundiária, pois não promove a redistribuição de terras.

A reforma agrária não tem recebido a devida atenção na agenda governamental como instrumento de redução das desigualdades e, portanto importante na promoção do desenvolvimento sustentável. Isso pode ser explicado pelo conteúdo exposto na mídia, que associa a questão agrária à baderna, à confusão e ao conflito. Ao mesmo tempo, são expostos os benefícios gerados pelo modelo de agricultura empresarial, enfatizando a capacidade desse modelo em aquecer o mercado de máquinas e insumos agrícolas, além do seu importante papel no equilíbrio do balanço de pagamentos do País (BERGAMASSO 2003, p.1).

Apesar disso, há muitos pesquisadores que apontam o lado negativo do modelo empresarial adotado no Brasil a partir do processo de modernização conservadora iniciada no período militar. Os pontos de maior destaque concentram-se no caráter poupador de mão de obra do modelo, que foi capaz de expulsar milhares de famílias de agricultores que vieram engrossar as fileiras de desempregados no meio urbano. (ibidem) Outra crítica recai no tipo de exploração da mão de obra utilizada pelo modelo empresarial praticado que, em muitos casos, não respeita a legislação trabalhista, submetendo os empregados rurais a condições insalubres de trabalho. Nesse sentido, os exemplos mais ressaltados são as recorrentes denúncias em torno do trabalho escravo e das altas taxas de morbidade e de doenças do trabalho observadas entre os cortadores de cana-de-açúcar.

O estilo de exploração dos recursos naturais promovido pelo modelo de exploração empresarial é outro alvo de críticas e nesse sentido, são apontadas as violações sistemáticas da norma ambiental-florestal exigida sobre limites da Área de Reserva Legal e Área de Preservação Permanente, praticadas por unidades de produção dentro desse modelo. Além

disso, são destacados, o aumento das queimadas e desmatamentos, responsáveis pela aumento da emissão de dióxido de carbono na atmosfera, e a intensificação do uso de defensivos químicos, como fonte de vários tipos de contaminação, da terra, dos lençóis freáticos e da atmosfera. (DELGADO 2012, p.117-118)

Entre todas as críticas elaboradas merece maior destaque a desigualdade econômica e social gerada e mantida no campo a partir da consolidação e da hegemonia do agronegócio como modelo preferencial de exploração agrícola. Nesse sentido, aparecem recorrentemente os estudos em torno da má distribuição da estrutura agrária brasileira como um dos reflexos mais importantes da elevada concentração de renda observada.

Ao descrever o paradigma da administração fundiária, Enemark (2005) coloca a necessidade do estabelecimento de políticas fundiárias como parte de uma política nacional para a promoção do desenvolvimento econômico, da justiça social e igualdade e estabilidade política. São imprescindíveis a gestão sustentável e o controle do uso do solo, dos recursos naturais e do meio ambiente, a distribuição de terras para os pobres, para as minorias étnicas e mulheres, e medidas de prevenção da especulação no mercado de terras e medidas para administrar os conflitos agrários. .(p.3)

Reydon (2006) ressalta a necessidade de realizar a reforma agrária para que haja a possibilidade de construção de uma sociedade mais justa e igualitária, o autor coloca como fundamental a realização de projetos de reforma agrária tomando por base a eficiência e a equidade nos casos de latifúndios improdutivos e de proprietários de terras que a usam para fins especulativos. O autor também coloca a importância das medidas de intervenção estatal no mercado de terras como ferramentas complementares à reforma agrária, que devem objetivar a transparência e a eficiência desse mercado com a finalidade de garantir a consolidação, em

longo prazo, dos resultados alcançados na redistribuição da estrutura fundiária pelos programas de reforma agrária (p.33).

O modelo de administração fundiária posto em prática no Brasil, que prioriza a assistência dos assentamentos criados, e o modelo de reforma agrária de mercado são importantes para o fortalecimento da agricultura familiar, mas são muito superficiais na promoção da redistribuição da estrutura fundiária, quando analisamos o planejamento, o controle e a fiscalização do uso do solo, percebemos que os resultados entregues são extremamente ineficientes, de modo que estão muito longe de garantir o cumprimento da função social da propriedade, colocada na constituição de 1988.

Para que a reforma agrária possa atingir os resultados esperados, sendo aqui entendida como a política pública responsável pela promoção de uma melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social, desenvolvimento rural sustentável e aumento de produção, conforme colocado pelo INCRA, são necessárias significativas alterações na arquitetura institucional que lida com as políticas agrárias no país, como dito anteriormente, existe a necessidade de se estabelecer políticas de planejamento e controle do uso do solo de forma a garantir o acesso à população carente e o cumprimento da função social da propriedade. Em relação a isso, ultimamente o embate mais acirrado está sendo travado entre os defensores do agronegócio e da agricultura familiar, no que diz respeito à atualização dos índices de produtividade da terra, utilizados como parâmetro para que se possa declarar um imóvel improdutivo e portanto passível de desapropriação.

Os defensores do agronegócio há muito tempo têm bloqueado a atualização do índice, e utilizam como argumento que o mercado é quem deve ditar quais os níveis de produtividade adequados para a exploração da terra, segundo essa lógica, os imóveis que não atinjam níveis

satisfatórios de produtividade, não obteriam lucros suficientes que justifiquem a manutenção de sua posse, dessa maneira, as propriedades ineficientes seriam naturalmente colocadas à venda, ficando disponíveis para os agentes que possuíssem melhores condições de adquiri-la e utilizá-la como meio de produção.

Do outro lado desse embate estão os defensores da agricultura familiar, que há muito tempo reivindicam a atualização do índice, argumentando que a não atualização do índice dificulta a destinação de terras para a reforma agrária e protege os latifundiários que utilizam a terra como reserva de valor e não como meio de produção, aguardando a obtenção de lucro com a especulação no mercado imobiliário, o que faz com que a terra permaneça concentrada nas mãos de um pequeno número de agentes, impedindo seu melhor uso coletivo.

Os argumentos utilizados pelos defensores do agronegócio remetem às leis de livre mercado, em que parece haver a crença de que a livre concorrência fará com que haja a melhor alocação dos recursos. Mas, quando o objetivo é o desenvolvimento sustentável, o livre acesso aos recursos naturais finitos (como a terra) não pode ser considerada uma estratégia coerente.

Além da perspectiva descrita na revisão de literatura, sobre as características singulares da terra como mercadoria, descritas por Polanyi (1980), que condena terminantemente a livre regulação do mercado de terras, na literatura sobre desenvolvimento sustentável, Garret Hardin (1968) foi quem originalmente identificou o problema do livre acesso a recursos naturais finitos. Segundo o autor, quando o acesso a um recurso natural é livre de regulamentação, a competição por esse recurso leva ao seu esgotamento. Ele utiliza a imagem de um pasto público onde todos os donos de animais têm o interesse em preservá-lo, mas que, por ser de livre acesso, não lhes permite barrar a entrada de outros. Ao considerar a relação custo-benefício da adição de mais um animal ao rebanho, o vaqueiro vai sempre escolher por adquirir mais um animal, pois o benefício da soma de cada animal é inteiramente de seu dono, mas o custo que ele gera

é dividido por todos, podem se passar anos sem que haja problema, mas quando o recurso natural escasso, nesse caso o pasto, atingir seu limite, o pasto inevitavelmente será destruído.(p.1244)

Concluimos então que, a falta de atualização do índice de produtividade possivelmente dificulta a execução da reforma agrária que toma como referência a eficiência do uso do solo, e que não há argumentos plausíveis que possam justificar essa posição.

,A reformulação do sistema de cadastro e registro de imóveis rurais de maneira a permitir o conhecimento real e inequívoco da situação de propriedade e uso de todas as parcelas do território nacional, poderia viabilizar o planejamento adequado de um projeto de reforma agrária mais amplo, pois criaria a possibilidade do Estado reassumir o controle sobre a terra mal aproveitada, sendo ela fruto de grilagem ou utilizada com fins especulativos, para então destinar essa terra para o melhor uso coletivo.

Ao analisarmos os avanços dos programas de reforma agrária executados no Brasil, não podemos deixar de mencionar a importância que os movimentos sociais exerceram nessa questão. Atualmente, o agronegócio se tornou parte importante da estratégia governamental de gerar saldo no balanço de pagamentos, apesar dos benefícios gerados pelo modelo empresarial de exploração agrícola, a organização e a luta dos trabalhadores rurais foram, e ainda são determinantes para apontar o lado perverso do processo de modernização iniciado no regime militar. A exploração inadequada dos recursos naturais e da mão de obra; a expulsão do trabalhador rural do campo e a imensa desigualdade gerada impulsionaram os movimentos sociais a partir para luta. A partir do estabelecimento dos conflitos, o Estado foi compelido a intervir, e é desta forma que os últimos governos implementaram diversas políticas de assentamentos rurais. Ouvimos recorrentemente que o Brasil perdeu a oportunidade de realizar um programa massivo de reforma agrária, durante os anos 60, quando falar em reforma agrária

ainda era “economicamente correto”, hoje isso não faz mais sentido, pois a agricultura nacional já atingiu os patamares necessários ao desenvolvimento econômico, tendo o Estado assegurado as condições para que isso pudesse acontecer. Por outro lado, as desigualdades se estabeleceram, e nesse sentido de combate à imensa desigualdade observada é que entendemos a validade e a urgência de uma melhor distribuição da estrutura fundiária brasileira. (BERGAMASCO 2003, p.1)

Apesar de nenhum programa de reforma agrária ter interferido significativamente na imensa concentração de terras, pesquisas têm demonstrado a importância e os impactos dos assentamentos rurais, não em termos de números, pois esses programas não impactaram o contexto geral da desigualdade, mas em termos dos efeitos em seu entorno, nos municípios e nas regiões em que foram inseridos, além disso, ressaltam os resultados positivos sobre os indivíduos envolvidos, na conquista de sua cidadania e na sua inclusão nos processos sociais e produtivos. (ibidem)

Portanto, apesar da redução na capacidade de recrutamento dos movimentos sociais, ocorrida principalmente pelo aumento das políticas de transferência de renda, é fundamental que a luta continue, pois sem a presença ativa desses movimentos na fiscalização das propriedades que não cumprem a função social, a tendência deverá ser, cada vez mais, o aumento da já grande desigualdade observada, e a intensificação da exploração equivocada dos recursos naturais e da mão de obra no rural brasileiro.

O próximo capítulo analisa a evolução recente da distribuição da estrutura fundiária e dos conflitos pela terra no Estado de São Paulo. Os municípios paulistas foram selecionados como objeto de estudo para a elaboração dessa análise pela afirmação da ideia de que as políticas fundiárias merecem atenção especial onde o capitalismo agrário se desenvolveu com mais força, o estado possui significativa participação na geração do Produto Interno Bruto do

país sendo a agricultura um dos pilares fundamentais para o alcance desses resultados. Além disso, e apesar do elevado desenvolvimento tecnológico ligado à agricultura, ainda dispõe de grandes extensões de terra improdutivas ou mal aproveitadas. Por exemplo, um estudo realizado por pesquisadores do Instituto de Economia Agrícola, estimou que em 2008, dos 8,072 milhões de hectares ocupados com pastagem no estado, aproximadamente 30%, ou seja, cerca de 2,4 milhões de hectares possuíam uma capacidade de suporte sofrível, ou seja, utilizavam uma grande quantidade de área para uma produção muito pequena de carne e leite. (OLIVETTE, 2011)

São Paulo também detém os preços de terra agrícola mais elevados do país. Os altos valores praticados podem ser explicados pelas grandes taxas de retorno proporcionadas pela agricultura paulista que, aliadas a um processo intenso de urbanização não planejada e à falta de regulação adequada do mercado fundiário, promove, em grande escala, o uso especulativo das terras agrícolas.

#### **2.4 Como calcular a concentração fundiária**

Entre os objetivos dessa pesquisa está a análise quantitativa da evolução da desigualdade na distribuição da posse da terra, que também pode ser chamada de concentração fundiária. A concentração fundiária é um indicativo do comportamento da distribuição da propriedade fundiária. Ao calcularmos a concentração fundiária em dois períodos distintos, estamos procurando observar se ao longo do tempo houve alterações na distribuição da estrutura fundiária entre os habitantes de determinada localidade. Segundo Hoffman (2001), *“A concentração fundiária também é um fator significativamente correlacionado aos indicadores de qualidade de vida – esperança de vida ao nascer, taxa de mortalidade infantil, analfabetismo e população com menos de 4 anos - possibilitando visualizar que a concentração fundiária é potencialmente prejudicial ao bem-estar da maioria da população”*.

Existem diversas medidas que podem ser utilizadas para calcular a desigualdade da distribuição, sendo os mais utilizados o índice de Gini, as proporções apropriadas por certos grupos da população, como por exemplo, os 50% mais pobres ou os 10% mais ricos, o índice de Theil e o índice de Atkinson.

Essas medidas são associadas à curva de Lorenz (gráfico 1), segundo Hoffman (1991), *“o índice de Gini é uma medida melhor, pois é afetado por modificações ao longo de toda a curva de Lorenz, ao passo que o valor dos 50% ou do 10% corresponde à posição de um único ponto dessa curva. A superioridade do índice de Gini também pode ser constatada lembrando que, entre as medidas mencionadas, apenas ele obedece à condição de Pigou-Dalton, que estabelece que o valor de uma medida de desigualdade deve aumentar sempre que for feita uma transferência progressiva (transferência de uma pessoa para outra que já tem mais do que está se analisando)”*

O Coeficiente de Gini é uma medida de desigualdade desenvolvida pelo estatístico italiano Corrado Gini, e publicada no documento "Variabilità e mutabilità" ("Variabilidade e mutabilidade" em italiano), em 1912. Além da superioridade na estimação da concentração de qualquer distribuição estatística, o índice é amplamente utilizado por pesquisadores e institutos de pesquisa de todo o mundo, sendo aplicado principalmente para a determinação da concentração de renda e da estrutura fundiária. Por esses motivos o índice de Gini foi escolhido para averiguar a desigualdade na distribuição da estrutura agrária, que tem papel fundamental na determinação de condições favoráveis ou desfavoráveis à sustentabilidade social, uma vez que uma grande concentração fundiária traz pouco retorno para o conjunto da população.

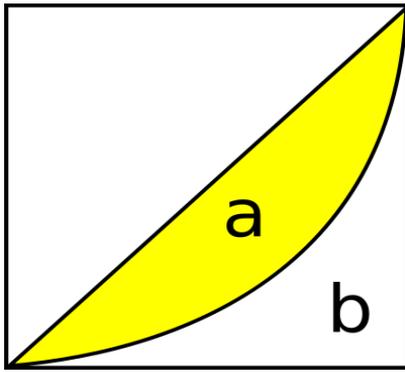


Gráfico 2 – Diagrama da Curva de Lorenz

O coeficiente de Gini é calculado como a razão das áreas no diagrama da curva de Lorenz (gráfico 1). Se a área entre a linha de perfeita igualdade, representada pela linha diagonal do diagrama, e a curva de Lorenz é “a”, e a área abaixo da curva de Lorenz é “b”, então o coeficiente de Gini é igual a  $a/(a+b)$ . Esta razão se expressa como percentagem ou como equivalente numérico dessa percentagem, que é sempre um número entre 0 e 1, caracterizando a concentração como um único número adimensional.

Nesta dissertação utilizamos o índice para o cálculo da concentração fundiária. Dessa forma, o eixo horizontal representa a percentagem do número de propriedades; e o eixo vertical, a percentagem de área ocupada. A diagonal representa a igualdade perfeita de distribuição.

Formalmente:

$$G = 1 - \sum_{k=0}^{k=n-1} (X_{k+1} - X_k)(Y_{k+1} + Y_k)$$

onde:

$G$ , que varia de 0 a 1, é o Índice de Gini;

$X_k$  ( $i = 1, 2, \dots$ ) é a porcentagem do número de imóveis rurais do estrato  $k$ ;

$Y_k$  ( $i = 1, 2, \dots$ ) é a porcentagem de área ocupada pelo estrato  $k$ .

Pode-se classificar o nível de concentração da terra segundo valores do índice de Gini, da maneira estabelecida por Câmara (1949):

de 0,000 a 0,100 - concentração nula;

de 0,01 a 0,250 - concentração nula a fraca;

de 0,251 a 0,500 - concentração fraca a média;

de 0,501 a 0,700 - concentração média a forte;

de 0,701 a 0,900 - concentração forte a muito forte;

de 0,901 a 1,000 - concentração muito forte a absoluta.

Para a determinação do índice, foram utilizadas as informações relativas ao número de unidades de produção agropecuária (UPA) e suas respectivas áreas. Essas informações são provenientes dos dois censos agropecuários elaborados e executados pela Secretaria da Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo; o primeiro em 1995 e o segundo em 2008.

As UPAs foram agrupadas em 7 estratos de área (Tabela 2).

TABELA 3 - Estratos de Tamanho de Imóveis Rurais

Estrato	Área (ha)
1	(0 a 20]
2	(20 a 50]
3	(50 a 200]
4	(200 a 500]
5	(500 a 1.000]
6	(1.000 a 5.000]
7	Acima de 5.000

O índice foi calculado para todos os municípios do Estado de São Paulo que tinham informações disponíveis nos censos sobre o número das UPAs e das suas respectivas áreas. Dos 645 municípios paulistas, havia informações para 621. Não havia informações para 24 municípios<sup>15</sup>: A ausência dessas informações não comprometeu a análise proposta, pois esses municípios, localizados na região metropolitana da capital ou em regiões litorâneas, não possuem atividade agrícola significativa.

Optou-se por elaborar a análise por município, por possibilitar a observação das dinâmicas ocorridas na menor escala possível, procurando identificar as especificidades locais e suas relações territoriais. Além disso, o cálculo do índice em nível municipal permite a disponibilização de dados inéditos que podem ser utilizados por outros pesquisadores para o desenvolvimento de estudos posteriores com qualquer regionalização desejada.

Após a determinação do índice de Gini dos municípios paulistas, foram elaborados dois mapas: um para o primeiro momento em 1995 e um para 2008. Os índices calculados

<sup>15</sup> Águas de São Pedro, Araçariguama, Arujá, Barueri, Bertioga, Carapicuíba, Diadema, Francisco Morato, Guarulhos, Ilha Comprida, Itapeverica da Serra, Jarinu, Jujutiba (havia somente informação para 1995), Mauá, Osasco, Poá, Praia Grande, Rio Grande da Serra, Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, São Vicente e Taboão da Serra.

foram transformados em uma escala de cor e então relacionados a seus respectivos municípios, permitindo observar os diferentes graus da evolução da concentração fundiária.

A análise da evolução da concentração fundiária serve como um parâmetro de verificação do progresso na distribuição da posse dos meios de produção no meio rural e, conseqüentemente, configura-se como um importante determinante da distribuição da riqueza. O conhecimento da questão é fundamental para a elaboração de políticas públicas de distribuição de renda e de combate à desigualdade. (HOFFMAN, 2001).

### 3. A desigualdade na distribuição da posse e os conflitos pela terra rural no estado de São Paulo, 1995-2008

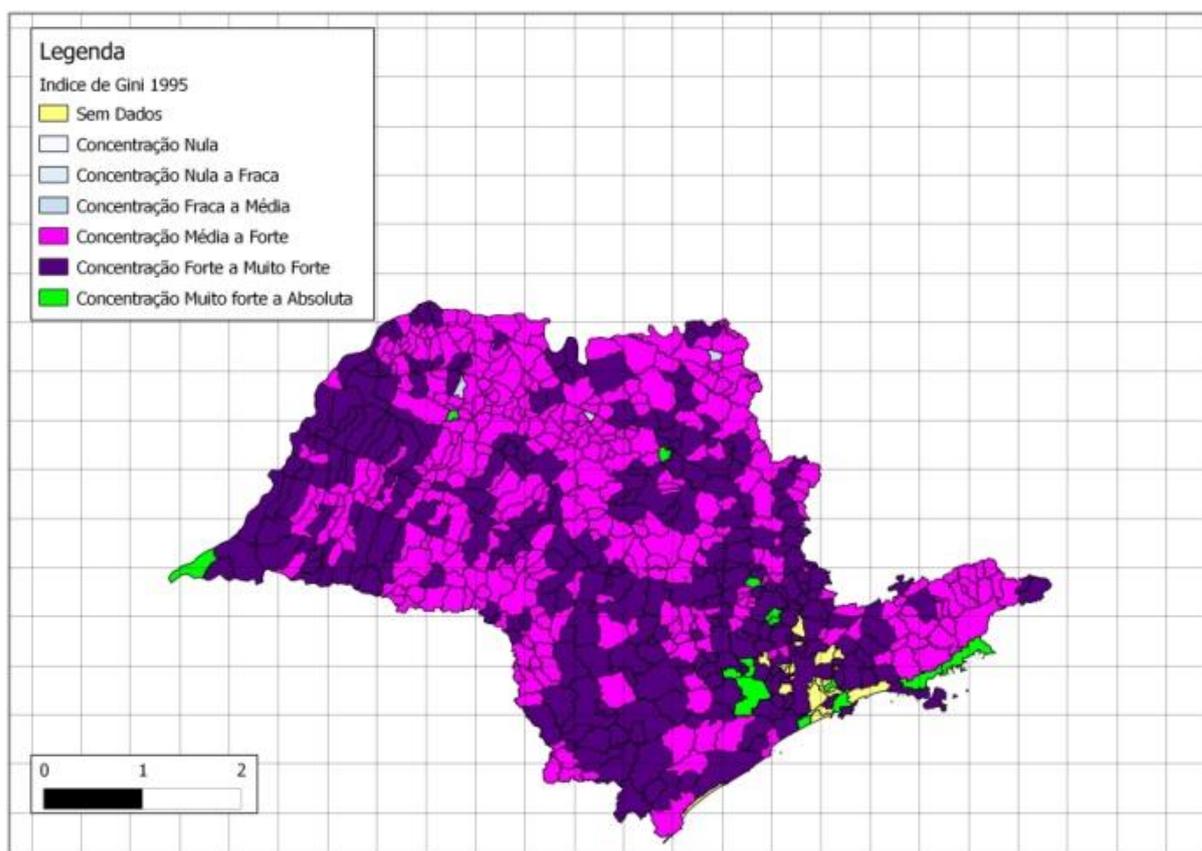
---

O estado de São Paulo é símbolo do desenvolvimento econômico entre as unidades federativas brasileiras, além de possuir o maior parque industrial, o estado é também importante produtor agrícola, sendo 190 dos seus 250 mil quilômetros quadrados, ocupados com culturas permanentes e temporárias, pastagens e florestas destinadas à produção econômica. Caso São Paulo fosse um país, seria o maior produtor mundial de suco de laranja, o segundo maior produtor de soja e cana de açúcar e o quarto produtor mundial de café... Em 2010, produziu 11,3% do PIB gerado pelo setor agropecuário, passando a ser o 2º estado no ranking, logo atrás de Minas Gerais, com 15,2%.

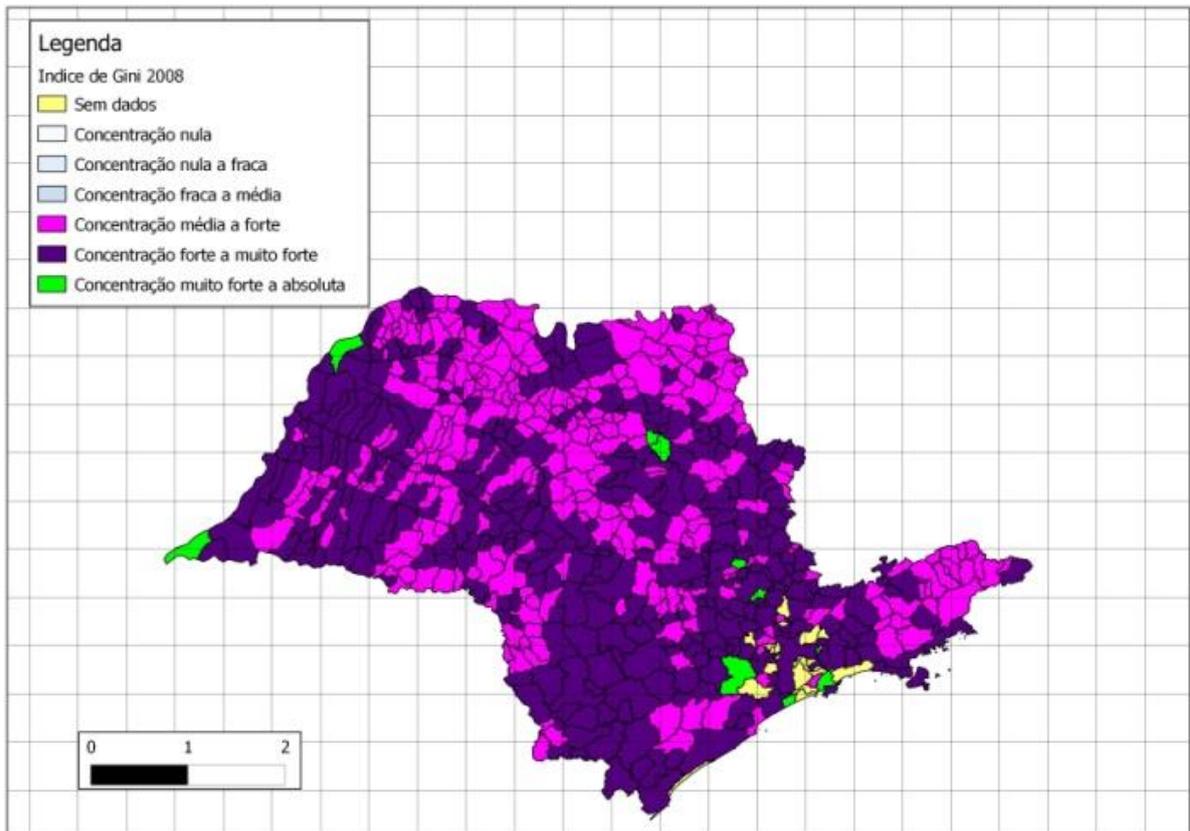
Apesar do sucesso na produção e comercialização internacional de commodities agrícolas, o modelo de desenvolvimento proporcionado pelas políticas de regulação do mercado de terras rurais favorece a especulação imobiliária, sendo que apenas os grandes empreendimentos têm conseguido obter êxito, fazendo com que uma significativa parte da população se mantenha excluída do desenvolvimento econômico gerado pelo setor agrícola. Segundo informações do IBGE, no país há 7,57 milhões de cidadãos extremamente pobres vivendo no meio rural (25% da população que vive no campo). Ao analisarmos os municípios do Estado de São Paulo, entre todos seus habitantes, considerando tanto os que vivem no meio urbano quanto nas regiões rurais, em 2010, em média, 39 % da população vivia com menos de meio salário mínimo (R\$ 255, 00 per capita em valores da época). (IBGE, 2010a).

O objetivo desse capítulo é analisar a evolução recente da distribuição da estrutura fundiária paulista. Para cumprir tal objetivo apresenta o índice de Gini da concentração da posse da terra rural nas regiões administrativas e municípios do Estado de São Paulo em dois momentos: o primeiro em 1995 e o segundo em 2008, descrevendo sua variação no período.

Além disso, são analisadas as informações relativas ao número de famílias envolvidas na luta pelo acesso à terra desde 1995 até 2008. O intuito é observar como se comportou a concentração fundiária nas diferentes regiões do estado, verificando sob quais condições ocorreram a manutenção, a elevação e a redução da desigualdade na distribuição da posse da terra, traçando um paralelo entre a concentração fundiária, os tipos de exploração predominantes em região, a renda per capita da população e o número de ocupações ocorridas.



MAPA 1 - Índice de Gini nos Municípios do Estado de São Paulo, 1995.



MAPA 2 – Índice de Gini nos Municípios do Estado de São Paulo, 2008.

Fonte: Elaborado pelo autor utilizando o software Quantum GIS 1.8.0.

Ao observarmos os mapas 1 e 2 podemos ver que no Mapa 2 há um crescimento da mancha escura em relação ao Mapa 1, demonstrando que no nível estadual, o Índice de Gini apresentou uma pequena elevação, e se manteve na concentração de forte a muito forte (1995 – 0,744 e em 2008- 0,753). A concentração fundiária aumentou em 70% dos 645 municípios no período analisado. Em 1995, 285 municípios apresentaram um índice de Gini superior a 0,700, indicando que esses municípios possuíam níveis de concentração forte a absoluta. Em 2008, houve um aumento significativo no número de municípios com índices nessa faixa, nesse ano 343 municípios apresentaram esse grau de concentração, demonstrando que, de maneira geral as grandes unidades de exploração agropecuária estão expandindo suas áreas.



MAPA 3 - Regiões Administrativas do Estado de São Paulo

Tabela 4- Índice de Gini 1995 e 2008 e variação percentual por Região Administrativa e Estado de São Paulo.

Região Administrativa	Gini 1995	Gini 2008	Variação Percentual %
São José do Rio Preto	0,646	0,671	3,75
Barretos	0,650	0,675	3,75
Araçatuba	0,695	0,721	3,74
Franca	0,600	0,619	3,22
Bauru	0,689	0,710	3,13
Marília	0,681	0,702	3,05
Central	0,684	0,702	2,68
Sorocaba	0,725	0,743	2,58
Presidente Prudente	0,729	0,746	2,23
Ribeirão Preto	0,725	0,736	1,48
Campinas	0,730	0,738	1,16
São José dos Campos	0,659	0,662	0,44
Registro	0,744	0,735	-1,09
Baixada Santista	0,830	0,781	-5,93
São Paulo	0,805	0,734	-8,74
Estado de São Paulo	0,744	0,753	1,21

Fonte – LUPA 1995 e 2008. Cálculos elaborados pelo autor.

Ao levarmos em consideração as regiões administrativas (RA) do estado (Mapa 3), percebemos que as regiões de São José do Rio Preto e Barretos foram as que apresentaram as maiores elevações no índice de Gini no período analisado, 3,75%, seguidas de perto pelas regiões de Araçatuba (3,74%), Franca (3,22%), Bauru (3,13%), Marília (3,05%) e Central

(2,68). Todas essas regiões são contíguas, e se concentram na zona central e noroeste do Estado, todas possuem boas condições edafoclimáticas,<sup>16</sup> que propiciam bons retornos às explorações agropecuárias ali desenvolvidas.

A economia da região de São José do Rio Preto é baseada no setor primário, no qual se destacam as pecuárias de corte, leite e avicultura, além da produção de milho, algodão, café e cana-de-açúcar, cítricos e seringueira. O setor industrial apresenta elevado grau de integração com a agropecuária, produzindo alimentos, bebidas, líquidos alcoólicos, vinagre, carnes, borracha e móveis, tendo destaque no processamento do suco de laranja. A RA de Barretos também possui no setor agropecuário sua base econômica, destacando-se na produção de cana-de-açúcar, laranja, milho e soja. A indústria concentra-se no processamento de produtos agropecuários. Em Araçatuba, a comercialização de bovinos e o cultivo da cana-de-açúcar são bases importantes da economia da região e, no setor secundário, destacam-se o processamento de produtos agropecuários e a indústria calçadista de Birigui. O potencial turístico propiciado pela presença da Hidrovia Tietê-Paraná, aliado à presença do gasoduto Brasil-Bolívia e à existência de um polo gerador de energia hidrelétrica, dinamizam o setor de serviços. (CAMARGO, 2007)

Na RA de Franca, o principal produto agropecuário é a cana-de-açúcar, mas lá também se produz também milho, soja e café. Mais ao norte, por apresentar terras de qualidade inferior, destaca-se a pecuária. No setor industrial, os processamentos da cana-de-açúcar e da soja têm importante papel. Franca é um dos principais polos calçadista do País, o que atraiu curtumes, indústrias de borracha, de processamento de couro e colas, formando um cluster de calçados na região. A Região de Bauru localiza-se na região central do Estado, sua posição geográfica é interessante logisticamente, pois possui um importante entroncamento rodo-hidro-ferroviário,

---

<sup>16</sup> edafoclimáticas – Relativas ao solo e ao clima.

incluindo as Rodovias Castelo Branco e Marechal Rondon, ferrovias e a hidrovía Tietê-Paraná. A economia regional fundamenta-se no setor agropecuário, sendo sua principal atividade a produção de cana-de-açúcar e, no setor industrial, destaca-se o beneficiamento agropecuário (ibidem).

Em Marília, a agropecuária é o principal setor da economia, importante na produção de café, cana-de-açúcar, avicultura, pecuária de leite e corte. A indústria é bem distribuída geograficamente e voltada para o setor agropecuário. O setor de serviços é favorecido pelas universidades, existindo também estâncias termais e um patrimônio natural que possibilitam o aproveitamento turístico da região. Na região Central, o setor agropecuário é a base da economia regional, sendo que o setor mais desenvolvido é o cultivo e o processamento de citros para a exportação e a produção de cana-de-açúcar. A indústria tem destaque na parte mecânica, produzindo máquinas e equipamentos agrícolas. (ibidem)

Em todas as regiões citadas, observa-se que a atividade agropecuária é muito importante no desenvolvimento econômico. As culturas mais expressivas dessas regiões são: cana-de-açúcar, bovinocultura, soja, milho, laranja e café. Essas culturas são exploradas de maneira extensiva, cultivadas majoritariamente em unidades de produção de caráter patronal e voltadas para o mercado externo.

Entre todas as culturas desenvolvidas no estado paulista, a cana-de-açúcar merece destaque especial, pois desde meados da década de noventa, a área plantada com a cultura tem expandido sistematicamente. A expansão da cultura tem provocado um aumento expressivo na demanda por terras agrícolas propícias à sua produção, fazendo com que os preços praticados também venham apresentando sucessivas elevações.

A procura por áreas propícias à produção de cana-de-açúcar ocorreu de modo mais acentuado, onde havia, além de terras com qualidade adequada, terras mais baratas. A cultura

então avançou principalmente sobre as áreas antes ocupadas com pastagens de baixa qualidade, onde, com pequenos investimentos em mecanização possibilitavam o bom desenvolvimento da cana.

O aumento da demanda por terras para serem utilizadas na produção sucroalcooleira fez com que houvesse o aquecimento do mercado de terras e, por conseguinte, o aumento dos preços praticados nesse mercado de modo geral.

O crescimento expressivo da concentração fundiária nessas regiões pode então ser explicada da seguinte maneira: Devido aos bons preços praticados no mercado internacional das principais commodities produzidas nas regiões em destaque, os agentes se esforçaram em expandir suas áreas para produzir, isso fez com que houvesse um crescimento dos preços praticados em decorrência dos bons preços praticados no mercado externo, e mais importante um grande aumento das expectativas de ganho dos agentes que detinham terra como reserva de valor, nesse caso, principalmente os donos de pastagens com baixas capacidades de lotação. A conjunção desses fatores fez com que o preço da terra aumentasse significativamente, fazendo com que, apenas aqueles que dominavam as técnicas profissionais de cultivo e detinham os recursos necessários para a exploração profissional, fossem capazes de adquirir terras. Dessa maneira, a terra foi se concentrando nas mãos de grandes empresas e conglomerados agroindustriais.

Segundo o DATALUTA (banco de dados da luta pela terra da UNESP), o número de famílias envolvidas em ocupações também vem aumentando sistematicamente. No estado, entre 1995 e 2008, havia 162.106 famílias assentadas lutando por terra. Essas famílias participaram de 7.075 ocupações em 171 municípios, promovidas por diversos movimentos sociais associados à luta pelo acesso à terra.

Tabela 5 – Número de famílias envolvidas em ocupações de 1995 até 2008 e porcentual de habitantes com renda per capita de até meio salário mínimo em 2010, por Região Administrativa, Estado de São Paulo

Região Administrativa	Famílias envolvidas em ocupações de 1995 a 2008	Média de % de habitantes com renda per capita de até 1/2 salário mínimo
Presidente Prudente	98105	71
Sorocaba	16272	49
Araçatuba	10362	33
Bauru	8212	38
Campinas	7047	37
São José dos Campos	4758	59
Ribeirão Preto	4139	39
São Paulo	3460	55
Barretos	3164	31
Franca	3074	39
Central	2045	34
Marília	1218	39
São José do Rio Preto	250	26
Registro	0	38
Baixada Santista	0	66
Estado de São Paulo	162106	39

Fonte – IBGE 2010 e DATALUTA

Ao analisarmos o número de famílias envolvidas em ocupações de terra, observa-se que as Regiões de São José do Rio Preto, Marília, Central, Franca e Barretos possuem os menores números. Isso pode ser um dos fatores explicativos para a tendência de crescimento apresentada pela concentração fundiária dessas regiões, já que a pequena pressão exercida pelos movimentos sociais não foi suficiente para inibir o avanço da agricultura patronal e o crescimento das propriedades cultivadas principalmente com cana de açúcar. .

Se observarmos a porcentagem de habitantes que ganham até meio salário mínimo, São José do Rio Preto é a região que apresenta o menor percentual entre todas as regiões do estado (26%), a RA de Barretos apresentou 31% de sua população vivendo nessas condições, Central,

34%, Marília e Franca, 39%. Nessas regiões, apesar da predominância da atividade do setor primário, existe uma grande integração entre o setor agrícola e o industrial, além disso, também existem boas oportunidades de ocupação no setor de serviços. A boa conformação formada com a interação entre os três setores, faz com que haja uma menor parcela da população vivendo em condições precárias, o que diminui o ímpeto da população carente em se organizar em torno da luta pelo acesso à terra.

Ainda em relação á essas regiões, a concentração fundiária está aumentando, mas de maneira geral o bom desenvolvimento dos outros setores da economia faz com que a população pobre seja menos expressiva do que nas outras regiões do estado. Isso pode fazer com que haja menos conflitos pela terra, mas a ausência do Estado na regulação do mercado de terras agrícolas faz com que as terras tenham preços bem elevados, o que impede uma configuração mais equilibrada entre as unidades de produção familiar, que normalmente se dedicam à produção de alimentos para o consumo interno, e as unidades de produção patronal, mais voltadas para o mercado externo.

A região administrativa de Presidente Prudente apresentou o maior índice de Gini da posse da terra entre as regiões paulistas. Em 2008, o valor médio do índice de Gini para os municípios da região foi de 0,746 indicando um grau de concentração forte a muito forte. Nessa região, os municípios que apresentaram maiores desigualdades na posse foram Presidente Epitácio (0,888), Narandiba (0,891) e Rosana (0,926), onde a concentração pode ser considerada de caráter muito forte a absoluta (Mapa 3 e Tabela 5). A região apresenta a menor renda per capita do estado e é também onde podemos observar o maior número de famílias envolvidas em ocupações e conflitos no Estado de São Paulo. O município de Rosana foi o que apresentou a maior média no período analisado. Em 1995, o valor foi de 0,934 e em 2008, 0,926, apesar da pequena redução na desigualdade, a concentração fundiária do município é

classificada como de muito forte a absoluta. Em 1995, a área agrícola do município estava parcelada em 744 imóveis, sendo que 13 desses imóveis ocupavam 58% da área, em 2008, havia apenas 563 propriedades, sendo que 8 delas ocupavam 54% da área.

A região de Sorocaba foi a segunda região mais concentrada, com a média passando de 0,725 em 1995 para 0,743 em 2008. Isso quer dizer que, além da região já possuir elevados graus de concentração da posse da terra, em 57 dos 78 municípios a concentração apresentou tendência de alta. Dentro da região, o município de Ibiúna, apresentou as maiores médias no período, 0,923, Votorantim foi o segundo mais concentrado, com média de 0,898, e Iaras o terceiro com 0,869.

Entre 15 regiões administrativas paulistas destacaram-se, com o maior número de famílias envolvidas em conflitos, Presidente Prudente com 98.106 famílias e Sorocaba com 16.272 famílias (Tabela 5). Como observamos, essas duas regiões foram também, as que apresentaram a maior concentração fundiária. Segundo dados do IBGE, essas regiões possuem um grande número de pobres, 71% da população da região administrativa de Presidente Prudente vive com renda abaixo de  $\frac{1}{2}$  salário mínimo (R\$255 mensais), e na Região de Sorocaba, a proporção é de 49%.

As regiões de Araçatuba e Bauru e também apresentaram um número significativo de famílias acampadas de mandando por terra, 10.362 e 8.212 respectivamente. Castilho foi o município que apresentou o maior número de famílias na região de Araçatuba com 3.625 e o município de Araçatuba é o segundo da região com mais famílias acampadas 2.199.. Na região de Bauru, os municípios de Promissão e Bauru possuem os maiores números de famílias acampadas 1690 e 1280, todas essas cidades possuem alta concentração fundiária segundo os dados de 2008, Castilho - 0,851; Araçatuba – 0,847. Promissão 0,776 e Bauru 0,747

A região administrativa de Presidente Prudente é a região mais crítica do estado, pois há vários problemas de cadastro, títulos e registro de imóveis rurais. A RA se localiza no extremo oeste do estado e é utilizada como acesso à região centro-oeste do País, sendo servida por ferrovias, pela hidrovía Tietê-Paraná e pelas rodovias Raposo Tavares, Assis Chateaubriand e Júlio Budiski. No setor agrícola, destaca-se na cultura da cana-de-açúcar e na pecuária, porém apresenta fraca integração entre os setores primário e secundário.

Devido aos problemas de titularidade da terra, essa região possui os menores preços praticados no mercado de terras do estado, além disso, a região concentra o maior número de movimentos sociais envolvidos na luta pelo acesso à terra, e é também onde ocorreu o primeiro conflito por terra no Estado de São Paulo. Apesar dos problemas encontrados na região, a área ocupada com cana-de-açúcar passou de 74.051 para 521.189 hectares no período analisado, mostrando que apesar dos problemas de titularidade e os conflitos encontrados na região, o baixo preço da terra estimulou a migração dos agentes interessados na produção extensiva de cana-de-açúcar.

Presidente Prudente pode ser considerada a região onde a ausência do poder público na regulação do mercado de terras agrícolas se expressa em números. A ausência do Estado nesse sentido permite que as grandes empresas do agronegócio se apropriem da terra sem nenhum grande empecilho.

Diferente do observado nas regiões localizadas na zona central e norte paulista, principalmente em Presidente Prudente e também em Sorocaba, esse efeito sobre a população pobre é muito mais perversa, pois a menor oferta de empregos nos outros setores da economia faz com que esses dependam muito mais da agricultura como fonte de renda e de alimentos, tornando-os totalmente dependentes de terra para sua sobrevivência e reprodução.

Ao analisarmos o número de famílias envolvidas em ocupações e o comportamento da concentração fundiária, percebemos que esses não guardam uma relação linear direta, mas dentro da região de Presidente Prudente, muitos municípios com elevados números de famílias envolvidas em ocupações de terra apresentaram queda na concentração fundiária, apesar da tendência de alta observada na região como um todo. Mirante do Paranapanema é o município com o maior número de famílias envolvidas em ocupações no estado, de 1995 a 2008, 25.767 famílias se envolveram em ocupações. A concentração fundiária passou de 0,757 em 1995 para 0,671 em 2008, uma redução de mais de 11% no Índice. Euclides da Cunha Paulista é outro exemplo de município onde há uma significativa quantidade de famílias envolvidas em ocupações (6.836) e a concentração fundiária foi reduzida. No período o índice caiu mais de 4%. Mas também existem casos onde há muitas famílias envolvidas em conflitos e a concentração fundiária não foi reduzida como por exemplo em Sandovalina onde existem 11.882 famílias envolvidas e a concentração fundiária aumentou incríveis 28% passando de 0,644 em 1995 para 0,825 em 2008. Rancharia tinha 4.390 famílias e apresentou um aumento de 6,28% na Concentração fundiária (passou de 0,715 para 0,766). Ao que parece os conflitos por terra nem sempre conseguiram impedir a elevação na concentração fundiária, mas analisando essa questão em nível regional, percebemos que nas regiões onde existiram os maiores números de famílias envolvidas em ocupações o aumento foi menor do que nas regiões onde não houve tantos conflitos pela terra.

A região de Ribeirão Preto apresentou um menor aumento da concentração fundiária no período, 1,48%, Destaca-se na produção sucroalcooleira, além do terceiro setor ser bem evoluído e diversificado. A região possui terras de ótima qualidade, localização privilegiada, mão de obra qualificada, boa infraestrutura, universidades e centros de pesquisa, além de possuir um mercado consumidor consistente. Por essas condições, o preço da terra em Ribeirão Preto é o maior entre as regiões com base econômica na agricultura, portanto a menor elevação

da concentração fundiária se deu primeiro por que a região é historicamente ocupada com explorações extensivas praticadas sob o modelo de produção patronal, assim são poucas as áreas ociosas, além disso, o elevado preço da terra afasta os agentes ligados ao agronegócio, que procuram melhor custo-benefício ao adquirir novas áreas.

A concentração fundiária só apresentou tendência de queda nas RAs de Registro, Baixada Santista e São Paulo. Essas regiões não têm na agricultura sua principal base econômica. A RA de Registro, apesar de possuir um baixo desenvolvimento econômico, possui atividades em diversos segmentos como, por exemplo, a agroindústria, a mineração e o turismo. No setor agropecuário, a principal atividade é familiar no cultivo de banana. A região possui os menores preços de terra do estado, devido à baixa qualidade de suas terras para a exploração agrícola, sendo muito declivoso e de baixa fertilidade. Na região da Baixada Santista, devido à presença do Porto de Santos, a economia regional se especializou nas atividades de comercialização e outras complementares. Assim, o setor de transportes, voltado para cargas e movimentações de médias e longas distâncias é importante, não possuindo atividade agropecuária relevante. A RA de São Paulo possui o maior mercado consumidor do País. Os recursos naturais são mais escassos devido à altíssima densidade demográfica e há muitas chácaras e condomínios com a finalidade de lazer. É a região de menor valor da produção de produtos agropecuários (apenas 0,94% do total estadual). Nessas regiões apesar de ter havido uma redução na concentração fundiária no período analisado, isso ocorreu principalmente pelo avanço da urbanização, não tendo sido afetadas pelos fenômenos ligados à exploração agrícola que analisamos nesse estudo.

De maneira geral, podemos observar que a concentração fundiária aumentou mais nas regiões onde havia condições climáticas favoráveis ao desenvolvimento de agricultura extensiva e preços acessíveis de terra, ou seja, obedecendo somente à lógica econômica de

mercado, onde não se observa nenhuma ação efetiva do poder público no sentido de regular de maneira eficiente seu mercado.

São Paulo é um dos estados brasileiros onde a agricultura praticada no modelo extensivo mais se desenvolveu. A grande concorrência por terras para utilização agrícola, se torna ainda maior pelo crescimento desregulado das áreas urbanas, a forte concorrência faz com que o estado possua os maiores preços de terra do país. Apesar de ser densamente povoado, ou seja, não possui grandes extensões de terra sem que haja pessoas fiscalizando o uso do solo, seja nas questões produtivas ou ambientais, ainda convive com problemas de titularidade de terras, principalmente na região de Presidente Prudente e grandes áreas mal aproveitadas, fato que pode ser observado pela grande quantidade de pastos com capacidade de lotação sofrível. Os altos preços de terra, o grande número de envolvidos em conflitos pela posse da terra e as imensas áreas mal aproveitadas, são os reflexos mais evidentes da ausência do poder público na promoção do uso eficiente do solo e na regulação do acesso e do mercado de terras agrícolas.

Essas questões certamente seriam aliviadas caso houvesse um sistema de informações da terra que permitisse o conhecimento claro da delimitação das terras públicas e privadas, o que por sua vez permitiria a destinação de terras mal aproveitadas para um melhor uso coletivo. Além disso, essas informações também auxiliariam a cobrança do ITR que, se fosse executada levando em consideração a eficiência do uso do solo, poderia significar um custo mais expressivo de manutenção da propriedade da terra, o que certamente, faria com que os preços praticados nesse mercado fossem sensivelmente reduzidos, ampliando dessa forma, as possibilidades da população carente de conquistar seu pedaço de terra.

Nesse sentido, além das questões informacionais, é necessária a construção de um amplo projeto de reforma agrária, mas para que essas medidas possam ser eficientes é imprescindível que haja capacidade institucional para executar e fiscalizar tais medidas, além disso e mais importante, as políticas públicas ligadas a redistribuição da estrutura fundiária só

poderão ser implementadas se houver vontade política, e o enfrentamento da forte representação da grande propriedade, que ao longo do tempo tem sido eficiente em lutar pela manutenção de seus direitos e de suas terras. Tanto os latifundiários, quanto os movimentos sociais de luta pela terra parecem não rejeitar a violência como um meio para que seus interesses sejam defendidos, os primeiros com relação aos seus direitos “legais” e os movimentos com relação aos seus direitos “morais” por justiça e igualdade, onde só o Estado tem capacidade para impedir esse confronto, tanto promovendo a redução das desigualdades quanto procurando soluções pacíficas aos conflitos, que parecem ser inevitáveis (ZIMERMAN 2012, p.54).

#### 4. Considerações Finais

---

Esse trabalho analisou as causas da elevada concentração fundiária no Brasil. Para comprovar a hipótese de que o sistema de administração fundiária vigente no Brasil favorece a desigualdade na distribuição de terras por não ser capaz de garantir o cumprimento das funções sociais, econômicas e ambientais da terra preconizadas na Constituição primeiramente analisou se a evolução do debate acadêmico e político que ao longo da história recente do país levaram a consolidação desse sistema de administração fundiária e demonstramos que esse não tem capacidade de regular eficientemente o mercado de terras agrícolas.

A aliança de poder formada pelos latifundiários e os governos brasileiros desde o fim da segunda guerra além de impedir a execução de um projeto de reforma agrária amplo e irrestrito mesmo quando o contexto econômico e político eram favoráveis, impossibilitaram a plena execução de medidas que poderiam fazer com que a terra fosse utilizada de maneira mais racional.

Dentro do sistema de administração fundiária, destacamos primeiramente uma grande deficiência informacional. Os sistemas de cadastro e registro de imóveis rurais, que segundo Enemark (2005) formam a base informações para o planejamento das políticas públicas que regulam o acesso, o uso e o mercado de terras agrícolas, é repleto de falhas.

Primeiro o cadastro de imóveis rurais não é georreferenciado nem multifinalitário, ou seja, não há, no Brasil, o conhecimento do real uso dado às parcelas do território, não se tenta exatidão na delimitação de terras públicas e privadas e dos espaços urbanos e rurais, o que dificulta o controle efetivo sobre a exploração dos recursos naturais e da mão de obra no campo. Apesar dos avanços tecnológicos na área de geoprocessamento que possibilitaram a elaboração de um cadastro georreferenciado de custos relativamente baixos, em relação aos benefícios que poderiam derivar desse tipo de cadastro, a falta de cooperação dos grandes proprietários aliada à sucessivas prorrogações dos prazos que exigem tal procedimento, fazem com que esse seja precário no fornecimento de informações para o planejamento adequado do uso das terras, reduzindo, dessa maneira, a possibilidade de se delinear com maior precisão políticas públicas que poderiam garantir cumprimento da função social da propriedade.

O registro de imóveis rurais é outra dimensão do sistema que merece atenção, pois ao ser de responsabilidade dos cartórios de registro de imóveis, órgão privado que possuem atribuições de interesse público, não funcionam da maneira desejada, além de estarem sujeitos ao poder econômico dos grandes proprietários, não são controlados eficientemente pelo Estado, dessa forma existe no país imensas áreas frutos de grilagem, que não pagam tributos e não são compelidas à observar as funções econômicas, sociais e ambientais preconizadas na constituição.

Além disso, o cadastro e o registro de imóveis rurais deveriam ser procedimentos totalmente conectados, mas não são e, em consequência, disso, o funcionamento adequado de qualquer política nacional de terras fica comprometido.

Outro ponto analisado é o Imposto Territorial Rural, que deveria ser um custo de manutenção que desestimulasse o uso especulativo das terras rurais. O ITR ainda é cobrado, tendo como referência o ato declaratório de seus proprietários, dessa forma os volumes de recursos obtidos é muito abaixo do que deveriam ser, fruto da evasão e da sonegação fiscal. Caso o ITR funcionasse adequadamente, o preço da terra poderia ser sensivelmente menor, pois diminuiria o valor especulativo da terra e abriria possibilidade para que agricultores familiares com piores condições econômicas pudessem ter acesso à terra pela via de mercado.

Além da análise do sistema de cadastro e registro de imóveis rurais e do ITR, os programas de reforma agrária no Brasil foram analisados, pois esses, enquanto políticas públicas, o procedimento com maior potencial de intervenção direta na concentração fundiária. Nos últimos 50 anos, o Estado elaborou diversos programas de reforma agrária. Os mais expressivos iniciaram durante o regime militar, destacaram-se também os programas executados durante o primeiro e o segundo mandato de Fernando Henrique, e os realizados nos governos de Lula e Dilma.

Durante o regime militar, apesar da promulgação do Estatuto da terra, que tinha a reforma agrária entre seus objetivos, o país passa por um processo de modernização economicamente eficiente mas socialmente conservadora, ou seja, apesar dos ganhos de produtividade proporcionados pelo investimento público em pesquisa agropecuária, políticas de garantia de preços mínimos e de créditos rurais subvencionados, a reforma agrária passou muito longe de atingir as metas propostas, assentou-se um número muito pequeno de famílias não sendo efetivo na redistribuição da estrutura fundiária esperada.

No primeiro mandato de FHC ocorreu o maior número de desapropriações pelo não cumprimento da função social da propriedade, apesar dos avanços, o grande e persistente número de conflitos e a disputa política travada com os latifundiários fizeram com o governo modificasse sua forma de atuação, durante o segundo mandato, o governo FHC passou a privilegiar os mecanismos de acesso pela via de mercado para aquisição de terras para reforma agrária no lugar das desapropriações.

Os mandatos de Lula e de Dilma deram continuidade ao modelo de reforma agrária iniciado durante o segundo mandato de FHC, apesar disso, foi dada maior atenção à criação de infraestrutura para os assentamentos existentes, e a elaboração de programas que visam a capacitação dos assentados.

Apesar do discurso repetido várias vezes, da necessidade de combater a desigualdade na distribuição da estrutura fundiária brasileira para privilegiar um desenvolvimento mais igualitário, os programas de reforma agrária postos em prática no Brasil não conseguiram fazer com que a concentração fundiária fosse reduzida, apesar da existência de imensas parcelas de terra mal aproveitadas no território e um grande número de cidadãos pobres demandando terras para sua sobrevivência.

Destacamos também que os poucos avanços que aconteceram no sentido de se promover a desconcentração de terras agrícolas foram, em sua grande maioria, resultado da luta da sociedade e da pressão por ela exercida, principalmente por meio dos movimentos sociais. Dessa maneira, o encaminhamento de uma solução definitiva para a histórica concentração fundiária só poderá ocorrer com o aumento da mobilização social e da participação da sociedade civil tanto para demonstrar ao Estado as reais demandas que emergem da população quanto no acompanhamento das políticas públicas para que essas cumpram seu papel na promoção de um estilo de desenvolvimento mais sustentável.

Além de analisar do sistema de administração fundiária brasileiro, essa dissertação fez um estudo quantitativo da evolução da concentração fundiária nos municípios do Estado de São Paulo em 1995 e em 2008, para demonstrar os reflexos do sistema de administração na estrutura fundiária de um ambiente onde o capitalismo se desenvolveu com mais força.

O cálculo do índice de concentração fundiária dos municípios paulistas nos períodos selecionados nos leva a concluir que apesar da redução da fome e da miséria observada no país nos últimos anos, a concentração fundiária não foi afetada por esse processo, a terra permanece concentrada nas mãos de uma minoria, e sua distribuição obedece muito mais à lógica da livre regulação de mercados ao invés de priorizar o uso racional adequado que poderia fazer com que fosse reduzida a imensa desigualdade econômica e social da população.

Os resultados obtidos na pesquisa teórica e empírica aqui desenvolvida nos leva às seguintes conclusões; 1) o grande desequilíbrio de representação formal existente entre os ruralistas e os defensores dos interesses da agricultura familiar impedem a consolidação de um sistema de cadastro e registro de imóveis rurais que permita o conhecimento inequívoco da real situação da estrutura agrária brasileira e a responsabilização dos proprietários pelas recorrentes infrações observadas no que diz respeito ao uso da terra, às leis ambientais e à legislação trabalhista; 2) A cobrança do ITR também é sensivelmente prejudicada pela ausência de base informacional adequada e de mecanismos de controle que façam com que os proprietários se sintam compelidos a dar uso produtivo, racional e eficiente à sua propriedade. Dessa maneira, os preços da terra agrícola no país permanecem muito elevados, o que impede que uma grande parcela da população possa retirar seu sustento da terra e 3) A reforma agrária realizada atualmente no país não conseguirá reduzir a imensa desigualdade na distribuição observada caso continue sendo realizada nesse ritmo e sem utilizar os critérios científicos que permitam

controlar o uso eficiente da terra e sem dar a atenção necessária à regulação do mercado de terras.

Ao analisarmos o sistema de administração fundiária brasileiro, concluímos que possui baixíssimo grau de sustentabilidade administrativa e política.

Não é sustentável politicamente pois os processos que envolvem a formulação, implementação e avaliação desses sistemas não são capazes de absorver as demandas socioambientais por meio de mecanismos participativos dos atores sociais interessados. Também apresenta baixa sustentabilidade administrativa pois, o sistema não possui a capacidade de se autotransformar e se atualizar na busca de alternativas a serem implementadas e constantemente monitoradas.

A sustentabilidade política e administrativa do sistema é baixa, no sentido em que, um sistema cadastral e um sistema de registro de propriedades, cujas demandas são reconhecidas desde a Lei de Terras de 1850, ainda não conseguiram ser estabelecidos de maneira a fornecer informações relativas à estrutura fundiária que permitisse efetivo planejamento das políticas públicas ligadas à governança fundiária. Também os mecanismos de participação existentes são poucos e superficiais, ou seja, não permitem que a sociedade civil participe efetivamente da tomada de decisão e, dessa forma, não conseguem fazer com que as demandas socioambientais vindas da sociedade, pela garantia de acesso e pela utilização racional da terra, sejam traduzidas em políticas públicas capazes de suprir essa demanda.

Além das dificuldades técnicas e institucionais, o maior obstáculo para a execução do cadastro de imóveis rurais é a falta de cooperação dos grandes proprietários em fornecer as informações solicitadas pelo Estado em relação aos limites de suas propriedades. Desde a Lei de Terras de 1850 que, entre seus objetivos tinha a elaboração de um cadastro, os grandes proprietários têm se negado a demarcar suas propriedades, não sofrendo, por isso, nenhum tipo

de sanção por parte do Estado. Osório da Silva (1996) explica que essa resistência se explica, pois, ao não demarcar suas propriedades, o que definiria legalmente seus direitos de propriedade, os latifundiários ficam livres para manter reservas de terra para apropriação futura. Esse fato demonstra como o processo de apropriação fundiária indevida é extenso e, ao mesmo tempo demonstra a incapacidade do Estado e das instituições responsáveis pela execução do cadastro e do registro para imporem restrições à obtenção de terras públicas por meio da posse ilegal.

Em relação ao registro de imóveis, o mesmo problema de não cooperação dos latifundiários se repete. Isso deve-se ao fato de que a legislação em vigor estipula que somente as grandes propriedades são passíveis de desapropriação para fins de reforma agrária, portanto existem muitos proprietários que registram áreas muito menores do que realmente possuem, para que suas fazendas não possam ser desapropriadas. Além disso, evitam dessa maneira o pagamento de tributos sobre suas propriedades (PAULINO 2014, p. 137).

O sistema de tributação desenvolvido pelo Estado brasileiro no que diz respeito à propriedade da terra, representado aqui pelo ITR, também possui baixa sustentabilidade política e administrativa, pois esse tributo não conseguiu até hoje reduzir o uso da terra como reserva de valor. Ao compararmos os volumes recolhidos por hectare percebe-se que os pequenos proprietários são os que mais pagam pela manutenção de sua propriedade, quando o que deveria acontecer é exatamente o contrário. Assim, os que mais deveriam pagar por manter grandes propriedades improdutivas, à espera de momento oportuno para lucrar com sua venda, não se sentem obrigados a fazê-lo.

Os programas de reforma agrária também possuem baixos graus de sustentabilidade política e administrativa por não conseguir absorver a redução das desigualdades econômicas e sociais como demanda primordial para a promoção do desenvolvimento sustentável, são

muito superficiais e não observam os critérios científicos de eficiência econômica, social e ambiental que deveriam ser utilizados para sua execução.

A análise empírica da evolução da concentração fundiária que teve como base os municípios paulistas, demonstrou que o mercado de terras agrícolas permanece totalmente alheio à atuação do Estado em sua regulação e que a terra continua sendo tratada como uma mercadoria comum, imperando apenas a concorrência e a lógica neoliberal, apesar da evidente necessidade de se desenvolver instituições que sejam capazes de gerir a estrutura fundiária de maneira a dar à terra seu melhor uso coletivo.

Apesar das tentativas locais ou regionais de melhorar a governança fundiária por meio da elaboração e implementação de cadastros multifinalitários georreferenciados, como nos casos de Lucas do Rio Verde e do estado do Pará, esses casos são isolados, e não existe um planejamento nacional que possa orientar e coordenar tecnicamente o processo necessário para a execução de tais tarefas no país como um todo.

Dessa forma, a proposta de Guedes e Reydon (2012), assim como a de Carneiro (2012) caminham no mesmo sentido de aumentar a sustentabilidade política e administrativa desse sistema, pois isso possibilitaria o aumento do controle sobre o território, e dessa maneira a formulação de uma base de informações cadastrais que poderiam auxiliar no delineamento e execução de políticas para melhorar a governança fundiária, e assim, garantir o acesso à terra para os trabalhadores rurais que não possuem terra e necessitam dela para sobreviver.

A implementação de propostas, como as dos autores mencionados, possibilitaria o conhecimento e a delimitação das propriedades públicas e privadas, viabilizando o planejamento e a visualização das áreas que poderiam ser disponibilizadas para a redistribuição entre os demandantes pela reforma agrária.

Ao analisarmos a questão agrária brasileira, entedemos que a concentração fundiária é reflexo da profunda desigualdade econômica observada, a forte representação política da bancada ruralista dificultou quando não conseguiu impedir a aprovação e a execução das políticas que visam fazer com que a função social da propriedade seja cumprida, portanto além das questões técnicas envolvidas na execução do cadastro e registro de imóveis rurais, no ITR e na forma de atuação nos processos relativos à reforma agrária, a mudança mais importante tem ocorrer para que seja diminuído o poder dos representantes do agronegócio, ou da agricultura patronal.

A agricultura praticada sob o modelo patronal é muito importante para o desenvolvimento econômico do país, mas para que esse desenvolvimento possa ser mais igualitário o Estado brasileiro precisa ser mais eficiente no modo controlar o acesso e o uso das terras agrícolas brasileiras, criando mecanismos que sejam capazes de fazer cumprir a função social da propriedade rural.

Diante do exposto, concluímos que, para que seja possível promover uma redistribuição fundiária no Brasil, de modo a atender às necessidades da população rural pobre na garantia do acesso e, mais importante, fazer com que a terra seja utilizada racionalmente e cumpra sua função social estabelecida pela Constituição de 1988, o sistema de administração fundiário precisa de uma profunda reestruturação, havendo a necessidade de investimentos nas instituições responsáveis, aumento na transparência e na eficiência do mercado de terras e acima de tudo o rompimento do poder político dos latifundiários que há muito tempo tem impedido a aprovação e a execução das políticas fundiárias que poderiam dar melhor uso coletivo à terra. No lugar das decisões tomadas pela classe ruralista deveriam ser implementados mecanismos participativos que permitissem a inclusão de todos os atores sociais que possuem interesses nessa questão.

## 5. Referências Bibliográficas

---

- ABRAMOVAY, R. O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural 1992.
- BERDEGUE, Julio & SCHEJTMAN, A. Desarrollo territorial rural. 2003. Disponível em: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/010/a1253s/a1253s00.pdf>
- BERGAMASSO, S,M,P. Reforma agrária e assentamentos em São Paulo: mudanças no espaço rural. Jornal da Unicamp.setembro, 2003.
- BOMBARDI, L.M. O Bairro Reforma Agrária e o processo de territorialização camponesa.São Paulo, 2001. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana). Departamentode Geografia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo
- BRUNDTLAND REPORT. World Commission on Environment and Development (WCED) (1987) Our Common Future. Oxford: Oxford University Press
- BRUNO, Regina. “Ponencia presentada al VIII Congreso Latinoamericano de Sociología Rural, Porto de Galinhas, 2010. Disponível em:<http://www.alasru.org/wp-content/uploads/2011/09/GT19-Regina-Bruno.pdf> acesso em abril de2014
- CÂMARA, L. A concentração da propriedade agrária no Brasil. Boletim Geográfico, Rio de Janeiro, v. 7, n. 77, p. 516-528, 1949.
- CARNEIRO, A.F.T. CADASTRO MULTIFINALITÁRIO 3D: CONCEITOS E PERSPECTIVAS DE IMPLANTAÇÃO NO BRASIL. Revista Brasileira de Cartografia, N0 64/2, p. 257-271, 2012 disponível em: [http://www.incra.gov.br/media/politica\\_fundiaria/regularizacao\\_fundiaria/estatisitcas\\_cadastrais/imoveis\\_total\\_brasil.pdf](http://www.incra.gov.br/media/politica_fundiaria/regularizacao_fundiaria/estatisitcas_cadastrais/imoveis_total_brasil.pdf))
- CARTER, Miguel. Combatendo a desigualdade social: O MST ea reforma agrária no Brasil. Editora UNESP, 2010.
- DATALUTA – Banco de Dados da Luta Pela Terra. Presidente Prudente: NERA/FCT-Unesp, 2009. Disponível em: <[www.fct.unesp.br/nera](http://www.fct.unesp.br/nera)>.
- DEKKER, H. A. L. In pursuit of land tenure security. Amsterdam: Pallas publications. 2005.
- DELGADO, GUILHERME C. Expansão e modernização do setor agropecuário no pós-guerra: um estudo da reflexão agrária. ESTUDOS AVANÇADOS 15 (43), 2001.
- DELGADO, Guilherme C. A questão agrária no Brasil, 1950-2003. Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo. Brasília: IPEA, p. p51-90, 2005.
- DELGADO, GUILHERME C.. Especialização primária como limite ao desenvolvimento. Desenvolvimento em Debate v.1, n.2, p.111-125, janeiro–abril e maio–agosto 2010
- DELGADO, GUILHERME C. Do capital financeiro da agricultura à economia do agronegócio: mudanças cíclicas em meio século (1965-2012). Editora UFRS 2012.

DINIZ, C.C. Globalização, escalas territoriais e política tecnológica regionalizada no Brasil. Comissão econômica para a América Latina e o Caribe. Escritório no Brasil. Junho, 2006.

ENEMARK, Stig. Understanding the land management paradigm. In: Symposium on Innovative Technology for Land Administration: FIG Commission 7. 2005. p. 17-27.

ENEMARK, Stig; MCLAREN, Robin; VAN DER MOLEN, Paul. Land governance in support of the Millennium Development Goals: A new agenda for land professionals. FIG Denmark, 2010. Disponível em: <http://www.fig.net/pub/figpub/pub45/figpub45.pdf>

FAO. Buena gobernanza em la tenencia y la administración de tierras. Estudios sobre tenencia de la tierra 9. Roma: 2007.

FAO. O estado da segurança alimentar e nutricional no Brasil. Um retrato multidimensional. Relatório 2014. Brasília Agosto de 2014

FERREIRA, Brancolina; ALVES, Fábio; DE CARVALHO FILHO, José Juliano. Constituição Vinte Anos: CAMinhos e desCAMinhos da reforma Agrária-embates (permanentes), Avanços (poucos) e derrotas (muitas). POLÍTICAS SOCIAIS: acompanhamento e análise, p. 155, 2008.

FIG. Land Governance in Support of The Millennium Development Goals – A new agenda for land professionals. FIG / World Bank Conference. Washington: 2009

FAVARETO, Arilson. Evolução das relações rural-urbano no Brasil: dinâmicas demográficas e análise comparada em perspectiva histórica. Artigo produzido pelo autor a partir do Projeto de Cooperação Técnica “Apoio às políticas e à participação social no desenvolvimento rural sustentável”-PCT IICA/MDA-NEAD. Disponível em: [www.iica.int/Esp/regiones/sur/brasil/Lists/DocumentosTecnicosAber](http://www.iica.int/Esp/regiones/sur/brasil/Lists/DocumentosTecnicosAber), acessado em setembro de 2012, v. 29, p. 11-12, 2010a.

FAVARETO, A.[et.al] Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios - Brasília: IICA, 2010. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v.12) 220p.

FAVARETO, A. A abordagem territorial do desenvolvimento rural – mudança institucional ou “inovação por adição”? estudos avançados 24 (68), 2010.

FREY, Klaus. Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão pública participativa. Política & Sociedade, v. 5, p. 117-136, 2004.

FURTADO, Celso. Introdução ao desenvolvimento: enfoque histórico-estrutural. Paz e Terra, 2000.

FURTADO, Celso, 1920- Formação Econômica do Brasil / Celso Furtado. -32. ed. Companhia Editeis Nacional, 2003.

GASQUES, J.G; CONCEIÇÃO, J. C. P. R. A demanda de terra para a reforma agrária no Brasil. Seminário sobre reforma agrária e desenvolvimento sustentável, 1998.

HOFFMANN, R. A desigualdade da distribuição da posse da terra e o desenvolvimento humano. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 39., 2001, Recife (PE). Anais... Recife: SOBER, 2001

GUALDA, Neio Lúcio Peres. Agricultura familiar versus modelo Agro-exportador: o falso dilema da não coexistência. Universidade Estadual de Maringá. Maringá-PR, p. 15, 2007.

GUEDES, Sebastião Neto Ribeiro; REYDON, Bastiaan Philip. Direitos de propriedade da terra rural no Brasil: uma proposta institucionalista para ampliar a governança fundiária. Revista de Economia e Sociologia Rural, v. 50, n. 3, p. 525-544, 2012.

HARDIN, Garrett. The tragedy of the commons. science, v. 162, n. 3859, p. 1243-1248, 1968.

IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/indicadores\\_sociais\\_municipais/default\\_indicadores\\_sociais\\_municipais.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/indicadores_sociais_municipais/default_indicadores_sociais_municipais.shtm). Acesso em abril, 2012.

IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Agropecuário, 2006.

IEA- Instituto de Economia Agrícola – Previsão e estimativa de safras agrícolas. Disponível em: <http://www.iea.sp.gov.br/out/bancodedados.html> Acesso em abril, 2012.

INCRA. Livro Branco da grilagem de terras no Brasil. Capturado da internet em 21/06/2011- [http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com\\_docman&Itemid=140](http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com_docman&Itemid=140). 1999.

IPEA. O Brasil em 4 Décadas. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada-IPEA, Brasília, 2010

KAY, C., 2009. Development strategies and rural development. Journal of Peasant. Studies 36 (1), 103–137.

MACHADO, Ubirajara. Habilitando os pobres rurais a superar a pobreza no Brasil. 2011. Disponível em: [http://www.ifad.org/operations/projects/regions/PL/factsheet/brazil\\_p.pdf](http://www.ifad.org/operations/projects/regions/PL/factsheet/brazil_p.pdf)

MAPA. O agronegócio brasileiro em números. Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento, Brasília 2010. Disponível em: [http://www.agricultura.gov.br/arq\\_editor/file/Sala%20de%20Imprensa/Publica%C3%A7%C3%B5es/graficos\\_portugues\\_corrigido2.pdf](http://www.agricultura.gov.br/arq_editor/file/Sala%20de%20Imprensa/Publica%C3%A7%C3%B5es/graficos_portugues_corrigido2.pdf)

MANTOVANELI Jr., Oklinger. Planejamento estratégico em organizações do terceiro setor: o caso SEBRAE 2000. Dissertação (Mestrado em Administração). CSE/UFSC, 1994.

MANTOVANELI Jr., Oklinger. Gestão estratégica, Políticas Públicas e Sustentabilidade: um outro olhar sobre o orçamento participativo. Tese de Doutorado - FAPESP. Pós-Graduação em sociologia, Universidade Estadual Paulista (UNESP), FCLAr, 2001.

MANTOVANELI Jr, O; Governança para o desenvolvimento territorial Sustentável. Revista Brasileira de Ciências Ambientais - Número 18 - Dezembro/2010

MARANGONI, G. Anos 1980, década perdida ou ganha? 2012 . Ano 9 . Edição 72 - 15/06/2012 Disponível em:  
[http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2759:catid=28&Itemid=23](http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2759:catid=28&Itemid=23)

MEDEIROS, Leonilde Sérvalo; LEITE, Sérgio Pereira. Marchas e contramarchas na política agrária no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). A era FHC eo governo Lula: Transição, 2004.

MUKUPA, Wallace. Land Administration to Support Sustainable Development. In: FIG Working Week. 2011.NAVARRO, Zander .Desenvolvimento rural brasileiro: os limites do passado e os caminhos do futuro. Estudos avançados 15 (43) , 2001

NEY, Marlon Gomes; HOFFMANN, Rodolfo. Desigualdade de renda na agricultura: o efeito da posse da terra. Economia, v. 4, n. 1, p. 113-152, 2003.

OLIVEIRA, Gustavo Paschoal Teixeira de Castro; THEODORO, Silvia Kellen da Silva. A evolução da função social da propriedade. Revista Jurídica Eletrônica UniCOC, Ribeirão Preto/SP, v. 1, 2006.

OLIVETTE, M.A.P. Concentração fundiária no estado de são paulo, 1996-2008. Informações Econômicas, SP, v.39, n.6, jun. 2009

OLIVETTE, M.A.P. EVOLUÇÃO E PROSPECÇÃO DA AGRICULTURA PAULISTA: liberação da área de pastagem para o cultivo da cana-de-açúcar, eucalipto, seringueira e reflexos na pecuária, 1996-2030. Informações Econômicas, SP, v. 41, n. 3, mar. 2011.

ONU-PNUD. Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdade. 2010

ONU-ECE (1996): Land Administration Guidelines, Geneva.

ONU -FIG, 1999, The Bathurst Declaration on Land Administration for Sustainable Development.

PAULINO, Eliane Tomiasi. The agricultural, environmental and socio-political repercussions of Brazil's land governance system. Land Use Policy, v. 36, p. 134-144, 2014.

PEREIRA, Kátia Duarte; AUGUSTO, Moema José de Carvalho. O sistema geodésico brasileiro e a lei de georreferenciamento de imóveis rurais. In: GT Cadastro e Lab FSG. CONGRESSO BRASILEIRO DE CADASTRO TÉCNICO MULTIFINALITÁRIO, 6º; ENCONTRO DE CADASTRO TÉCNICO MULTIFINALITÁRIO PARA OS PAÍSES DO MERCOSUL, 4º; ENCONTRO DE CADASTRO TÉCNICO MULTIFINALITÁRIO PARA OS PAÍSES DA AMÉRICA LATINA, 1º, 2004, Florianópolis. Anais... Florianópolis: Lab. FSG. / UFSC, 2004. 1 CD - ROM.

POLANYI, Karl. A Grande Transformação: as origens do nosso tempo. Rio de Janeiro: Campus, 1980. 337p. Original de 1944.

PRADO, Jr. Caio. A questão agrária. São Paulo: Brasiliense, 1979.

REYDON, Bastiaan; CORNÉLIO, Francisca Neide Naemura. Mercados de Terras No Brasil Estrutura E Dinamica. IICA, 2006.

RIBEIRO, Ana Maria Marques. Princípio da função social na Legislação Agrária Brasileira: ruptura formal com a concepção individualista de propriedade e os reflexos para a questão

agrária1. Trabalho apresentado ao VIII Congresso Latinoamericano de Sociología Rural, Porto de Galinhas, 2010

RYDIN, Yvonne. (2008). Sustainable development and governance. In K. Cox, M. Low & J. Robinson (Eds.), *The Sage Handbook of Political Geography* (pp. 579-593). London: Sage.

RANGEL, I. A dualidade básica da economia brasileira. Rio de Janeiro: ISEB, 1953.

\_\_\_\_\_. A inflação brasileira. São Paulo: Edições Tempo Brasileiro, 1973.

\_\_\_\_\_. Questão agrária e agricultura. *Encontros da Civilização Brasileira*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

\_\_\_\_\_. *Obras reunidas*. v. 1 e 2. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

REYDON, B.P. [et.al] *Mercados de terras no Brasil : estrutura e dinâmica*. Brasília : NEAD, 2006. 444 p.

SACHS, Ignacy. *Ecodesenvolvimento: crescer sem destruir*. São Paulo: Vértice, 1986<sup>a</sup>

SACHS, Ignacy. *Espaços, tempos e estratégias do desenvolvimento*. São Paulo: Vértice, 1986b.

SACHS, I. (1994). Estratégias de transição para o século XXI. In: Bursztyn, M. (Org.). *Para pensar o desenvolvimento sustentável* (pp. 29-56). São Paulo: Brasiliense

SACHS, Ignacy. Em busca de novas estratégias de desenvolvimento. *Estudos avançados*, v. 9, n. 25, p. 29-63, 1995.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Agricultura e Abastecimento. Coordenadoria de Assistência Técnica Integral. Instituto de Economia Agrícola. Levantamento censitário de unidades de produção agrícola do Estado de São Paulo - LUPA 1995/1996.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Agricultura e Abastecimento. Coordenadoria de Assistência Técnica Integral. Instituto de Economia Agrícola. Levantamento censitário de unidades de produção agrícola do Estado de São Paulo - LUPA 2007/2008.

SAUER, S. e PEREIRA, J.M.M., *Capturando a Terra: Banco Mundial, Políticas fundiárias neoliberais e reforma agrária de mercado*. São Paulo: Expressão Popular, 2006.

SCHNEIDER, Sergio; FIALHO, Marco Antônio Verardi. Atividades não agrícolas e turismo rural no Rio Grande do Sul. *Turismo rural: ecologia, lazer e desenvolvimento*. Bauru: EDUCS, p. 15-50, 2000.

SOUZA, E. G. ITR: uma legislação eficiente e uma arrecadação incongruente. Brasília, 2004. Monografia premiada no VIII Prêmio Schöntag, pela Secretaria da Receita Federal (SRF). Disponível em: <[www.esaf/fazenda.gov.br](http://www.esaf/fazenda.gov.br)>.

SOUZA, PAULO MARCELO; FORNAZIER, ARMANDO; JOSE, NIRALDO. Agricultura familiar versus agricultura não-familiar: uma análise das diferenças nos inanciamentos concedidos no período de 1999 a 2009. *Documentos Técnico-Científicos*. Revista Econômica do Nordeste. Fortaleza, v. 42, n. 1, p. 219, 2011.

SOUZA, Vanilde Ferreira & BERGAMASCO, Sônia M. Pessoa Pereira. 2011. *Reforma Agrária e Assentamentos Rurais: Perspectivas e desafios*. (Artigo NEAD).

STEDILE, JOÃO PEDRO. A questão agrária no Brasil. 2005

TRAJANO, J. A reforma agrária nos governos fhc e lula. 2010 II seminário Nacional Sociologia & Política. Curitiba. Disponível em: [www.seminariosociologiapolitica.ufpr.br](http://www.seminariosociologiapolitica.ufpr.br), **ISSN da publicação: ISSN 2175-6880 (Online)**

TEIXEIRA, G.L.M; A concentração de terras no Brasil. 2010 disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/entrevistas/45272-a-concentracao-de-terras-no-brasil-entrevista-especial-com-gerson-luiz-mendes-teixeira>)

VALENTE, Ana Lucia (2009). Algumas reflexões sobre a polêmica Agronegócio versus Agricultura familiar. Textos para Discussão, n. 29. Brasília. Disponível em: <http://www.alice.cnptia.embrapa.br/bitstream/doc/124630/1/sgetexto29.pdf>

VEIGA, J.E. O desenvolvimento agrícola – uma visão histórica. São Paulo: Ed.Hucitec/Edusp. 1991.

VEIGA, J.E. A opção pela agricultura familiar. 1997.

VEIGA, J.E. Desenvolvimento rural: o Brasil precisa de um projeto.

CONTAG, 1998. VEIGA, J.E. A face territorial do desenvolvimento. Anais do 27o. Encontro Nacional de Economia, Belém, 8-10 de Dezembro de 1999, volume II, pp. 1301-1318, 1999.

VEIGA, J.E. Diretrizes para uma nova política agrária 2000.

VEIGA, J. E; FAVARETO, A. AZEVEDO, C.M.A.; BITTENCOURT, G.; VECCHIATTI, K.; MAGALHÃES, R. e JORGE, R. O Brasil Rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento, Série Textos para Discussão, número 1, NEAD, Agosto 2001.

VEIGA, José Eli da. Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI. Rio de Janeiro: Garamond, 2010. 220p

ZIMERMAN, Artur Land kills: The Brazilian experience. 2012. Population Review, 51(2), pp.41-58.

ANEXO 1 - Índice de Gini, por município do Estado de São Paulo 1995 e 2008.

Município	Índice de Gini		Município	Índice de Gini	
	1995	2008		1995	2008
Adamantina	0.682	0.677	Avai	0.672	0.704
Adolfo	0.832	0.879	Avanhandava	0.625	0.637
Aguai	0.626	0.631	Avaré	0.721	0.717
Águas da Prata	0.652	0.671	Bady Bassitt	0.612	0.629
Águas de Lindóia	0.708	0.700	Balbinos	0.589	0.651
Águas de Santa Bárbara	0.708	0.744	Bálsamo	0.616	0.676
Agudos	0.781	0.796	Bananal	0.776	0.778
Alambari	0.780	0.788	Barão de Antonina	0.579	0.641
Alfredo Marcondes	0.579	0.640	Barbosa	0.685	0.718
Altair	0.780	0.785	Bariri	0.646	0.652
Altinópolis	0.647	0.646	Barra Bonita	0.828	0.809
Alto Alegre	0.633	0.632	Barra do Chapéu	0.651	0.640
Alumínio	0.849	0.814	Barra do Turvo	0.858	0.843
Álvares Florence	0.503	0.568	Barretos	0.736	0.725
Álvares Machado	0.602	0.650	Barrinha	0.828	0.812
Álvaro de Carvalho	0.686	0.718	Bastos	0.632	0.670
Alvinlândia	0.700	0.731	Batatais	0.596	0.586
Americana	0.657	0.629	Bauru	0.717	0.747
Américo Brasiliense	0.608	0.652	Bebedouro	0.720	0.730
Américo de Campos	0.544	0.733	Bento de Abreu	0.704	0.695
Amparo	0.762	0.767	Bernardino de Campos	0.708	0.747
Analândia	0.644	0.637	Bilac	0.582	0.625
Andradina	0.806	0.807	Birigüi	0.652	0.680
Angatuba	0.815	0.812	Biritiba Mirim	0.884	0.892
Anhembi	0.714	0.678	Boa Esperança do Sul	0.734	0.750
Anhumas	0.680	0.679	Bocaina	0.673	0.681
Aparecida	0.528	0.608	Bofete	0.740	0.726
Aparecida D'Oeste	0.758	0.791	Boituva	0.695	0.667
Apiáí	0.762	0.767	Bom Jesus dos Perdões	0.534	0.562
Araçatuba	0.753	0.758	Bom Sucesso de Itararé	0.506	0.538
Araçoiaba da Serra	0.804	0.755	Borá	0.542	0.589
Aramina	0.733	0.720	Boraceia	0.603	0.614
Arandu	0.720	0.768	Borborema	0.609	0.628
Arapeí	0.703	0.695	Borebi	0.637	0.669
Araraquara	0.794	0.826	Botucatu	0.772	0.787
Araras	0.809	0.806	Bragança Paulista	0.783	0.783
Arco Iris	0.667	0.690	Braúna	0.668	0.694
Arealva	0.592	0.671	Brejo Alegre	0.664	0.666
Areias	0.617	0.643	Brodowski	0.731	0.755
Areiópolis	0.795	0.819	Brotas	0.683	0.702
Ariranha	0.568	0.601	Buri	0.693	0.728
Arthur Nogueira	0.730	0.779	Buritama	0.652	0.685
Aspásia	0.619	0.602	Buritizal	0.581	0.599

Município	Índice de Gini		Município	Índice de Gini	
	1995	2008		1995	2008
Assis	0.714	0.728	Cabrália Paulista	0.568	0.591
Atibaia	0.769	0.729	Cabreúva	0.806	0.799
Auriflama	0.747	0.744	Caçapava	0.592	0.565
Cachoeira Paulista	0.539	0.557	Cosmorama	0.544	0.543
Caconde	0.692	0.733	Cotia	0.762	0.737
Cafelândia	0.640	0.684	Cravinhos	0.596	0.634
Caiabú	0.770	0.826	Cristais Paulista	0.564	0.594
Caieiras	0.811	0.781	Cruzália	0.608	0.580
Caiuá	0.797	0.838	Cruzeiro	0.660	0.651
Cajamar	0.628	0.541	Cubatão	0.778	0.684
Cajati	0.812	0.762	Cunha	0.574	0.638
Cajobi	0.622	0.694	Descalvado	0.688	0.714
Cajuru	0.742	0.760	Dirce Reis	0.763	0.752
Campina do Monte Alegre	0.815	0.827	Divinolândia	0.646	0.689
Campinas	0.804	0.812	Dobrada	0.763	0.763
Campo Limpo Paulista	0.853	0.683	Dois Córregos	0.633	0.637
Campos do Jordão	0.571	0.574	Dolcinópolis	0.509	0.517
Campos Novos Paulista	0.682	0.701	Dourado	0.678	0.671
Cananéia	0.672	0.786	Dracena	0.815	0.826
Canas	0.640	0.643	Duartina	0.692	0.716
Cândido Mota	0.605	0.608	Dumont	0.740	0.715
Cândido Rodrigues	0.562	0.628	Echaporã	0.676	0.728
Canitar	0.836	0.824	Eldorado	0.864	0.879
Capão Bonito	0.795	0.810	Elias Fausto	0.680	0.702
Capela do Alto	0.724	0.754	Elisiário	0.698	0.735
Capivari	0.815	0.720	Embaúba	0.490	0.521
Caraguatatuba	0.914	0.898	Embu	0.871	0.768
Cardoso	0.699	0.705	Embu Guaçu	0.716	0.711
Casa Branca	0.697	0.713	Emilianópolis	0.617	0.619
Cássia dos Coqueiros	0.579	0.612	Engenheiro Coelho	0.765	0.788
Castilho	0.813	0.851	Espírito Santo do Pinhal	0.741	0.751
Catanduva	0.684	0.707	Espírito Santo do Turvo	0.636	0.785
Catiguá	0.585	0.605	Estiva Gerbi	0.695	0.709
Cedral	0.600	0.608	Estrela do Norte	0.756	0.754
Cerqueira Cesar	0.645	0.685	Estrela D'Oeste	0.646	0.645
Cerquillo	0.739	0.751	Euclides da Cunha Paulista	0.879	0.838
Cesário Lange	0.662	0.720	Fartura	0.671	0.646
Charqueada	0.709	0.715	Fernando Prestes	0.560	0.628
Chavantes	0.650	0.633	Fernandópolis	0.673	0.689
Clementina	0.665	0.689	Fernão	0.654	0.717
Colina	0.636	0.627	Ferraz de Vasconcelos	0.888	0.902
Colômbia	0.652	0.718	Flora Rica	0.690	0.694
Conchal	0.597	0.650	Floreal	0.467	0.525
Conchas	0.632	0.674	Flórida Paulista	0.684	0.706
Cordeirópolis	0.851	0.870	Florínea	0.677	0.678

Município	Índice de Gini		Município	Índice de Gini	
	1995	2008		1995	2008
Coroados	0.588	0.657	Franca	0.646	0.674
Coronel Macedo	0.660	0.682	Franco da Rocha	0.829	0.719
Corumbataí	0.631	0.645	Gabriel Monteiro	0.628	0.692
Cosmópolis	0.904	0.917	Gália	0.765	0.777
Garça	0.739	0.763	Inúbia Paulista	0.785	0.821
Gastão Vidigal	0.612	0.692	Ipaussu	0.737	0.728
Gavião Peixoto	0.750	0.739	Iperó	0.819	0.790
General Salgado	0.650	0.643	Ipeúna	0.524	0.565
Getulina	0.749	0.778	Ipiguá	0.614	0.621
Glicério	0.608	0.612	Iporanga	0.807	0.768
Guaiçara	0.646	0.663	Ipuã	0.625	0.627
Guaiumbé	0.737	0.721	Iracemópolis	0.820	0.820
Guaíra	0.604	0.633	Irapuã	0.642	0.658
Guapiaçu	0.702	0.709	Irapuru	0.764	0.741
Guapiara	0.725	0.725	Itaberá	0.719	0.780
Guará	0.577	0.565	Itaí	0.721	0.721
Guaraçai	0.769	0.744	Itajobi	0.612	0.641
Guaraci	0.762	0.773	Itajú	0.583	0.599
Guarani D'Oeste	0.616	0.621	Itanhaém	0.827	0.763
Guarantã	0.677	0.771	Itaóca	0.660	0.715
Guararapes	0.746	0.750	Itapetininga	0.814	0.813
Guararema	0.782	0.782	Itapeva	0.779	0.782
Guaratinguetá	0.619	0.602	Itapevi	0.865	0.608
Guareí	0.768	0.808	Itapira	0.750	0.779
Guariba	0.684	0.700	Itapirapuã Paulista	0.584	0.672
Guarujá	0.824	0.777	Itápolis	0.623	0.644
Guataporá	0.890	0.913	Itaporanga	0.608	0.643
Guzolândia	0.645	0.667	Itapuí	0.784	0.747
Herculândia	0.656	0.666	Itapura	0.687	0.847
Holambra	0.600	0.673	Itaquaquecetuba	0.842	0.848
Hortolândia	0.625	0.636	Itararé	0.831	0.837
Iacanga	0.654	0.661	Itariri	0.720	0.706
Iacri	0.625	0.675	Itatiba	0.798	0.797
Iaras	0.841	0.897	Itatinga	0.669	0.724
Ibaté	0.746	0.782	Itirapina	0.653	0.643
Ibirá	0.629	0.640	Itirapuã	0.570	0.594
Ibirarema	0.651	0.672	Itobi	0.725	0.736
Ibitinga	0.659	0.674	Itú	0.767	0.701
Ibiúna	0.928	0.918	Itupeva	0.841	0.828
Icém	0.767	0.749	Ituverava	0.530	0.536
Iepê	0.701	0.705	Jaborandi	0.673	0.698
Igaraçu do Tietê	0.865	0.828	Jaboticabal	0.645	0.637
Igarapava	0.710	0.686	Jacareí	0.707	0.703
Igaratá	0.596	0.642	Jaci	0.647	0.650
Iguape	0.804	0.812	Jacupiranga	0.724	0.724

Município	Índice de Gini		Município	Índice de Gini	
	1995	2008		1995	2008
Ilha Solteira	0.801	0.922	Jaguariuna	0.840	0.787
Ilhabela	0.858	0.858	Jales	0.658	0.684
Indaiatuba	0.859	0.849	Jambeiro	0.540	0.594
Indiana	0.657	0.683	Jardinópolis	0.740	0.735
Indiaporã	0.658	0.667	Jarinu	0.669	0.660
Jaú	0.649	0.660	Miguelópolis	0.529	0.545
Jeriquara	0.452	0.503	Mineiros do Tietê	0.642	0.658
Joanópolis	0.689	0.731	Mira Estrela	0.584	0.618
João Ramalho	0.735	0.740	Miracatu	0.698	0.649
José Bonifácio	0.647	0.694	Mirandópolis	0.709	0.708
Júlio de Mesquita	0.690	0.673	Mirante do Paranapanema	0.757	0.671
Jumirim	0.593	0.646	Mirassol	0.607	0.656
Jundiaí	0.892	0.884	Mirassolândia	0.567	0.602
Junqueirópolis	0.775	0.754	Mococa	0.698	0.707
Juquiá	0.651	0.658	Mogi das Cruzes	0.876	0.871
Lagoinha	0.648	0.684	Mogi Guaçú	0.762	0.805
Laranjal Paulista	0.683	0.700	Moji Mirim	0.672	0.717
Lavinia	0.722	0.738	Mombuca	0.604	0.648
Lavrinhas	0.601	0.579	Monções	0.657	0.728
Leme	0.782	0.784	Mongaguá	0.935	0.920
Lençóis Paulista	0.785	0.780	Monte Alegre do Sul	0.720	0.731
Limeira	0.762	0.763	Monte Alto	0.573	0.597
Lindóia	0.622	0.646	Monte Aprazível	0.539	0.573
Lins	0.676	0.708	Monte Azul Paulista	0.649	0.658
Lorena	0.606	0.585	Monte Castelo	0.749	0.742
Louveira	0.909	0.883	Monte Mor	0.671	0.672
Lucélia	0.735	0.749	Monteiro Lobato	0.641	0.675
Lucianópolis	0.653	0.724	Morro Agudo	0.594	0.607
Luisiania	0.699	0.715	Morungaba	0.785	0.802
Luiz Antônio	0.780	0.774	Motuca	0.862	0.884
Lupércio	0.713	0.730	Muritinga do Sul	0.788	0.780
Lurdes	0.733	0.766	Nantes	0.713	0.733
Lutécia	0.609	0.610	Narandiba	0.852	0.891
Macatuba	0.762	0.792	Natividade da Serra	0.601	0.589
Macaubal	0.589	0.628	Nazaré Paulista	0.627	0.691
Macedônia	0.595	0.621	Neves Paulista	0.631	0.647
Magda	0.781	0.813	Nhandeara	0.578	0.602
Mairinque	0.943	0.772	Nipoã	0.590	0.595
Mairiporã	0.729	0.753	Nova Aliança	0.589	0.605
Manduri	0.657	0.681	Nova Campina	0.790	0.809
Marabá Paulista	0.756	0.794	Nova Canaã Paulista	0.691	0.698
Maracá	0.648	0.682	Nova Castilho	0.579	0.561
Marapoama	0.637	0.687	Nova Europa	0.779	0.770
Marianópolis	0.633	0.634	Nova Granada	0.617	0.665
Marília	0.736	0.733	Nova Guataporanga	0.694	0.684

Município	Índice de Gini		Município	Índice de Gini	
	1995	2008		1995	2008
Marinópolis	0.645	0.658	Nova Independência	0.806	0.830
Martinópolis	0.777	0.799	Nova Luzitânia	0.649	0.760
Matão	0.765	0.790	Nova Odessa	0.638	0.694
Mendonça	0.726	0.772	Novais	0.575	0.575
Meridiano	0.790	0.792	Novo Horizonte	0.713	0.721
Mesópolis	0.762	0.792	Nuporanga	0.511	0.516
Ocaçu	0.698	0.728	Pindamonhangaba	0.737	0.740
Óleo	0.633	0.639	Pindorama	0.640	0.684
Olímpia	0.680	0.724	Pinhalzinho	0.751	0.768
Onda Verde	0.661	0.676	Piquerobi	0.663	0.691
Oriente	0.689	0.697	Piquete	0.618	0.651
Orindiúva	0.624	0.653	Piracaia	0.742	0.744
Orlândia	0.743	0.763	Piracicaba	0.758	0.758
Oscar Bressane	0.604	0.597	Pirajú	0.642	0.696
Oswaldo Cruz	0.651	0.660	Pirajui	0.722	0.722
Ourinhos	0.806	0.825	Pirangi	0.598	0.637
Ouro Verde	0.786	0.767	Pirapora do Bom Jesus	0.603	0.723
Ouroeste	0.755	0.765	Pirapozinho	0.788	0.805
Pacaembu	0.716	0.722	Pirassununga	0.769	0.748
Palestina	0.610	0.637	Piratininga	0.704	0.715
Palmares Paulista	0.560	0.567	Pitangueiras	0.747	0.751
Palmeira D'Oeste	0.642	0.701	Planalto	0.628	0.714
Palmital	0.651	0.670	Platina	0.662	0.714
Panorama	0.794	0.794	Poloni	0.548	0.578
Paraguaçu Paulista	0.667	0.669	Pompéia	0.667	0.661
Paraibuna	0.691	0.653	Pongai	0.631	0.642
Paraíso	0.673	0.724	Pontal	0.734	0.712
Paranapanema	0.735	0.769	Pontalinda	0.751	0.766
Paranapuã	0.620	0.640	Pontes Gestal	0.830	0.841
Parapuã	0.740	0.732	Populina	0.767	0.791
Pardinho	0.606	0.694	Porangaba	0.701	0.723
Pariquera-Açú	0.762	0.742	Porto Feliz	0.764	0.747
Parisi	0.583	0.622	Porto Ferreira	0.636	0.644
Patrocínio Paulista	0.574	0.607	Potim	0.696	0.540
Paulicéia	0.802	0.797	Potirendaba	0.561	0.577
Paulínia	0.795	0.872	Pracinha	0.612	0.648
Paulistânia	0.660	0.729	Pradópolis	0.902	0.937
Paulo de Faria	0.607	0.613	Pratânia	0.652	0.713
Pederneiras	0.723	0.736	Presidente Alves	0.748	0.772
Pedra Bela	0.685	0.678	Presidente Bernardes	0.713	0.731
Pedranópolis	0.558	0.603	Presidente Epitácio	0.862	0.888
Pedregulho	0.586	0.591	Presidente Prudente	0.700	0.767
Pedreira	0.762	0.735	Presidente Venceslau	0.717	0.741
Pedrinhas Paulista	0.667	0.701	Promissão	0.759	0.776
Pedro de Toledo	0.794	0.712	Quadra	0.620	0.748

Município	Índice de Gini		Município	Índice de Gini	
	1995	2008		1995	2008
Penápolis	0.640	0.636	Quatá	0.692	0.708
Pereira Barreto	0.771	0.766	Queiroz	0.621	0.646
Pereiras	0.670	0.697	Queluz	0.520	0.533
Peruibe	0.691	0.623	Quintana	0.758	0.795
Piacatu	0.756	0.752	Rafard	0.785	0.776
Piedade	0.734	0.750	Rancharia	0.715	0.760
Pilar do Sul	0.613	0.778	Redenção da Serra	0.649	0.621
Regente Feijó	0.675	0.707	Santa Gertrudes	0.780	0.760
Reginópolis	0.795	0.797	Santa Isabel	0.797	0.796
Registro	0.634	0.634	Santa Lúcia	0.651	0.664
Restinga	0.534	0.710	Santa Maria da Serra	0.677	0.707
Ribeira	0.684	0.773	Santa Mercedes	0.653	0.675
Ribeirão Bonito	0.622	0.625	Santa Rita do Passa Quatro	0.703	0.700
Ribeirão Branco	0.734	0.742	Santa Rita D'Oeste	0.714	0.689
Ribeirão Corrente	0.510	0.571	Santa Rosa do Viterbo	0.725	0.741
Ribeirão do Sul	0.668	0.688	Santa Salete	0.639	0.638
Ribeirão dos Índios	0.656	0.644	Santana da Ponte Pensa	0.674	0.684
Ribeirão Grande	0.816	0.859	Santana de Parnaíba	0.725	0.677
Ribeirão Pires	0.902	0.896	Santo Anastácio	0.699	0.675
Ribeirão Preto	0.802	0.767	Santo Antônio da Alegria	0.611	0.641
Rifaina	0.589	0.607	Santo Antônio da Posse	0.661	0.670
Rincão	0.680	0.718	Santo Antônio do Aracanguá	0.650	0.692
Rinópolis	0.726	0.736	Santo Antônio do Jardim	0.783	0.771
Rio Claro	0.713	0.699	Santo Antônio do Pinhal	0.684	0.712
Rio das Pedras	0.738	0.739	Santo Expedito	0.659	0.746
Riolândia	0.582	0.565	Santópolis do Aguapeí	0.598	0.623
Riversul	0.670	0.718	Santos	0.927	0.920
Rosana	0.934	0.926	São Bento do Sapucaí	0.759	0.764
Roseira	0.584	0.550	São Carlos	0.726	0.732
Rubiácea	0.679	0.700	São Francisco	0.714	0.760
Rubinéia	0.854	0.870	São João de Iracema	0.749	0.770
Sabino	0.800	0.820	São João da Boa Vista	0.713	0.729
Sagres	0.671	0.696	São João das Duas Pontes	0.602	0.621
Sales	0.736	0.730	São João do Pau D'Alho	0.843	0.804
Sales de Oliveira	0.706	0.692	São Joaquim da Barra	0.717	0.693
Salesópolis	0.796	0.771	São José da Bela Vista	0.612	0.647
Salmorão	0.784	0.802	São José do Barreiro	0.541	0.597
Saltinho	0.779	0.746	São José do Rio Pardo	0.731	0.740
Salto	0.739	0.734	São José do Rio Preto	0.728	0.716
Salto de Pirapora	0.717	0.723	São José dos Campos	0.707	0.707
Salto Grande	0.677	0.726	São Lourenço da Serra	0.842	0.665
Sandovalina	0.644	0.825	São Luiz do Paraitinga	0.637	0.706
Santa Adélia	0.594	0.612	São Manuel	0.763	0.785
Santa Albertina	0.669	0.664	São Miguel Arcanjo	0.812	0.848
Santa Bárbara D'Oeste	0.744	0.762	São Paulo	0.805	0.800

Município	Índice de Gini		Município	Índice de Gini	
	1995	2008		1995	2008
Santa Branca	0.693	0.711	Torre de Pedra	0.743	0.762
Santa Clara D'Oeste	0.738	0.768	Torrinha	0.622	0.680
Santa Cruz da Conceição	0.661	0.711	São Pedro	0.688	0.673
Santa Cruz da Esperença	0.805	0.842	São Pedro do Turvo	0.679	0.695
Santa Cruz das Palmeiras	0.763	0.792	São Roque	0.851	0.859
Santa Cruz do Rio Pardo	0.674	0.667	São Sebastião	0.896	0.880
Santa Ernestina	0.758	0.782	São Sebastião da Gramma	0.665	0.684
Santa Fé do Sul	0.663	0.789	São Simão	0.730	0.717
Sebastianópolis do Sul	0.649	0.667	Sarapuí	0.668	0.685
Serra Azul	0.695	0.708	Sarutaiá	0.597	0.719
Serra Negra	0.711	0.728	Trabiju	0.569	0.569
Serrana	0.712	0.746	Tremembé	0.612	0.713
Sertãozinho	0.827	0.830	Três Fronteiras	0.672	0.680
Sete Barras	0.672	0.653	Tuiuti	0.795	0.816
Severínia	0.667	0.671	Tupã	0.703	0.750
Silveiras	0.566	0.583	Tupi Paulista	0.680	0.713
Socorro	0.732	0.766	Turiúba	0.553	0.594
Sorocaba	0.813	0.761	Turmalina	0.687	0.710
Sud Mennucci	0.739	0.792	Ubarana	0.744	0.766
Sumaré	0.692	0.717	Ubatuba	0.930	0.813
Susano	0.837	0.846	Ubirajara	0.621	0.669
Susanópolis	0.841	0.872	Uchoa	0.605	0.589
Tababuã	0.608	0.639	União Paulista	0.634	0.653
Tabatinga	0.660	0.665	Urânia	0.593	0.614
Taciba	0.729	0.741	Uru	0.564	0.611
Taguaí	0.642	0.655	Urupês	0.656	0.658
Taiaçú	0.664	0.666	Valentim Gentil	0.725	0.742
Taiúva	0.613	0.633	Valinhos	0.930	0.907
Tambaú	0.642	0.681	Valparaíso	0.840	0.840
Tanabi	0.579	0.587	Vargem	0.759	0.753
Tapiraí	0.800	0.788	Vargem Grande do Sul	0.724	0.724
Tapiratiba	0.722	0.755	Vargem Grande Paulista	0.843	0.799
Taquaral	0.671	0.723	Várzea Paulista	0.746	0.768
Taquaritinga	0.589	0.607	Vera Cruz	0.671	0.699
Taquarituba	0.656	0.661	Vinhedo	0.932	0.899
Taquarivaí	0.783	0.819	Viradouro	0.616	0.663
Tarabaí	0.717	0.778	Vista Alegre do Alto	0.528	0.614
Tarumã	0.690	0.686	Vitória Brasil	0.514	0.551
Tatuí	0.677	0.684	Votorantim	0.935	0.861
Taubaté	0.652	0.576	Votuporanga	0.626	0.700
Tejupá	0.693	0.698	Zacarias	0.665	0.683
Teodoro Sampaio	0.886	0.865			
Terra Roxa	0.665	0.646			
Tietê	0.653	0.698			
Timburi	0.722	0.799			

Fonte – LUPA 1995 e 2008. Coeficiente de GINI calculado pelo autor.