

# Informações econômicas

Governo do Estado de São Paulo  
Secretaria de Agricultura e Abastecimento  
Coordenadoria Sócio-Econômica

Instituto de Economia Agrícola

ISSN 0100-4409

**PROGNÓSTICO AGRÍCOLA 1990/91**

1 - INTRODUÇÃO .....	11
2 - FINANCIAMENTO DO SETOR AGRÍCOLA .....	14
3 - MERCADOS DE INSUMOS E MÁQUINAS .....	17
Defensivos Agrícolas .....	17
Fertilizantes .....	22
Tratores .....	31
Sementes .....	35
4 - ANÁLISE DE PRODUTOS .....	39
Algodão .....	39
Amendoim .....	47
Arroz .....	52
Batata .....	63
Cebola .....	66
Feijão .....	74
Mandioca .....	83
Milho e Sorgo .....	88
Soja .....	98
Carne bovina .....	108
Leite .....	114

**ARTIGO TÉCNICO**

A Possibilidade da Reforma Agrária do Brasil Novo .....	121
Índice de Preços Pagos pela Agricultura Paulista: Mudanças no Painel de Levantamento de Preços, no Sistema de Ponderação e na Fórmula de Cálculo .....	137
Índices Mensais de Preços Recebidos pelos Agricultores Paulistas: Nova Estrutura de Ponderação e Comparação .....	141

**PREÇOS AGRÍCOLAS**

Cesta de Mercado .....	147
------------------------	-----

PREVISÕES E ESTIMATIVAS DAS SAFRAS AGRÍCOLAS DO ESTADO DE SÃO PAULO - ANO AGRÍCOLA 1989/90 - 5º Levantamento - Junho de 1990 .....	179
--	-----

LEGISLAÇÃO AGRÍCOLA .....	193
---------------------------	-----



**artigo técnico**

## A POSSIBILIDADE DA REFORMA AGRÁRIA DO BRASIL NOVO (1)

Yara Maria Chagas de Carvalho(2)  
Richard Domingues Dulley(2)

### 1 - INTRODUÇÃO

De 1964 a 1990 decorreu mais de um quarto de século em que a questão da reforma agrária vem tendo mínimos avanços e grandes retrocessos ou distorções. A leitura da mensagem no.33 de 1964, que encaminha o Estatuto da Terra ao Congresso Nacional, é rica em posturas "avançadas", ousadas, críticas da miséria, e em anseio por justiça social. Na crítica ao "Governo anterior" (leia-se João Goulart) afirma: "Ao invés de dar ao problema uma solução de direção e construção, a ação governamental só se exerceu na exasperação das tensões, no agravamento das contradições do sistema rural brasileiro, levando inquietação à toda parte, tanto ao campo como as áreas urbanas, tão dependentes do abastecimento na interdependência que a industrialização e a concentração urbana estabelecem com relação ao sistema agrícola" e "... Não é lícito, porém, utilizar-se o desamparo e desespero do povo como armas políticas. Não é honesto criar perspectivas risonhas mas vãs e temerárias. Menos ainda quando se trata de classes desfavorecidas que não devem ser enganadas com ilusórias esperanças (grifo dos autores)"(3).

Em crítica contundente ao Governo Constitucional deposto afirma: "Foi esse o ambiente social e político que o atual Governo (Castelo Branco) encontrou implantado no País com relação a problema tão grave e profundo. Não poderia o Governo permitir que o

problema da Reforma Agrária continuasse sendo simplesmente verbalizado por políticos inescrupulosos (grifo dos autores) que num acinte às próprias idéias que pregavam, adquiriram imensos latifúndios. Por isso tratou de dar prioridade absoluta à questão, estudando e encaminhando soluções econômicas e jurídicas dentro das reais possibilidades do País; conjugando fórmulas pendentes a forçar as atuais estruturas agrárias a uma rápida e efetiva modificação, (grifo dos autores) como se verá no exame que adiante se fará do projeto. Quer, antes, caracterizar esta proposição como uma realística, equilibrada, honesta e correta solução do problema agrário brasileiro" (4).

Nos fundamentos econômicos da reforma agrária inscritos na mensagem no.33 de 1964 do Estatuto da Terra, se reconhece, que o processo é ou foi uma necessidade na generalidade dos países. O agravamento das contradições e desigualdades da estrutura agrária brasileira decorre do fato que menos de 1% dos estabelecimentos absorve a metade da área total em 1960 e que ao revés, mais de 50% dos pequenos imóveis rurais ocupam menos de um quarto dessa área. Destaca-se, também, o papel da tributação como instrumento para a implantação da reforma agrária.

Decorridos 21 anos, em maio de 1985, o Governo da "Nova República" apresenta uma proposta para a elaboração do 1o. Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA). Este documento, ainda

(1) Recebido em 25/07/90. Liberado para publicação em 05/09/90.

(2) Pesquisador Científico do Instituto de Economia Agrícola (IEA).

(3) Instituto Brasileiro de Reforma Agrária - IBRA. Estatuto da terra: lei no.4504, de 30 nov. 1964. Rio de Janeiro, 1967. 58p.

(4) Ibid.

fiel aos princípios do Estatuto de Terra, faz em seu início um diagnóstico da situação recente, afirmando que os imóveis com mais de 1.000 hectares, que em 1967 ocupavam 46,9% da superfície total dos imóveis rurais do País, passaram a deter 58,3% em 1984. No outro extremo, os imóveis rurais do País, com menos de 100 hectares tiveram sua participação reduzida de 18,7% em 1967, para 14,0% em 1984. Naquele ano havia 10,5 milhões de trabalhadores rurais sem terra. A pressão sobre a terra, exercida por esse contingente de trabalhadores frente aos avanços e recuos na questão, por parte do Estado, resultou num acirramento dos conflitos e do número de mortos (quadro 1).

É indispensável relembrar aqui o conceito legal da reforma agrária de 1964, vigente também por ocasião do 1º PNRA. Considera-se pelo Artigo 1, parágrafo 1º do Estatuto da Terra, que é "...conjunto de medidas que visem promover a melhor distribuição de terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento da produtividade" (5).

Destaca ainda o documento do 1º PNRA, o inscrito no artigo 2º do Estatuto da Terra. "É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social na forma prevista nesta Lei" e o artigo 16: "A Reforma Agrária visa a estabelecer um sistema de relações entre o homem, a propriedade rural e o uso da terra, capaz de promover a justiça social, o progresso e o bem-estar do trabalhador rural e o desenvolvimento econômico do País, com a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio" (6).

É ressaltada a diferença que

o Estatuto da Terra faz entre reforma agrária e política agrícola. Conceitua política agrícola como "... o conjunto de providências de amparo à propriedade da terra, que se destina a orientar, no interesse da economia rural, as atividades agropecuárias, seja no sentido de garantir-lhe o pleno emprego, seja no de harmonizá-la com o processo de industrialização do País" (7).

O Estatuto da Terra distingue ainda, claramente, as diferenças entre reforma agrária e colonização, ainda que tenham objetivos semelhantes como possibilitar e concretizar o acesso do homem à terra com a finalidade de assegurar-lhe a condição essencial ao trabalho e à produção. A colonização, aplicando-se a terras públicas localizadas em regiões de desbravamento e ocupação, pressupõe grandes investimentos oficiais em infra-estrutura. A reforma agrária seria feita em áreas de domínio privado, situadas em regiões já ocupadas, dotadas de infra-estrutura, com densidade demográfica apreciável, onde prevalecem graves distorções da estrutura agrária e tensão social (8).

Em 1985, o 1º PNRA da Nova República estabelece que "... a reforma agrária constitui programa de prioridade absoluta (grifo dos autores) no concerto da política de desenvolvimento agrícola ..." e estabelece metas através de programas plurianuais e ações específicas em áreas prioritárias procurando atingir os seguintes objetivos:

a) Geral

Mudar a estrutura fundiária do País, distribuindo e redistribuindo terra, eliminando progressivamente o latifúndio e o minifúndio e assegurando um regime de posse e uso que atenda aos princípios de justiça social e

(5) IBRA, op. cit. nota 3.

(6) Ibid.

(7) Ibid.

(8) Ibid.

QUADRO 1. - Número de Conflitos pela Posse da Terra e de Mortos, Brasil, 1971/84

Ano	Ocorrências	Mortos
1971	109	20
1976	126	31
1981	896	91
1984	950	180

Fonte: 1o. Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), Comissão Pastoral da Terra (CPT) e Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA).

aumento da produtividade, de modo a garantir a realização sócio-econômica e o direito de cidadania do trabalhador rural.

b) Específicos

- contribuir para o aumento da oferta de alimentos e de matérias-primas buscando o atendimento prioritário do mercado interno;

- possibilitar a criação de novos empregos no setor rural, de forma a ampliar o mercado interno e diminuir a sub-utilização da força de trabalho; e

- promover a diminuição de êxodo do campo, procurando atenuar a pressão populacional sobre as áreas urbanas e os problemas dela decorrentes (9).

O PNRA estima que entre 1978 e 1984 o contingente de trabalhadores rurais sem terra ou com pouca terra aumentou de 6,7 milhões para 10,6 milhões com crescimento expressivo, principalmente, da massa assalariada (quadro 2).

Para o quadriênio 1985-89, partia-se, portanto, de um patamar de 100 mil beneficiários no primeiro ano, atingindo índices progressivos até 550 mil em 1988-89.

Como meta, num horizonte de 4 anos, o PRNA é proposto para atender a 1,4 milhão de trabalhadores rurais sem terra ou com pouca terra, número esse que até o final do século atingiria a cifra de 7,1 milhões de beneficiários (quadro 3).

Durante o Governo Sarney não só os objetivos e metas do PNRA foram esquecidos como fortaleceu-se no processo de formulação da Constituinte a organização dos proprietários rurais que haviam se agrupado na União Democrática Ruralista (UDR) que, levantando fundos em leilões públicos amplamente noticiados pelos elevados valores, financiou a campanha de inúmeros congressistas na eleição de 1986. Como resultado, a Constituição de 1988, num claro retrocesso em relação ao Estatuto da Terra, define no seu artigo 199 que não são passíveis de desapropriação para fins de reforma agrária as terras produtivas. Assim um pequeno conjunto de proprietários rurais se sobrepôs aos interesses de toda sociedade brasileira.

Seguiu-se a campanha eleitoral para a Presidência da República, em 1989, na qual o tema da reforma agrária foi bastante discutido pelos

(9) Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA. Proposta para elaboração do 1o. Plano Nacional de Reforma Agrária da Nova República - PNRA. Brasília, 1985. 53p.

QUADRO 2. - Trabalhadores Rurais sem Terra ou com Pouca Terra, Brasil, 1978 e 1984  
(em 1.000 trabalhadores)

Tipo	1978	1984
Minifundistas		
Proprietários	1.469	1.872
Posseiros	505	644
Parceiros	273	433
Arrendatários	122	180
Assalariados permanentes	1.104	2.147
Assalariados temporários	2.560	4.260
Outros trabalhadores assalariados	713	1.104
<b>Total</b>	<b>6.746</b>	<b>10.640</b>

Fonte: Para 1978, Cadastro de Imóveis Rurais (INCRA) e para 1984, estimativa com base nas Estatísticas Cadastrais. Brasília, INCRA, de 1978. Estatísticas Tributárias. Brasília, INCRA, 1984.

QUADRO 3. - Metas do 1o. PNRA da Nova República para o período 1985/2000

Período	Beneficiários (em mil)
1985-1986	100
1986-1987	300
1987-1988	450
1988-1989	550
1989-1993	2.000
1993-1997	2.000
1997-2000	1.700
<b>Total</b>	<b>7.100</b>

Fonte: Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), op. cit. nota 9.

candidatos. O candidato oriundo da União Democrática Ruralista (UDR), que se opunha frontalmente à reforma agrária, terminou colocado nos últimos lugares com menos de 1% ou 2% dos votos. Com a posse do presidente eleito, segue-se o plano de estabilização econômica e seu rebatimento sobre todos os setores da economia.

No que diz respeito às questões de agricultura e reforma agrária, as Diretrizes de Ação do Novo Governo, após relacionar em itens seus pontos gerais, referem-se a mesma questão brasileira da seguinte forma: "Por fim, mas não menos importante, é preciso promover a articulação entre a nova política agrícola e a reestruturação fundiária. Deve-se ter muito claro que a reforma agrária é, acima de tudo, um imperativo de justiça social e como tal será implementada. É inadmissível em todo os sentidos que a violência seja a forma de encaminhamento das tensões no campo. O imposto territorial rural será aplicado em caráter fortemente progressivo de forma a desestimular a manutenção de latifúndios improdutivos. Com isso, será provocada a utilização racional das terras e sua realocação, combatendo a especulação e propiciando o financiamento dos requisitos gerais da reforma agrária que, como todos sabem, não se limita à questão da propriedade da terra. Os critérios de aplicação do ITR serão cuidadosamente examinados para se evitar indesejáveis efeitos no meio ambiente. A reforma agrária será implementada junto com programas de desenvolvimento para a pequena agricultura e com a utilização da estrutura do cooperativismo para viabilizar os assentamentos. Aí serão utilizados mecanismos de estímulo ao desenvolvimento de formas avançadas de produção com a decisiva participação do Estado na infra-estrutura básica" (10).

Documento mais recente, "INCRA: Proposta de Atuação" estabelece objetivos, estratégia e instrumentos de ação. Em síntese, essa proposta de ação define que o objetivo do Programa Nacional de Política Agrária "... tem fundamentalmente o objetivo de tornar disponíveis ao uso econômico e social e ao exercício da propriedade as terras ociosas, públicas e particulares, assegurando o indispensável clima de tranquilidade e ordenação do processo de ocupação e desenvolvimento econômico do meio rural (11).

Basicamente contempla os seguintes projetos: Reforma Agrária; Assentamentos Extrativistas; Assentamento Dirigido; Cooperativas de Colonização; Ações Discriminatórias e Regularização Fundiária; Promoção e Viabilização de Contratos Agrários; e de Recadastramento de Imóveis Rurais.

Contribuem também para identificação daquilo que possivelmente acontecerá no futuro próximo em relação à questão agrária, os pronunciamentos públicos do Ministro da Agricultura e Reforma Agrária. O discurso do atual Ministro incorporou boa parte do discurso oficial tanto dos Governos militares quanto da Nova República, principalmente, em relação a sua retórica, tais como, o compromisso com a reforma agrária, sua prioridade, e preocupação com o êxodo rural.

As informações oficiais disponíveis são bastante restritas, o que obriga a que se fique no terreno das hipóteses. Neste sentido, em relação as possibilidades da Reforma Agrária no atual Governo, recorre-se a uma retrospectiva da atuação do Estado em relação à política fundiária no último quarto de século, no sentido de identificar e contrapor o possível eixo da política agrária do Governo Collor à experiência concreta anterior, de modo

(10) Collor de Mello, Fernando. Diretrizes de ação do governo. Brasília 1989. 131p.

(11) INCRA: proposta de atuação. s.n.t. 15p. (mimeo)



que se possa vislumbrar algum rumo para o encaminhamento das questões agrárias brasileiras.

## 2 - OBJETIVO DO TRABALHO

O objetivo do presente artigo é conceituar a política fundiária proposta pelo atual Governo e obter indicadores dos rumos que serão seguidos em relação à reforma agrária. Para tanto, mediante a utilização de documentos disponíveis e do discurso do Ministro da Agricultura, discute-se a possível eficácia dos instrumentos de sua proposta frente à experiência histórica nacional.

### 2.1 - Marco Teórico

Por reforma agrária entende-se: a redistribuição da propriedade da terra em benefício dos pequenos agricultores e trabalhadores agrícolas contida em uma política ampla, que compreende, não somente a oportunidade de ser proprietário mas, também, outras diversas medidas para ajudar os agricultores através de uma maior segurança na posse, melhores sistemas de crédito, maiores facilidades de comercialização, serviço de assistência técnica, educação, etc. (12).

Os atributos fundamentais do processo de reforma agrária, segundo a definição da Comissão Econômica para América Latina (CEPAL), são:

Em primeiro lugar, de que o processo de reforma agrária deveria ser massivo e rápido, não um simples processo de colonização. Para que seja verdadeiramente significativa, a redistribuição de terra deve beneficiar a um grande número de famílias campo-

neas (trabalhadores sem terra). Ainda que hoje seja reduzida sua capacidade empresarial é necessário dar-lhes oportunidade de desenvolvê-la, o que se conseguirá quando tiverem acesso à propriedade da terra. É uma falácia pretender, como muitas vezes se insinua, que primeiro se tenha que educar os camponeses (beneficiários) e depois dar-lhes oportunidades. É provável, que muitos dos beneficiados fracassem como empresários e tenham que ser substituídos por outros. Entretanto, um processo de melhoria das condições de vida e de produtividade das massas rurais, como o que se postula, não poderia levar-se a bom termo com uns poucos selecionados, senão com um número considerável deles.

Além disso, o processo de reforma agrária deveria ser rápido, entendendo-se, por isso, que se faça em poucos anos o trabalho substancial de redistribuição massiva dos direitos sobre a terra e água. A importância da rapidez respalda-se na necessidade de superar no mais breve lapso possível a instabilidade que um processo dessa natureza tende a criar no meio agrícola. A rápida superação dessa instabilidade seria fundamental para que o processo de produção não se visse negativamente afetado, já que, por outro lado, esse deverá responder ao incremento da demanda de alimentos que derivaria da distribuição da riqueza e da renda, originados pelo próprio processo de reforma (13).

### 2.2 - Hipótese

A proposta de reforma agrária desenhada pelo atual Governo substitui a concepção de transformação na estrutura de propriedade da terra (que a

(12) Warriner, Doreen. Land reform and development in the Middle East, citado por Barradough, Solon. Que es una reforma agrária. In: Delgado, Oscar, ed. Reformas agrarias em la América Latina: procesos y perspectivas. Mexico, Fondo de Cultura Económica, 1965. p. 127-145.

(13) Comissão Econômica para América Latina - CEPAL. Los organismos internacionales ante la reforma agraria. In: Delgado, Oscar, ed. Reformas agrarias en la América Latina: procesos y perspectivas. Mexico, Fondo de Cultura Económica, 1965. p. 29-35.

caracteriza), por uma estratégia de política fundiária que objetiva proporcionar maior facilidade de acesso a esta.

### 3 - A IDENTIFICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS

A política agrária do atual Governo ainda carece de maior definição, aparentemente dependente da efetiva implantação do Conselho Nacional de Política Fundiária, cuja função é a de "preparar as diretrizes básicas da reforma da atual estrutura de ocupação no meio rural" (14) com a participação de todos os segmentos sociais ao campo. Apesar disso, algumas diretrizes já foram definidas e a análise retrospectiva dos embates existentes e já ocorridos em torno da reforma agrária indica que encampou-se as reivindicações de parte do segmento social que já detém a terra no Brasil.

#### 3.1 - O Recadastramento

A desapropriação aceita dentro dos cânones definidos pela concepção de inviolabilidade dos direitos da propriedade privada está associada ao reconhecimento da sua função social. A averiguação do seu cumprimento exige, como pré-requisito à desapropriação, a existência de um cadastro atualizado. Neste sentido, a implantação da Reforma Agrária já foi postergada em nome da necessidade da sua realização, isto é, a análise histórica da experiência brasileira demonstra que em meados dos anos 60, a implantação da Reforma Agrária foi inicialmente postergada e depois esquecida pelo Estado através do recurso de obediência a esse mesmo argumento. A desmobilização política que se seguiu, resultado da ação do aparelho repressor da ditadura, da política de desenvolvimento

rural e da substituição da colonização pela de reforma agrária, não foi acompanhada da eliminação das suas causas mas ao contrário, reforçou-as na sua dimensão social, cuja manifestação concreta é o recrudescimento dos conflitos e o surgimento e fortalecimento de movimentos sociais associados à questão de Reforma Agrária.

Partindo deste diagnóstico, no ressurgimento da proposta em meados dos anos 80, as posições se polarizaram; trabalhadores e técnicos comprometidos com a proposta de reforma agrária via desapropriação consideraram desnecessário o recadastramento e propunham uma estratégia alternativa mais flexível e ágil. As áreas passíveis de desapropriação, segundo os critérios legais, seriam apontadas ao órgão responsável que se encarregaria de fazer vistoria e atualização do cadastro, levando a questão da adequação da abertura do processo para ser discutida na Comissão Agrária. A não realização de um novo cadastro não comprometia a ação realizada e significava uma desburocratização e agilização do processo. A manutenção da bandeira do recadastramento, pelas entidades patronais, carece de argumentação sólida e, dessa forma, sugere a existência de outro objetivo: a inviabilização do processo pelo seu retardamento.

A proposta de Reforma Agrária do atual Governo faz ressurgir a figura do recadastramento mas, por outro lado, também se manifesta claramente sobre o caráter marginal que as desapropriações assumirão. Se de um lado utiliza o recurso do adiamento da desapropriação o faz de uma forma mais explícita, reduzindo diretamente a relevância do alcance do instrumento sob consideração. O recadastramento parece estar mais associado ao instrumento que sugerem será priorizado: a tributação.

---

(14) O Estado de São Paulo, São Paulo, 04 abr. 1990.

### 3.2 - A Tributação

O Estatuto da Terra apresentava três alternativas fundamentais para alteração da estrutura de propriedade da terra no País: a desapropriação, a constituição da pequena produção familiar em terras devolutas arrecadadas, e o imposto territorial rural sobre terras improdutivas. As propostas patronais apresentadas como alternativas ao PNRA, durante o período de debates que seguiu a sua apresentação no II Congresso da CONTAG e a sua aprovação, privilegiaram este instrumento.

A Confederação Nacional da Agricultura (CNA) hierarquiza os instrumentos de política fundiária, privilegiando a tributação, em seguida, a colonização e por último a desapropriação (15). A proposta da Sociedade Rural Brasileira (SRB) enfatiza a importância da tributação salientando que, se esta não conseguiu alcançar os objetivos propostos, não foi por uma inadequação do instrumento mas pela forma insatisfatória como foi aplicado (16).

A proposta de atuação do INCRA afirma: "A tributação da terra, procurando taxar, com maiores índices de progressividade do Imposto Territorial Rural - ITR, os imóveis mantidos inexplorados (ou inconvenientemente explorados) ou, ainda, como reserva de valor, será acionada utilizando-se os atuais mecanismos disponíveis. O ITR inclui-se entre os principais instrumentos com que conta o Poder Público para promover a reestruturação agrária do País, pois inibe atividades meramente especulativas em torno da propriedade da terra" (17).

A ênfase do Governo atual na tributação reflete, de certa forma, mais uma vez os anseios de entidades patronais, mas se sua efetiva implan-

tação depende da qualidade do recadastramento, a agilidade do processo fica comprometida. A tributação elevada e progressiva é um instrumento de difícil utilização não só por ocasião da sua implantação mas acima de tudo na sua manutenção. Ferir interesses econômicos fortes exige uma mobilização social intensa, comprovadamente insuficiente no caso brasileiro mesmo em momentos de intenso conflito e de possível ruptura. Desta forma, mesmo admitindo o comprometimento do Governo atual com o estabelecimento de alíquotas elevadas, permanece a dúvida sobre a viabilidade da sua manutenção a longo prazo.

A transferência da incumbência da arrecadação do Imposto Territorial Rural para a Receita Federal constitui medida que indica, aparentemente, a intenção de moralizar esse tributo, caso os devedores sejam obrigados a pagar imposto atrasado ou entregar parte de suas terras como pagamento, e que um maior contingente de proprietários passe a pagar efetivamente. O valor da terra declarado individualmente ao INCRA pelos proprietários no cadastro é bastante inferior ao preço de mercado.

Os efeitos de uma tributação progressiva, de qualquer forma, levariam pelo menos dois ou três anos agrícolas para apresentar algum resultado, em termos de mudança na estrutura da propriedade da terra, uma vez que o Governo considera indispensável promover o recadastramento para ter um diagnóstico da situação fundiária do País.

### 3.2 - A compra de terras com recursos do Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS)

A introdução desta alteração nas formas de liberação dos recursos

(15) Folha de São Paulo, São Paulo, 28 jun.1985.

(16) O Estado de São Paulo, São Paulo, 21 ago. 1985.

(17) INCRA, op. cit. nota 11.

do FGTS salienta, em primeiro lugar, a tentativa de viabilizar mais recursos para aquisição de terra a um segmento da população trabalhadora já incorporado ao mercado de trabalho. O perfil deste proprietário que se procuraria estimular é predominantemente urbano e de remuneração elevada. A característica urbana é garantida pela recente introdução do FGTS no meio rural pela Constituição de 1988. O nível alto de renda seria necessário em função do elevado preço da terra nas regiões de ocupação antiga e em resposta à relação inversa que se estabelece entre nível de recursos disponíveis e idade do chefe da família.

Realizou-se, neste estudo, uma simulação em termos do nível de salário e tempo efetivo de trabalho, com o objetivo de calcular a disponibilidade efetiva de recursos considerando que o volume desses é proveniente da adição mensal de 8% do salário bruto e mais a remuneração real da poupança, considerada de 0,5%. Os preços por hectare utilizados referem-se a terras de primeira e segunda qualidades, assim como, as próprias para pastagem, de acordo com o levantamento do IEA em fevereiro de 1990 (18). Para tornar o rendimento compatível, utilizou-se o salário mínimo vigente no mês, como unidade de medida.

Desta forma, pode-se afirmar que o trabalhador que recebe um salário mínimo não teria possibilidade de adquirir terra suficiente para garantir a subsistência familiar nem mesmo por ocasião da aposentadoria. De fato, somente se recebesse 5 salários mínimos teria condição de adquirir um módulo rural ao se aposentar. Após um período de trabalho de 20 anos, a composição da força de trabalho familiar deve atingir seu nível mais favorável pela possibilidade de contar efetivamente com o trabalho do chefe

da família e dos filhos adultos, entretanto, a adequação da definição de módulo rural para este grupo familiar é tênue e de pouca duração. Sob esta definição temporal e estas restrições, são necessários 14,4 salários mínimos de renda mensal para aquisição de 1 módulo rural de terra de boa qualidade no Estado. A redução de tempo de trabalho para dez anos demonstra que somente salários bastante elevados poderão ser beneficiados com a medida. Os dados apresentados demonstram inequivocamente que a medida não beneficiaria trabalhadores urbanos de baixa renda que pretendessem instalar-se no campo como produtores familiares. A relação inversa entre disponibilidade de recursos e tempo de trabalho torna inviável a estratégia (quadro 4).

Por outro lado, essa restrição não se aplica aos rendimentos mais altos. Já ao nível de 25 salários mínimos mensais, ao se aposentar, é possível adquirir uma área de 80 hectares, na qual terá que utilizar, necessariamente, mão-de-obra contratada. Desta forma, a implantação dessa medida parece estar voltada a beneficiar trabalhadores urbanos, bem remunerados, que desejem se transferir para o campo na condição de empregadores. Aos demais, sobraria talvez o recurso de buscar as regiões de fronteira do País, ampliando aí a demanda por terra, beneficiando as cooperativas e o setor privado em geral, chamados a participar do programa fundiário nacional. O alcance e a propriedade desse instrumento é questionável até mesmo em função do objetivo econômico que se pretende: a expansão da produção e emprego. E isto devido às dificuldades que implicam a mudança do trabalho urbano para o rural.

### 3.4 - O Projeto Parceria

Uma outra linha de ação defi-

---

(18) Santos, Zuleima A.P.S. Mercado de terras agrícolas. Informações Econômicas, v.20, n.6, 1990, p.99-106.

QUADRO 4. - Tamanho da Propriedade Adquirível(1), por Rendimento do Assalariado, Tipo de Terra e Tempo de Trabalho, Estado de São Paulo

(em hectare)

Rendimento (em SM)	35 anos			20 anos			10 anos		
	Primeira	Segunda	Pastagem	Primeira	Segunda	Pastagem	Primeira	Segunda	Pastagem
1	3,22	4,14	4,84	1,04	1,34	1,57	0,37	0,48	0,56
5	16,09	20,72	24,20	5,21	6,72	7,85	1,85	2,38	2,78
10	32,18	41,44	48,40	10,44	13,44	15,70	3,70	4,77	5,57
25	80,46	103,62	121,01	26,09	33,60	39,24	9,25	11,92	13,92

(1) Disponibilidade financeira calculada considerando a contribuição ao FGTS de 8% do salário, um rendimento real da poupança de 0,5% e valor médio de terras para o Estado de São Paulo, Santos, op. cit. nota 18.

Fonte: Elaborado a partir de dados básicos do Instituto de Economia Agrícola (IEA).

nida pelo novo Governo, mas ainda não detalhada, refere-se a essa forma de acesso à terra para o trabalhador rural que garante a manutenção da estrutura fundiária por duas formas: viabilizando a produção e, portanto, eliminando a possibilidade de desapropriação, e estabelecendo uma relação com um trabalhador que "não tem expectativa" de se tornar proprietário, esvaziando o movimento de luta pela propriedade da terra.

Em relação ao instrumento da parceria, o que se pode dizer é que pode constituir-se num caminho natural para o acesso à terra por parte dos despossuídos ou dos "descamisados", mas sempre dependerá da boa vontade do proprietário e de condições especiais de usos e costumes locais. Certamente, não constituirá uma medida impositiva, mas apenas estímulos e garantias a serem propostas aos proprietários de modo que abram suas terras aos sem terra.

A reformulação do sistema de parceria, como o definido no Estatuto da Terra, constou da proposta alternativa ao PNRA apresentada pela SRB em 1985 (19). A ênfase nas formas de acesso temporário à terra prestar-se-ia a reduzir tensão no campo e expandir a produção sem alteração da estrutura de propriedade da terra.

### 3.5 - Regularização de Terras

A necessidade e a existência de programas de regularização de terras emanam do desenvolvimento da forma de produção capitalista. Desta forma, a ação do Estado em relação ao uso desse instrumento se reveste de caráter permanente mesmo quando a implementação das outras diretrizes da política é esvaziada. Os problemas fundamentais que permeiam estes programas são a agilidade e a parcialidade da ação do Estado. A violência, fruto dessas situações irregulares,

define a necessidade de implementar a regularização em caráter permanente e complementar a outras medidas de política fundiária. A reconstrução histórica das características da evolução da política fundiária nacional indica que os sucessivos governos, por falta de vontade política de realizar um programa efetivo de reforma agrária, de modo oportunista também procuraram apresentar a regularização e a consequente titulação como tal.

### 3.6 - Perspectivas da Desapropriação

Pode-se notar uma nova postura em relação à questão das desapropriações desde que pela primeira vez procura-se separá-la das tensões sociais. Coloca-se claramente que terras invadidas não serão desapropriadas, levando-as para o âmbito da polícia e da justiça. Embora bastante prática do ponto de vista do Estado, não deixa de ser uma forma de não enfrentar a questão fundiária brasileira que constituiu-se exatamente desse tipo de problema. Essa postura amplia-se na medida em que se anuncia a intenção de "desideologizar" a reforma agrária. A reforma agrária é vista apenas como uma questão técnica e de eficiência. São feitas restrições à desapropriação como instrumento de distribuição de terra, frente às demais, como tributação, compra e venda, parceria e outras.

Essa escolha esconde uma posição política disfarçada pelos pressupostos do liberalismo econômico que está na base das assertivas governamentais da "desideologização" da questão fundiária. O fato mais importante a considerar é que as áreas disponíveis para assentamento, via tributação, deixam de estar necessariamente associadas à região onde se localizam os "beneficiários" potenciais, diferentemente do critério de desapropriação das áreas de conflito. Inverte-se

---

(19) O Estado de São Paulo, op. cit. nota 16.

a prioridade dos objetivos: ao invés de centrar a política no homem, desloca-se para a propriedade, comprometendo a possibilidade de sucesso da ação do Estado.

A transformação de trabalhadores rurais em produtores enfrenta dificuldades variadas no âmbito da transformação social e cultural necessária para que possam corresponder ao "modelo de produtor" definido, e pela forma de inserção na economia que se exige pelo pacote tecnológico que se quer impor. Deslocados do meio natural e social, essas dificuldades são exacerbadas.

O objetivo da política é efetivamente social, quando atinge beneficiários específicos, individualizados e não grupos genéricos impessoais; quando a política se compromete com a maximização do bem-estar social e econômico de famílias selecionadas e não de famílias quaisquer que ocupem o dado pedaço de terra; quando o sujeito da política é o homem e não a produção que transforma o homem em agente ideal despersonalizado, onde a desistência e a nova seleção de beneficiário identifica o verdadeiro sujeito da política: a terra e a produção que daí advém.

Independentemente do grupo social a ser beneficiado (pequenos produtores, meeiros, arrendatários, parceiros, posseiros, trabalhadores temporários ou permanentes), o conteúdo social da política se define pela caracterização do sujeito da política. Se o homem assume esse papel, os instrumentos selecionados têm que garantir o menor risco possível no atendimento do objetivo: essa é a eficiência exigida dos instrumentos na órbita da escolha entre alternativas de política. O deslocamento do meio natural e social age no sentido de ampliação do risco, pelo desconhecimento das especificidades agro-econômicas e pela ruptura dos laços de solidariedade, fundamentais na organização da produção familiar. Desta forma, acredita-se que a substituição do instrumento

desapropriatório pelo da tributação representa uma mudança no sujeito da política e a transformação de uma política social em econômica.

Em relação a aspectos da administração, a descentralização da reforma agrária para o nível de unidade da Federação e município é apresentada como uma forma de agilizá-la. Neste aspecto, as decisões e envolvimento local tornar-se-ão obviamente mais fortes. A proposta de descentralização da implantação tem sua origem na experiência adquirida pelo Estado no período do PNRA, não se constituindo, portanto, numa inovação restrita à proposta do atual Governo. Este fato, entretanto, não assegura uma dinamização do processo de reforma agrária, uma vez que o poder político local poderá ser exercido exatamente no sentido contrário da reforma agrária.

A criação de um Conselho Nacional da Política Fundiária, embora dê idéia de que nele serão discutidas as diretrizes básicas da estrutura de ocupação no meio rural, choca-se com os fatos, na medida em que os instrumentos definidos pelo atual Governo, discutidos nas páginas anteriores, já definem as linhas básicas da atuação do Estado nessa questão que, como foi salientado, representa muito mais os anseios dos proprietários rurais.

Novidade constitui-se também a proposta de que a iniciativa privada, ou seja, cooperativas, sejam agentes executores da reforma agrária (tomando como base experiências como da Coopercotia). Se essa participação apresenta aspectos favoráveis, diante da expectativa de maior eficiência e realismo na implantação dos assentamentos, coloca outras questões de responsabilidade no planejamento e execução como definição do módulo, seleção dos beneficiários e tipo de exploração. Enfim, elementos que definem na prática os objetivos da política. A condução do processo pela iniciativa privada levará à subordinação dos objetivos políticos e sociais ao econômico, ao passo que a reforma agrária

ria, entendida como instrumento de transformação político-social, nega esse caráter de submissão.

### 3.7 - Colonização ou Reforma Agrária

Aurélio Buarque de Holanda em seu dicionário define colonização como "ato ou efeito de transformar em colônia", e essa como "grupo de migrantes que se estabelecem em terra estranha" ou "grupo de pessoas que se estabelecem noutra região de seu país" ou "lugar onde se estabelece qualquer destes grupos".

O Estatuto da Terra define Reforma Agrária como a forma de acesso à propriedade rural através de: desapropriação por interesse social, doação, compra e venda, arrecadação dos bens vazios e herança ou legado (art.17). A colonização, por sua vez, está associada a terras incorporadas, ou que venham a ser, ao Patrimônio Público (art. 56).

Essa definição desaparece da legislação em 1966 em resposta a determinação do Estado de substituir o programa de Reforma Agrária pelo de Colonização, transformando esse último em um programa de contra reforma agrária (20).

Ainda que no discurso atual a palavra colonização apareça diferenciada do termo reforma agrária, o que poderá ocorrer na prática permanece uma interrogação.

A análise histórica da ação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária mostra uma evolução clara que o distanciou de uma política de cunho proeminente social para a econômica. No âmbito da determinação das vias de atuação, inicia com projetos de reforma agrária. Evolui então para os de colonização oficial: inicialmente, os Projetos Integrados de Colonização (PICs), em que a disponibilidade de recursos não era um pré-

requisito; para os Projetos de Assentamento Dirigido (PADs), em que esse requisito passa a ser de fato, um critério de seleção. A evolução a partir daí se dá no sentido de substituir o Estado pelo setor privado na gerência dos projetos. Em termos do público beneficiário, há tendência em restringir-se aos trabalhadores rurais com experiência na administração da produção, abrindo para os demais a ampliação dos postos de trabalho em empresas formadas pela licitação de áreas na região da fronteira, estimuladas através da política de incentivos e subsídios. Durante todo esse período, embora a legislação diferenciase claramente os dois termos, a prática foi tentar confundí-los, ou seja, apresentar ações de colonização como sendo reforma agrária.

O período do PNRA representou uma ruptura da evolução dessa diretriz que, aparentemente, pretende ser retomada pelo atual Governo.

A ênfase dada a participação do setor privado e, particularmente, a ação das cooperativas, é o melhor indício disso.

A política de crédito subsidiado nos anos 70 estimulou o uso especulativo da terra, principalmente nas áreas de fronteira. Se o alvo principal da atual política são as áreas improdutivas, é nessa região que poderá se concentrar a maior parte das áreas que ficarão disponíveis, mesmo que pela compra, para os 500.000 assentamentos prometidos.

A política pode ser intitulada de reforma agrária, no que diz respeito à distribuição da propriedade da terra, mas considerado o aspecto da necessidade do deslocamento dos beneficiários e da infra-estrutura disponível, a experiência se aproximará mais da colonização e, neste sentido, é importante resgatar alguns dos ensinamentos importantes que a história

(20) Ianni, Otavio. Colonização e contra-reforma agrária na Amazônia. Petrópolis, Vozes, 1979.



nos fornece em relação à mesma:

- Inexistência de conhecimento agrônomo suficiente para implantação da atividade agropecuária em região de floresta tropical (21);

- Precariedade dos serviços de extensão rural e promoção social, na órbita do Estado, pela inexistência de uma metodologia de trabalho e uma política de emprego e salários que garanta maior estabilidade do pessoal de campo (22);

- deficiências comprometedoras da rentabilidade econômica da produção por problemas na infra-estrutura de armazenagem, comercialização e transporte, mesmo em colonização privada (23);

- a importância da itinerância no melhor desempenho econômico, tanto em função da ampliação da capacitação de acumulação financeira como de conhecimento ambiental (24); e

- a "superioridade" tecnológica dos produtores, originários da região em relação aos provenientes de outras regiões do País, que em princípio estariam familiarizados com formas mais "modernas" de produção (25).

#### 4 - CONCLUSÃO

Deixando claro que as considerações acima situam-se em grande parte no terreno das hipóteses, pois a documentação disponível é bastante restrita, procura-se à luz da História recente da questão agrária brasileira

prever alguns caminhos que poderão ser seguidos pelo atual Governo.

A proposta da política fundiária atual não fugiu ao padrão histórico normal dos responsáveis pela política agrária brasileira no último quarto de século. A novidade está no fato de que, no seu conjunto, indica muito mais uma proposta que tem como objetivo central colocar à disposição, das diversas camadas da população, novos canais de acesso à terra, seja através da parceria, aquisição no mercado e titulação pelo Estado, tanto em áreas já ocupadas como em novos assentamentos.

Aparentemente, abandona-se o conceito de mudança ou transformação na estrutura da propriedade da terra. O conceito de reforma agrária como um processo com início, meio e fim, a exemplo do que ocorreu na Itália, Japão e outros países capitalistas modernos, é substituído por um ajustamento da estrutura agrária.

O discurso do atual Ministro da Agricultura e Reforma Agrária incorpora, portanto, boa parte do discurso oficial dos governos militares e da Nova República, no que diz respeito ao diagnóstico e objetivos da política.

Com relação ao diagnóstico, enfatiza a concentração fundiária, o êxodo rural, a miséria, a violência, a injustiça social, a existência de latifúndios, o que o leva a estabelecer compromisso com a reforma agrária associada à uma política de desenvol-

- 
- (21) Almeida, Anna L.O. A dinâmica econômica da fronteira brasileira. Rio de Janeiro Universidade Federal, 1987. p. irreg. (Tese - Prof. Titular)
- (22) Carvalho, Yara, M.C. O pólo noroeste e a política de desenvolvimento regional. In: Encontro Nacional de Grupos Temáticos do Projeto de Intercâmbio de Pesquisa Social em Agricultura, 13., Rio de Janeiro, 1988. Anais... (no prelo) e Coy, Martín. Realidade atropela os planos do pólo noroeste. Pau-Brasil, v.2, n.11, 1986, p.63-73.
- (23) Santos, J.V. T. Matuchos, la reve de la terre: etude sur le processus de colonization agricole et les luttes des paysans meridionaux aux Bresil 1930-1984. Nanterre, Université de Paris, 1986. (Tese -Doutorado) e Almeida, Anna L.O., op. cit. nota 21.
- (24) Almeida, Anna L.O., op. cit. nota 21.
- (25) Moran, E. Criteria for choosing successful homes teachers in Brazil. Research in Economic Anthropology, v. 2, 1979.

vimento rural.

Entretanto, os instrumentos identificados para implantação da política são os mesmos definidos no Estatuto da Terra e, que foram, de alguma forma, utilizados ao longo de todo o período. A diferença essencial das diversas etapas históricas vividas refere-se à ênfase diferenciada concedida a cada um dos instrumentos ao longo do tempo. Inicia-se em 1965, atribuindo atenção especial ao programa de reforma agrária e tributação. Nos anos 70, prioriza-se a colonização deixando as propostas anteriores esvaçadas. Em 1985 ressurgem, com o PNRA, a importância da Reforma Agrária. No atual Governo, a tributação ascende ao principal instrumento de transformação da estrutura agrária. De certa forma, retoma-se a evolução interrompida pelo PNRA, marcada pela crescente participação do setor privado na gerência dos assentamentos, pelo atendimento a beneficiários dotados de recursos, simultaneamente, à geração de postos de trabalho, decorrente da expansão do número e da área das empresas rurais.

A tributação surge na proposta como instrumento primordial, pela posição secundária dada as desapropriações e a própria colonização.

A eficácia da tributação é dependente do estabelecimento e cumprimento de alíquotas elevadas e adequação do valor venal declarado dos imóveis. Estas devem ser de tal ordem que levem o proprietário das terras improdutivas a produzir, gerando mais emprego assalariado ou através do programa de parceria pretendido pelo governo. A outra alternativa que se coloca ao proprietário, em não produzindo, é a de perder a terra ou vendê-la. Nos casos de perda da terra, define-se a outra linha de encaminhamento da política baseada no assentamento gerenciado pelo setor privado, em particular as cooperativas.

A decisão de venda da terra, estimulada pela incapacidade de pagamento do imposto, propiciaria uma expansão da oferta, com tendências ao

declínio dos preços. Do lado da demanda, atua a criação da possibilidade de uso do FGTS para aquisição de terra, que favorece os trabalhadores urbanos de renda mais elevada.

O rumo adotado pelo Governo, na questão fundiária, segue na direção e sentido da retomada da política anterior ao PNRA, mas incorporando agora idéias e base de apoio de entidades patronais da agricultura. O possível sucesso nesse empreendimento resultará na geração de novos empregos no campo, o que poderá minimizar a situação social grave aí existente, decorrente da atual estrutura agrária, entre outros fatores.

O Governo aposta na tributação fortemente progressiva como principal instrumento de transformação. Entretanto, a implementação dessa medida depende de condições políticas favoráveis, uma vez que contraria interesses econômicos dos proprietários de terras que permaneçam improdutivas, além de ser de duvidosa eficácia, como instrumento de transformação. A transferência de arrecadação do Imposto Territorial Rural para a Receita Federal constitui-se, sem dúvida, indicador de que se pretende moralizar esse tributo.

Outra dificuldade a ser enfrentada será o baixo valor da terra declarado pelos proprietários no Cadastro do INCRA e que deverá ser atualizado.

Alguns efeitos positivos poderão decorrer do fato de que maior número de proprietários terá que pagar seu imposto, desde que haja perspectiva de alguma penalização. Os efeitos de uma tributação progressiva, de qualquer modo, seriam defasados no tempo para apresentar algum resultado em termos de mudança de estrutura fundiária, ainda mais se for necessário um novo cadastramento rural.

Admitindo-se a hipótese do sucesso da tributação, o papel colonizador e desapropriatório, previstos pelo Governo, será fortemente reduzido ou tornado inócua, uma vez que, sim-

plesmente, desaparecerão as terras improdutivas com os proprietários produzindo ou arrendando suas terras.

No caso contrário, ou seja, a insolvência de parte dos agricultores, esses terão que vender suas terras por não poder pagar o imposto ou as perderão se não pagar. Nesse quadro de maior disponibilidade de terras, os demais instrumentos de ação propostos, como FGTS, o assentamento das famílias sem terra com participação de cooperativas, ganharão importância. Dessa forma, se estabeleceria uma indeterminação no comportamento do preço da terra, dependente do interesse e possibilidade dos trabalhadores urbanos em utilizar o dinheiro do FGTS, assim como da política agrícola em geral, que determinará a viabilidade ou não do "Projeto Parceria" ou de formas alternativas de tornar as terras produtivas. E pode-se inferir que a hipótese mais provável, em relação ao pretendido pelo Governo quanto à questão fundiária brasileira, é a de que se consiga realizar um "ajustamento da estrutura fundiária" a médio e longo prazos, priorizando as questões urgentes da política agrícola; se remeta à Justiça e à Polícia Federal os conflitos de terra; se implante alguns projetos pilotos, com a participação das cooperativas; se busque fazer aprovar uma tributação progressiva mais pesada e eficiente e, no conjunto; se procure adquirir ou manter condições políticas para tal; e se defronte com as contradições e ações de interesses econômicos e sociais existentes na agricultura e na sociedade brasileira.

Portanto, tudo indica que o cenário mais provável é que a política fundiária do Governo Collor repita o caminho trilhado pelos governos anteriores. E isto porque os instrumentos escolhidos já são conhecidos e historicamente foram sempre utilizados para evitar qualquer tipo de mudança mais profunda na situação fundiária do País.