

UFRRJ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS
SOCIAIS EM DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA
E SOCIEDADE

TESE

**A Intervenção no Mercado de Terras Rurais no Brasil: um
estudo sobre o crédito fundiário e o imposto territorial
rural no período 1997-2002**

Alberto Di Sabbato

2008



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM
DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE**

**A INTERVENÇÃO NO MERCADO DE TERRAS RURAIS NO BRASIL:
UM ESTUDO SOBRE O CRÉDITO FUNDIÁRIO E O IMPOSTO
TERRITORIAL RURAL NO PERÍODO 1997-2002**

ALBERTO DI SABBATO

Sob a Orientação do Professor
Sérgio Pereira Leite

Tese submetida como requisito parcial
para obtenção do grau de **Doutor em**
Ciências, no Curso de Pós-Graduação de
Ciências Sociais em Desenvolvimento,
Agricultura e Sociedade

Seropédica, RJ
Abril de 2008

333.335
D536i
T

Di Sabbato, Alberto

A intervenção no mercado de terras rurais no Brasil: um estudo sobre o crédito fundiário e o imposto territorial rural no período 1997-2002 / Alberto Di Sabbato.

148 f.

Orientador: Sérgio Pereira Leite.

Tese (doutorado) - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Humanas e Sociais.

Bibliografia: f. 125-133.

1. Crédito Fundiário - Brasil - Teses.
2. Imposto Territorial Rural - Brasil
Teses 3. Reforma Agrária - Brasil- Teses.
I. Leite, Sérgio Pereira. II. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Instituto de Ciências Humanas e Sociais. III. Título.

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM
DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE**

ALBERTO DI SABBATO

Tese submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Doutor em Ciências**, no Curso de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade.

TESE APROVADA EM 10 DE ABRIL DE 2008.

Sérgio Pereira Leite, Dr., CPDA/UFRRJ
(Orientador)

Antônio Márcio Buainain, Dr., Unicamp

Gervásio Castro de Rezende, Ph.D., UFF

Leonilde Servolo de Medeiros, Dra., CPDA/UFRRJ

Nelson Giordano Delgado, Dr., CPDA/UFRRJ

**Para Juan, Carolina, Manuel, Maria e Antônio,
meus netos.**

AGRADECIMENTOS

Aos meus colegas do Departamento de Economia da UFF, pela licença conferida para a realização do doutorado.

Aos meus caros amigos, professores Airton Queiroz, Ana Urraca Ruiz, Carlos Guanzioli, Célia Lessa Kerstenetsky, Hildete Pereira de Melo, Jorge Britto, Marta Castilho, Ruth Dweck e Ruy Santacruz, pela convivência e pelo incentivo.

Aos membros da banca examinadora, professores Leonilde Medeiros, Antônio Márcio Buainain, Gervásio Rezende e Nelson Delgado, pelas sugestões e pelos comentários críticos, que muito contribuíram para melhorar o trabalho.

Ao professor Sérgio Leite, pela seriedade, dedicação e, sobretudo, paciência com que conduziu a orientação da tese.

Evidentemente, nenhum dos citados é responsável pelas possíveis falhas e omissões do trabalho.

RESUMO

DI SABBATO, Alberto. **A intervenção no mercado de terras rurais no Brasil: um estudo sobre o crédito fundiário e o imposto territorial rural no período 1997-2002**. 2008. 148p. Tese (Doutorado de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Curso de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2008.

O trabalho tem por objetivo estudar os instrumentos de intervenção no mercado de terras rurais utilizados no Brasil no período 1997-2002, que são o crédito fundiário e o imposto territorial rural (ITR), com vistas a analisar suas possibilidades e limitações como mecanismos de ampliação do acesso à terra aos trabalhadores rurais sem terra e com terra insuficiente. A questão central que está subjacente à análise realizada é em que medida tais instrumentos são capazes de servir efetivamente de substitutos do processo de reforma agrária mediante desapropriação de terras ociosas. Para a elaboração do trabalho foi realizado, de um lado, levantamento bibliográfico que permitisse dar conta da teoria relativa ao mercado de terras rurais e à tributação da terra agrícola, assim como dos aspectos históricos e institucionais referentes à intervenção no mercado de terras rurais de alguns países latino-americanos. Além disso, foi igualmente considerada a literatura especializada sobre o caso brasileiro, no que diz respeito tanto ao mercado de terras rurais, quanto ao crédito fundiário e ao ITR. De outro lado, para a análise empírica pertinente ao tema em estudo, lançou-se mão das seguintes informações estatísticas: Cadastro de Imóveis Rurais do INCRA, e respectivas Estatísticas Cadastrais, ambos de 1998; Censo Agropecuário do IBGE, de 1995-1996, e, em particular, informações das tabulações especiais deste Censo produzidas no âmbito do Projeto de Cooperação Técnica INCRA/FAO; Listagem consolidada do Programa Cédula da Terra (PCT), Relatório de famílias beneficiadas pelo PCT e Relatório de famílias beneficiadas pelo Banco da Terra, do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), abrangendo, respectivamente, os períodos 1997-2002, 2000-2004 e 1999-2004; Relatório com quadros demonstrativos das áreas declaradas de interesse social para fins de desapropriação e Relatório analítico da desapropriação de imóveis rurais, ambos do INCRA, abrangendo, respectivamente, os períodos 1964-1985 e 1979-2002; Estatísticas de preços de terras agrícolas da Fundação Getúlio Vargas (FGV), relativas aos anos de 1982 a 1998; Estatísticas Tributárias do INCRA, nos períodos 1975-1978 e 1982-1989; Estatísticas relativas ao Perfil do ITR, de 1997, da Secretaria da Receita Federal (SRF); e Estatísticas de arrecadação da receita administrada pela SRF, no período 1990-2001. O estudo conclui que, ao contrário do que tem sido propagado pelos seus defensores, os instrumentos adotados no país, no período considerado, não foram capazes de garantir de forma significativa a referida ampliação do acesso à terra. Ademais, a análise de aspectos relevantes da realidade institucional do mercado de terras rurais brasileiro indica que dificilmente estes instrumentos, tal como foram implementados, seriam capazes de promover modificação importante em nossa estrutura fundiária.

Palavras-chave: Crédito Fundiário, Imposto Territorial Rural, Reforma Agrária.

ABSTRACT

DI SABBATO, Alberto. **The rural land market intervention in Brazil: a study about land credit and agricultural land taxation in the period 1997-2002**. 2008. 148p. Thesis (Doctorate on Social Sciences in Development, Agriculture and Society). Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Curso de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2008.

The thesis has for objective to study the instruments of intervention in the land market used by the Brazilian government in the period 1997-2002, and that were the concession of credit for the purchase of land and the taxation of agricultural land (the ITR). The purpose of this study was to investigate the possibilities and limitations of these instruments as mechanisms of increasing the access to the land by the rural landless workers as well as by the small farmers endowed with insufficient land. The central question underlying the analysis presented is to what extent such instruments were sufficient to serve effectively as substitutes of the traditional process of agrarian reform, centered on land redistribution. This analysis is based on a bibliographic survey covering the theories of the agricultural land markets and also of the agricultural land taxation, in both cases focusing on the Brazilian case. However, the thesis extends itself also to the experiences of some Latin American countries in what matters the experiences with the new agrarian reform policy tools adopted in Brazil in the period under analysis. The empirical analysis presented in the thesis used extensively the following data sources: 1) the “Cadastro de Imóveis Rurais” of INCRA, accompanied by the respective “Estatísticas Cadastrais”, both of them relative to 1998; 2) the 1995-96 Agricultural Census of IBGE, and, in particular, the special tabulations of this Census generated for the Project of Technical Cooperation INCRA/FAO; 3) consolidated listing of the “Cédula da Terra” Program (PCT) and report on the families benefited by the PCT and Land Bank, both of them provided by the Ministry of Agrarian Development (MDA), including, respectively, the periods 1997-2002 , 2000-2004 and 1999-2004; 4) report with tables showing the areas declared of social interest for the purpose of land reform, and report on the farms that were expropriated for the purpose of agrarian reform, both of them provided by INCRA, covering, respectively, the periods 1964-1985 and 1979-2002. The arguments developed in the thesis are based, also, on data on agricultural land prices collected by Getulio Vargas Foundation (covering the period 1982-1998); Statistics on Land Taxes of INCRA, for the periods 1975-1978 and 1982-1989; Statistics relative to the ITR profile, relative to 1997, furnished by the Secretaria da Receita Federal (SRF); and Statistics on the revenues administered by the SRF, for the period 1990-2001. The study concludes that, contrary to what has been propagated by its defenders, the new agrarian reform instruments, implemented by the country in the period under analysis, were not capable of generating an effective increase in the access to the land by the small producer in Brazil. In addition, the analysis of relevant aspects of the institutional reality of the rural land markets in Brazil indicates that these instruments, at least in the form that they were conceived, would not be capable of promoting a significant change in our agrarian structure.

Key words: Land Credit, Agricultural Land Taxation, Agrarian Reform.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO I MERCADO DE TERRAS RURAIS	4
1.1 Os Determinantes do Preço da Terra Rural	5
1.2 O Mercado de Terras Rurais como Instituição	8
1.3 Teorias sobre o Mercado de Terras Rurais: Análise Crítica e Síntese	11
CAPÍTULO II TRIBUTAÇÃO DA TERRA AGRÍCOLA	16
2.1 Tipologia dos Sistemas de Tributação da Terra Agrícola	16
2.2 Por Que a Tributação da Terra é Pouco Utilizada	19
CAPÍTULO III ESTADO E INSTRUMENTOS DE INTERVENÇÃO NO MERCADO DE TERRAS RURAIS: A EXPERIÊNCIA DE ALGUNS PAÍSES DA AMÉRICA LATINA	22
3.1 Chile: Ampla Liberalização do Mercado de Terras Rurais	24
3.2 Equador: Crédito Fundiário Não Governamental	27
3.3 México e Peru: Desregulamentação Contra a Propriedade Comunitária	31
3.4 Colômbia: Muita Legislação por (Quase) Nada	34
3.5 Nicarágua e El Salvador: Reforma e Contra-Reforma Separadas por (Apenas) uma Década	37
CAPÍTULO IV ASPECTOS INSTITUCIONAIS DO MERCADO DE TERRAS RURAIS NO BRASIL	41
4.1 Estimativas de Disponibilidade e Necessidade de Terras Rurais	41
4.2 Dinâmica do Mercado de Terras Rurais	47
4.3 Concentração e Grilagem de Terras Rurais	50
CAPÍTULO V CRÉDITO FUNDIÁRIO NO BRASIL	86
5.1 Breve Histórico do Crédito Fundiário	86
5.2 Resultados do Crédito Fundiário	90
5.3 Crédito Fundiário e Estimativas de Necessidade e de Preços de Terras Rurais	94
5.4 Crédito Fundiário e Desapropriação	102
CAPÍTULO VI TRIBUTAÇÃO DA TERRA AGRÍCOLA NO BRASIL	108
6.1 Breve Histórico do ITR	109
6.2 Evolução Recente e Situação Atual do ITR	114
CONCLUSÕES	122
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	125
ANEXO – Metodologia para caracterização do perfil da agricultura familiar e de seus principais sistemas de produção	134

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como pano de fundo o fato de que a questão agrária está longe de ter sido resolvida no país, o que pode ser atestado pela brutal concentração fundiária ainda hoje existente e pelo enorme contingente de trabalhadores rurais sem terra ou com terra insuficiente, a despeito – e, em parte, por causa – da modernização que se verificou na atividade agropecuária nacional. Se se toma como marco o ano de 1964, quando foi aprovado o Estatuto da Terra, o principal instrumento legal existente para sua solução — a reforma agrária mediante a desapropriação de terras ociosas — sofreu toda a sorte de obstáculos, embora nunca tenha sido eliminado formalmente da legislação. Diversas foram as alternativas apresentadas – e implementadas –, ao longo dessas mais de quatro décadas, para que não se utilizasse plenamente o instrumento da desapropriação, que foi, em grande parte do período, relegado a um papel secundário. Mais recentemente, apresentaram-se novas propostas de alternativa à desapropriação que, não obstante as controvérsias suscitadas, foram implementadas pelo governo federal na gestão de Fernando Henrique Cardoso. Tais propostas fazem parte do que se tem denominado de “reforma agrária de mercado”, e estão inseridas no contexto mais geral das políticas liberalizantes patrocinadas pelos organismos internacionais – FMI e Banco Mundial, principalmente –, no âmbito dos acordos de renegociação da dívida externa dos países em desenvolvimento.

O objetivo deste trabalho é estudar os “novos” instrumentos de intervenção no mercado de terras rurais no caso brasileiro, que são o crédito fundiário e o imposto sobre a propriedade territorial rural – ITR, com vistas a analisar suas possibilidades e limitações como mecanismos de ampliação do acesso à terra aos trabalhadores rurais sem terra e com terra insuficiente.

O crédito fundiário adotado no Brasil tem como pressuposto que a escolha das terras a serem adquiridas, bem como a negociação com os respectivos proprietários, será feita por associações comunitárias formadas pelos potenciais beneficiários, auxiliadas pelos organismos governamentais. Os beneficiários são trabalhadores rurais sem terra e pequenos produtores rurais com acesso precário à terra ou com insuficiência de terra. Para esses beneficiários são estabelecidos valores máximos de renda e de patrimônio, de modo a garantir que os mais pobres sejam beneficiados. Além do financiamento da aquisição de terras, que é reembolsável, são financiados projetos de investimentos comunitários complementares, para os quais não é exigido reembolso, mas pode-se estabelecer que as associações comunitárias assegurem a contrapartida de um pequeno percentual do total financiado. O ITR voltou à ordem do dia, em virtude de alteração efetuada pelo governo federal na legislação sobre este imposto com o objetivo explícito de torná-lo um instrumento auxiliar do processo de reforma agrária, mediante forte taxação sobre as propriedades improdutivas.

O trabalho definiu o estudo dos referidos instrumentos no período 1997-2002 pelas razões a seguir expostas. O ano de 1997 foi aquele em que se deu o início da implementação da primeira experiência no âmbito do governo federal, patrocinada em conjunto com o Banco Mundial, de crédito fundiário no Brasil: o Projeto Cédula da Terra (PCT), que abrangeu os estados do Maranhão, Ceará, Pernambuco, Bahia e o norte de Minas Gerais. Este também foi o primeiro ano de vigência da nova legislação do ITR, aprovada no final de 1996. Ao longo do período, além do PCT, foram criados dois novos programas de crédito fundiário no âmbito do governo federal, igualmente em conjunto com o Banco Mundial: o Banco da Terra, em

1998, e o Projeto de Crédito Fundiário e Combate à Pobreza Rural, em 2001, este último contando também com a participação da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG). Foi nesse período que o governo federal incentivou as ações dos programas de crédito fundiário criados, assim como defendeu a idéia de que o “novo” ITR seria um instrumento auxiliar do processo de reforma agrária. O ano de 2002, definido como o último do período de estudo, coincide, não por acaso, com o término do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso. Pode-se dizer que o fim deste período encerra a experiência do crédito fundiário no Brasil da maneira como vinha sendo concebida, já que o novo governo, que assumiu no início de 2003, extinguiu o Banco da Terra e, em conseqüência, reformulou os programas de crédito fundiário, assim como deixou de conferir ao ITR as virtualidades extrafiscais anteriormente propaladas. Em suma, o que se está afirmando é que o período 1997-2002 tem peculiaridades próprias, do ponto de vista deste estudo, o que justifica a sua definição.

Para a elaboração do trabalho foi realizado, de um lado, levantamento bibliográfico que permitisse dar conta da teoria relativa ao mercado de terras rurais e à tributação da terra agrícola, assim como dos aspectos históricos e institucionais referentes à intervenção no mercado de terras rurais de alguns países latino-americanos. Além disso, foi igualmente considerada a literatura especializada sobre o caso brasileiro, no que diz respeito tanto ao mercado de terras rurais, quanto ao crédito fundiário e ao ITR.

De outro lado, para análise empírica pertinente ao tema em estudo, lançou-se mão das informações estatísticas a seguir sumariadas, com a indicação das finalidades gerais do seu uso. Os procedimentos metodológicos específicos adotados no tratamento de tais informações, necessários à obtenção das análises, estimativas e simulações abaixo mencionadas, são descritos no interior dos capítulos em que estas são utilizadas.

a) Cadastro de Imóveis Rurais do INCRA, e respectivas Estatísticas Cadastrais, ambos de 1998: 1) cálculo da estimativa de disponibilidade de terras rurais; 2) análise da concentração e grilagem de terras rurais; e 3) simulação utilizando os dados deste Cadastro para cálculo dos parâmetros da nova legislação do ITR, de modo a obter o valor potencial do imposto e possibilitar a comparação com os resultados divulgados pela Secretaria da Receita Federal (SRF).

b) Censo Agropecuário do IBGE, de 1995-1996, e, em particular, informações das tabulações especiais deste Censo produzidas no âmbito do Projeto de Cooperação Técnica INCRA/FAO: 1) cálculo das estimativas de necessidade de terras rurais; e 2) cálculo dos indicadores relativos à dinâmica do mercado de terras rurais.

c) Listagem consolidada do Programa Cédula da Terra (PCT), Relatório de famílias beneficiadas pelo PCT e Relatório de famílias beneficiadas pelo Banco da Terra, do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), abrangendo, respectivamente, os períodos 1997-2002, 2000-2004 e 1999-2004: 1) elaboração das estatísticas sobre os resultados do crédito fundiário; 2) comparação com as estimativas de necessidade de terras; e 3) comparação com os resultados da desapropriação de terras.

d) Relatório com quadros demonstrativos das áreas declaradas de interesse social para fins de desapropriação e Relatório analítico da desapropriação de imóveis rurais, ambos do INCRA, abrangendo, respectivamente, os períodos 1964-1985 e 1979-2002: 1) elaboração de estatísticas sobre desapropriação; e 2) comparação com os resultados de aquisição de terras pelo crédito fundiário.

e) Estatísticas de preços de terras agrícolas da Fundação Getúlio Vargas (FGV), relativas aos anos de 1982 a 1998: 1) comparação com os preços praticados na aquisição de terras pelos programas de crédito fundiário; e 2) comparação com os valores de terra nua (VTN) que serviram de base de cálculo do ITR.

f) Estatísticas Tributárias do INCRA, nos períodos 1975-1978 e 1982-1989: 1) elaboração de série histórica sobre arrecadação do ITR; 2) elaboração de estatísticas sobre o VTN declarado; e 3) cálculo sobre a evasão fiscal do ITR.

g) Estatísticas relativas ao Perfil do ITR, de 1997, da Secretaria da Receita Federal (SRF)¹: comparação com os dados da simulação realizada com o Cadastro de Imóveis Rurais do INCRA.

h) Estatísticas de arrecadação da receita administrada pela SRF, no período 1990-2001: elaboração de série histórica sobre arrecadação do ITR.

O trabalho está dividido em seis capítulos, além desta Introdução e das Conclusões. No primeiro e segundo capítulos são realizadas análises dos aspectos teóricos do mercado de terras rurais e da tributação da terra agrícola, que servem de base para o estudo, respectivamente, do crédito fundiário e do imposto sobre a propriedade territorial rural no Brasil. O terceiro capítulo é dedicado à análise da experiência de alguns países latino-americanos em relação à intervenção no mercado de terras rurais, com o objetivo de estabelecer um contraponto com os mecanismos utilizados no caso brasileiro. O quarto capítulo estuda o mercado de terras rurais no Brasil, analisando os seguintes aspectos institucionais relevantes sobre seu funcionamento: estimativas de disponibilidade e necessidade de terras, dinâmica do processo de compra e venda de terras, e concentração e grilagem verificadas neste mercado. O quinto capítulo estuda o crédito fundiário, buscando estabelecer sua relação com o mercado de terras rurais no Brasil, de modo a analisar o seu desempenho na prática. O sexto e último capítulo faz uma análise da tributação da terra agrícola no Brasil, com especial atenção para o comportamento efetivo do ITR com a nova legislação.

A questão central que está subjacente ao estudo realizado é em que medida os instrumentos analisados são capazes de servir efetivamente de alternativa ao processo de reforma agrária mediante desapropriação. De modo geral, a “reforma agrária de mercado” está baseada na afirmação de que a desapropriação é inexecutável como instrumento de obtenção de terras com fins redistributivos, em função do seu alto custo financeiro, e também político. Em contrapartida, preconiza a adoção de instrumentos que seriam viáveis em virtude do desenho institucional proposto para sua implementação – que pressupõe ações descentralizadas com a participação dos beneficiários – e do preço declinante da terra, ocasionado, fundamentalmente, pelas políticas macroeconômicas de ajuste estrutural adotadas nos países em desenvolvimento. Pela análise empreendida, como se verá, o resultado prático da adoção desses “novos” instrumentos – tanto o crédito fundiário quanto o ITR – revelou, no período considerado, um desempenho bastante modesto em face da magnitude da questão agrária brasileira, o que desautoriza considerá-los como substitutos da reforma agrária mediante desapropriação.

¹É importante ressaltar que este foi o único ano, até hoje, para o qual a SRF divulgou, com algum detalhamento, estatísticas relativas ao funcionamento do ITR sob a nova legislação.

CAPÍTULO I

MERCADO DE TERRAS RURAIS

O capítulo faz uma análise de aspectos teóricos relativos ao mercado de terras rurais, de modo a embasar o estudo do crédito fundiário, que, como ficou explicitado na Introdução, é um dos objetivos do trabalho.

O crédito fundiário é um instrumento de intervenção no mercado de terras rurais, razão pela qual optou-se por um estudo deste último, sob o ponto de vista teórico, de modo a compreender os seus determinantes. Esta tem sido, de modo geral, a tendência da literatura especializada, o que reforça a opção adotada. Parte dessa literatura, contudo, aborda o mercado de terras sob um prisma estritamente neoclássico, atribuindo-lhe imperfeições que são estabelecidas em confronto com uma visão idealizada de um mercado de concorrência perfeita, que é o paradigma a ser alcançado. Daí derivam formulações genéricas sobre os instrumentos de intervenção que, ao desconsiderar as características histórico-institucionais de cada país, preconizam a sua adoção independentemente da realidade sobre a qual deverão atuar. Por essa razão, buscou-se adotar uma perspectiva que superasse essa abordagem ao mesmo tempo simplificadora e generalizante, o que levou à escolha dos autores e das concepções que são especificados adiante. O objetivo é não apenas fazer uma análise crítica da teoria, mas também estabelecer pontos de convergência entre as diferentes teorias que sirvam de suporte à análise do caso brasileiro.

A análise do mercado de terras rurais foi marcada, no pós-guerra, pela necessidade de explicar as razões da tendência à elevação do preço da terra acima de seus ganhos produtivos (REYDON, 1992, p. 37), o que ficou caracterizado como o “paradoxo do preço da terra”. Tal “paradoxo” decorre do fato de que a teoria econômica, nas suas diversas vertentes, sempre associou o preço da terra à sua capacidade produtiva, vinculando-o à renda da terra, nas teorias clássica e marxista, ou à produtividade marginal desse fator de produção, na teoria neoclássica. Por conseguinte, resultados divergentes entre a renda agrícola e o preço da terra impuseram a necessidade de buscar outros determinantes, além dos produtivos, para este último. No caso brasileiro, a partir de meados dos anos 1970, desenvolveu-se um esforço de pesquisa para compreender os determinantes do preço da terra, esforço esse que resultou de “dois conjuntos de fenômenos que ocorreram durante aquela década: o ‘boom’ da bolsa de valores verificado entre [19]69 e [19]71 e a intensificação da política de crédito rural subsidiado” (BRANDÃO, 1986, p. 1).

O capítulo tem por objetivo realizar uma revisão da teoria sobre o mercado de terras rurais, a partir dos trabalhos de Rangel (1979), Sayad (1982), Reydon (1992), Vogelgesang (1996), Polanyi (1980) e Block (1997). Os três primeiros autores, tratados na primeira seção, embora partindo de vertentes teóricas distintas, analisam os determinantes do preço da terra rural, em que se destaca o papel da incerteza e da especulação na sua formação. O quarto autor, ao adotar uma abordagem institucionalista, ressalta, principalmente, a importância da análise sobre os direitos de propriedade para o entendimento do mercado de terras rurais. Os trabalhos desses quatro primeiros autores têm em comum o fato de que a análise teórica está referenciada à realidade dos países em desenvolvimento. Os dois últimos autores, que abordam o tema a partir da sociologia econômica, são aqui destacados pela análise acerca da construção social dos mercados do que denominam de mercadorias fictícias – trabalho, terra e dinheiro –, com importantes implicações para os propósitos do presente trabalho. Na segunda

seção analisam-se as concepções desses três últimos autores. Na terceira e última seção são feitas observações críticas acerca das teorias expostas, ao mesmo tempo em que se procura destacar aspectos que possam servir de base à análise do caso brasileiro.

1.1 Os Determinantes do Preço da Terra Rural

Rangel (1979) considera que a chave de todo o problema relativo à questão agrária no Brasil é o preço da terra, que, nas condições por ele analisadas, “não é uma questão agrícola, mas *financeira*” (p. 192, grifo no original). Sua análise baseia-se no que considera o mecanismo “perverso” de formação do preço da terra em nosso país, uma vez que, com a abolição da escravatura, o monopólio da terra “emergiu como fator fundamental da nova ordem econômica e social” (p. 187).

Ele parte da idéia de que o preço da terra se forma por analogia, na medida em que, por não ser mercadoria, não tem valor. Desse modo, “uma propriedade que assegure determinada renda vale tanto quanto o *capital* que assegure lucro comparável” (p. 189). Assim, dada a taxa de lucro, o preço da terra será função da renda que ela propicia. No caso brasileiro, segundo ele, em função da grande ociosidade das terras produtivas existentes e a crescente incorporação de novas terras, seria de se esperar que o preço da terra fosse muito baixo e tendesse ao declínio. Como, não obstante o aumento da oferta de terra, o seu preço se eleva, a causa dessa elevação deve ser buscada do lado da demanda. Ele descarta, de pronto, tanto a demanda agrícola quanto a predial como responsáveis pela pressão sobre o preço da terra, uma vez que ambas tendem a declinar, em virtude da introdução de inovações tecnológicas². Assim, Rangel afirma que deve “haver uma outra demanda de terra, responsável por uma 4ª Renda, causadora última da ‘valorização’ da terra, tanto rural quanto urbana” (p. 189)³.

Para construir a sua explicação acerca dessa 4ª Renda, Rangel parte do suposto de que “*dada a renda territorial*, pouco importando saber se alta ou baixa, o preço da terra será uma *função inversa* da taxa de lucro” (p. 189, grifos no original). Considerando que a taxa de lucro cai nos períodos de recessão, o preço da terra, dada a renda, deverá elevar-se nestas circunstâncias. Para que o preço da terra se eleve, por conseguinte, não é necessário que a renda cresça, mas que não se reduza, ou que se reduza a taxa inferior à do mercado de capitais: “uma renda menor, mas nas condições de uma taxa de lucro *menor ainda*, implicará num preço maior da terra” (p. 190, grifo no original). Deflagrado o processo de elevação do preço da terra, estabelece-se uma expectativa de elevação futura que resultará no estabelecimento da 4ª Renda, entendida como “o diferencial esperado do preço da terra de um ano para outro” (p. 190), que se comporta como se ele próprio fosse uma renda. Desse modo, essa 4ª Renda resulta do estado das expectativas na economia, e tem, portanto, um componente especulativo, o que faz com que ela se mantenha durante algum tempo após a cessação das causas que a originaram.

Para Sayad (1982), o mercado de terras funciona como mercado de reserva de valor, entendida esta como um “ativo real que consegue transferir poder de compra de um período para outro” (p. 88). As razões por ele apontadas para que a terra represente uma reserva de valor, no caso específico da economia brasileira, são, em resumo, as seguintes: 1) o fato de que os mercados financeiros são recentes e sujeitos a instabilidade; 2) a herança cultural de um país de industrialização tardia e o rápido crescimento populacional, que implica pressões

²No caso da demanda agrícola, “como resposta às inovações agronômicas, no sentido de elevar a produtividade por unidade de área”; no caso da demanda predial, “em função das novas técnicas de construção e os outros fatores que influem sobre a densidade da ocupação do solo residencial” (p. 189).

³Rangel está se referindo, evidentemente, à teoria marxista da renda de terra, que identifica três formas de renda: a renda absoluta e as rendas diferenciais I e II.

de demanda sobre a terra; e 3) o que ele denomina de “inércia” – “a escolha da terra como reserva de valor por alguns faz com que outros também a escolham” (p. 89) – e o seu “lado político”, que é a proteção ao investidor resultante da garantia da propriedade da terra em razão do poder político de seus detentores. Num mercado desse tipo, “a expectativa de variação de preços assume papel fundamental na determinação do preço corrente” (p. 90).

Mas a terra é, simultaneamente, um ativo produtivo que gera lucro na produção de produtos agrícolas. Desse modo, a formação do preço da terra resulta da incorporação de uma expectativa de valorização adicionada à taxa de retorno da atividade agrícola. As decisões de compra e venda de terra dependem da comparação do preço assim formado – expresso como o que podemos chamar de *taxa de retorno da terra* – com o ganho esperado em ativos alternativos: o comprador de terra espera que a taxa de retorno da terra seja maior que a de ativos alternativos, enquanto que o vendedor espera o contrário. Evidentemente que, quanto maior for o crescimento esperado dos preços da terra, menor poderá ser a taxa de retorno da atividade agrícola, já que assim “espera-se que a maior parte do retorno decorrente da posse da terra venha de sua valorização” (p. 91).

Segundo o autor, “mercados de reservas de valor podem ser dominados pela especulação” (p. 95). Sayad interpreta esta última como a preocupação de compradores e vendedores de ativos, em determinados períodos, com a valorização ou desvalorização desses ativos em detrimento dos seus retornos de curto prazo⁴. No caso do mercado de terras, por exemplo, “existiria uma preocupação maior com a variação do preço do metro quadrado do que com os retornos da atividade agrícola”⁵ (p. 95).

No caso específico do mercado de terras rurais, ele caracteriza a especulação como “o processo de transações com terras rurais visando ao lucro através da previsão da evolução futura dos preços” (p. 95). Segundo ele, a especulação pode gerar um resultado “desejável”, quando os especuladores – tanto compradores quanto vendedores – “prevêem” com exatidão a evolução dos preços (para cima ou para baixo); e um resultado “desconhecido”, quando há uma desestabilização do mercado de terras, “elevando os seus preços em determinado momento e deixando-os cair mais tarde, com isso gerando uma variância maior dos preços da terra do que prevaleceria caso não houvesse especulação” (p. 96). Entretanto, em ambos os casos, “a especulação com terras tem efeitos sobre a produção agrícola e a localização das atividades econômicas” (p. 96).

Não obstante admitir isso, ele irá questionar “as freqüentes alegações sobre os efeitos nocivos da especulação sobre as atividades do setor rural” (p. 96). Esquemáticamente, são essas as suas conclusões: 1) a especulação apenas antecipa a ocupação de terras na fronteira, uma vez que, mesmo na sua ausência, em virtude de estabilidade ou queda dos preços, a terra permaneceria tendo valor positivo, dado o seu potencial produtivo, gerando “disputas e conflitos na definição dos direitos de propriedade sobre ele” (p. 96); 2) não é o preço da terra que determina o preço dos produtos agrícolas, e sim o contrário, tendo em vista que a terra agrícola não tem uso alternativo⁶, é ou não é cultivada, e o seu retorno, quando cultivada

⁴Esta concepção será criticada por Reydon (1992, p. 50), que considera que a especulação “é elemento constitutivo normal do capitalismo (...) a forma geral de valorizar a riqueza no capitalismo”, e não um processo que pode “ocorrer em alguns momentos (...) como alternativa aos resultados econômicos produtivos, encarados como ‘normais’”. Parece, entretanto, que Sayad, não obstante referir-se a um processo que ocorre “em determinados períodos”, não considera a especulação como uma “alternativa” à produção.

⁵Deve-se considerar, a propósito, o que Keynes denominou de “véu monetário” que, ao se interpor entre o ativo real e o possuidor de riqueza monetária, afeta o valor do primeiro (BELLUZZO & ALMEIDA, 1989, p. 124). Ver adiante análise mais detalhada sobre este assunto.

⁶O autor considera que a incorporação na zona urbana como uso alternativo da terra agrícola depende de um conjunto de variáveis que caracterizam o amplo e complexo fenômeno da urbanização — tais como evolução demográfica e das redes de transporte e localização espacial das atividades econômicas — que minimizam a importância do papel dos preços agrícolas nesse processo.

(excetuado o ganho especulativo), será dado pela taxa de lucro decorrente da venda dos produtos colhidos; e que o mercado de produtos agrícolas é essencialmente competitivo, o que impede que os produtores “segurem” seus preços para impor uma taxa mínima de retorno.

Finalmente, o autor, ao analisar os efeitos do ITR⁷ sobre a formação dos preços de imóveis rurais e as decisões sobre a produção agrícola, utiliza algumas hipóteses, derivadas da análise empreendida, duas das quais são importantes destacar: 1) a especulação não impede o cultivo de terras, que só não será realizado se der prejuízo; e 2) a expectativa de valorização da terra é a mesma tanto para agricultores quanto para não agricultores.

Reydon (1992) parte das formulações de Keynes⁸, e de seus sucessores⁹, para formular o que posteriormente denominará de “uma interpretação pós-keynesiana dos determinantes do preço da terra” (ROMEIRO & REYDON, 1994)¹⁰. Sua análise tem como pressupostos: 1) a existência simultânea de um mercado de terras consolidado, definido como “aquele no qual há títulos de propriedade, aceitos pelo conjunto dos agentes econômicos, em troca de dinheiro”, e de uma “economia empresarial”, cuja principal característica é de que se trata de “uma economia monetária generalizada, onde todas as transações e os cálculos capitalistas podem ser expressos em moeda” (p. 63); e 2) em decorrência disso, as economias capitalistas são estruturalmente instáveis, do que resulta que nelas “há uma incerteza irreduzível frente ao futuro” (p. 64). É para se defender da incerteza que os portadores de riqueza aplicam-na em diferentes ativos, com diferentes graus de liquidez, estabelecendo sempre a referência a um ativo que mantém a riqueza ao longo do tempo: a moeda.

Segundo o autor, a terra se constitui em um ativo porque possui escassez econômica, definida em função de seu caráter expectacional¹¹, e tendo em vista que a terra é “praticamente improdutivo, com elasticidade de produção e de substituição baixas, e de ser apropriada privadamente por alguns” (p. 89). Em virtude disso, o autor aplica à terra a análise relativa aos determinantes do preço dos ativos. Desse modo, o preço do ativo terra (P) tem a seguinte equação:

$$P = q - c + l + a,$$

e é, portanto, determinado pelas seguintes variáveis: 1) q – quase-rendas, retornos decorrentes da capacidade produtiva da terra. O autor inclui aqui também os eventuais benefícios de políticas agrícolas (crédito rural subsidiado e incentivos fiscais, por exemplo), bem como o valor do arrendamento de terras; 2) c – custo de manutenção da terra, que engloba todas as despesas não associadas ao processo produtivo¹²; 3) l – prêmio de liquidez, que “é um atributo que gera rendimentos implícitos associados ao grau de incerteza dos ganhos futuros, em relação ao prazo de realização, ou das perdas que esta pode implicar” (p.102); e 4) a – ganho patrimonial, que “consiste num fluxo de renda esperado associado à expectativa de valorização quando da revenda do ativo” (p. 106).

Além dos determinantes do preço da terra, é estabelecida uma classificação para esse ativo. Baseando-se na classificação de ativos realizada por alguns autores¹³, Reydon, em

⁷Deve-se salientar que o ITR analisado por Sayad em 1982 teve sua legislação modificada.

⁸Em particular do capítulo 17 de sua Teoria Geral.

⁹Entre os quais, V. Chick, H. Minsky e P. Davidson.

¹⁰O texto de 1994, como apontam os autores, é uma versão resumida do capítulo 3 de Reydon (1992).

¹¹“Um ativo é escasso porque se espera uma grande demanda pelo mesmo em relação ao seu estoque existente e sua produção” (REYDON, 1992, p. 86).

¹²Reydon (1992, p. 100-101) inclui nesse item “os custos de transação, obtenção de informações sobre o ativo e seu mercado, depreciação e uma provisão para financiamento, se for o caso”, “o imposto sobre a propriedade da terra (ITR) e o custo associado à transformação de formas precárias de posse em propriedade legalmente aceita” e, ainda, “os custos de financiar os débitos correspondentes”.

¹³Basicamente, J. Hicks, H. Minsky e P. Davidson.

resumo, conclui que a terra é, simultaneamente, um ativo líquido e um ativo de capital. A terra é um ativo líquido porque possui as seguintes características (REYDON, 1992, p. 93)¹⁴: o estoque existente é comparativamente grande em relação aos fluxos do mesmo; é durável; é passível de “normatização”; é de demanda geral; e existem compradores e vendedores que garantem a continuidade do mercado¹⁵. E é um ativo de capital, porque pode ser utilizada produtivamente¹⁶. Dessa dupla determinação decorre que a terra “enquanto ativo de capital, tem seu prêmio de liquidez aumentado quando se esperam melhores condições de realização nos seus mercados e/ou quando há menos incerteza diante do futuro” (p. 104), ao mesmo tempo em que “por ser um ativo líquido, também tem seu preço elevado quando a preferência pela liquidez se eleva”, o que está associado a “momentos de maior incerteza, devendo atingir os ativos em ordem decrescente de sua liquidez relativa” (REYDON, 1992, p. 104). Desse modo, a demanda por terras e seus preços tanto podem se elevar em momentos de expansão quanto de retração da atividade econômica.

1.2 O Mercado de Terras Rurais como Instituição

Em sua análise, Vogelgesang (1996) destaca como “muito valiosa” a perspectiva institucional para análise do funcionamento dos mercados de terras rurais, rejeitando explicitamente a utilização de um “marco neoclássico convencional”. Segundo o autor, o institucionalismo pode ser descrito a partir de duas premissas centrais: 1) “as instituições sociais influem tanto no comportamento como no desempenho econômico”¹⁷ (p. 98); e 2) as instituições evoluem ao longo do tempo, em resposta às circunstâncias econômicas que se transformam. Filiando-se ao “novo institucionalismo”, o autor baseia suas idéias em

uma abstração, segundo a qual a origem das instituições se encontra nas decisões adotadas por indivíduos com o objetivo de obter resultados ótimos e respondem a conjuntos cambiantes de preços relativos, sem deixar de reconhecer fatores tais como a posição social, a identidade grupal e o poder, que indubitavelmente podem influir na conduta dos habitantes das zonas rurais (VOGELGESANG, 1996, p. 98).

Para ele, os mercados não são senão as transações que se realizam entre os agentes econômicos, e os custos de transação¹⁸ influem significativamente na forma como se dão essas transações. Desse modo, “uma das causas do surgimento de instituições sociais e econômicas, como os direitos de propriedade, é precisamente o interesse em reduzir os custos de transação” (p. 98).

¹⁴Reydon cita a 1ª edição, de 1972, do livro de Paul Davidson, *Money and the real world*, para fundamentar a sua idéia de que essas são as características de um ativo líquido. Entretanto, na 2ª edição do mesmo livro, Davidson (1978, p. 87) atribui tais características à mercadoria (*commodity*) como necessárias à existência de mercados bem organizados, não relacionando-as obrigatoriamente ao grau de liquidez das mercadorias ou dos ativos.

¹⁵Segundo Reydon (1992, p. 93-94), apenas duas das sete condições não são atendidas, “que são irrelevantes para o caso da terra”: que o ativo possua um grande valor em relação ao seu volume e que ativos velhos sejam facilmente convertidos em novos.

¹⁶Nesse caso, “Hicks (1967) e Davidson (1972) apontam para a separação entre os ativos reais de capital, que são os bens de capital, e os ativos financeiros, que têm tempo de validade fixado em contrato” (REYDON, 1992, p. 91).

¹⁷Todas as citações dos textos referenciados que se encontram originalmente em língua estrangeira (de modo geral, espanhol e inglês) foram traduzidas para o português pelo autor do presente trabalho.

¹⁸Como exemplos dos custos de transação, o autor menciona os custos de informação, de negociação, de redação e execução de contratos, ou de definição e supervisão dos direitos de propriedade.

Sua análise recai sobre os direitos de propriedade, considerados como uma instituição social¹⁹, que são muito importantes pois “determinam a alocação de recursos em um mundo dominado pelos interesses conflitantes de distintos usuários” (p. 99). Para o caso específico que se está tratando, isso significa dizer que a distribuição e a redistribuição da terra mediante transações no mercado também dependem do sistema vigente de direitos de propriedade²⁰. Segundo o autor, os direitos de propriedade aplicáveis à terra podem ser classificados em quatro categorias ideais: 1) direitos inexistentes ou livre acesso; 2) propriedade comunal; 3) propriedade estatal; e 4) propriedade privada. Tais categorias podem coexistir em uma dada sociedade e, além disso, “é possível que se aplique mais de uma a um determinado terreno” (p. 100). Enquanto que os conceitos de propriedade estatal e propriedade privada estão bem definidos, o mesmo não ocorre com os regimes de propriedade comunal e de livre acesso, que têm uma linha divisória pouco clara, uma vez que “a estrutura de incentivos no caso da propriedade comunal pode dar origem a um comportamento econômico muito similar ao do regime de livre acesso” (p. 100).

Vogelgesang destaca o artigo de Demsetz (1967) como uma importante contribuição na análise dos direitos de propriedade. Segundo este último, “uma das principais funções dos direitos de propriedade é a orientação dos incentivos a fim de obter uma maior internalização das externalidades” (DEMSETZ, 1967, p. 348). O raciocínio é de que as externalidades²¹, por não terem um preço conexo, pouco ou nada influem nas decisões dos agentes econômicos, visto que não transmitem informação através do mecanismo de preços. Desse modo, a “internalização” dos efeitos externos é “um processo ou mecanismo pelo qual esses efeitos passam a influir no comportamento dos afetados” (VOGELGESANG, 1996, p. 100).

Uma outra razão, apontada por Vogelgesang (1996), que confere importância ao direito de propriedade é a de que “fomenta o uso eficiente da terra e dos investimentos, no sentido de que reduz a informação assimétrica – e as deficiências e incertezas conexas – e, portanto, facilita as transações nos mercados financeiros” (p. 101). Nesse caso, considera-se que o processo de desenvolvimento agrário provoca a difusão de informação assimétrica nos mercados de terras, na medida em que as transações se deslocam dos membros de uma mesma comunidade para indivíduos de fora da comunidade. Quando a maioria das transações se dá entre membros de uma mesma comunidade, o acesso à informação é principalmente simétrico, uma vez que os indivíduos “sabem com quem estão tratando e a quem pertence cada terreno” (p. 101). Com o aumento da mobilidade pessoal e do capital, aumentam as transações com indivíduos de fora da comunidade, estabelecendo-se o problema de informação imperfeita e de conflitos pela posse de terras.

Vogelgesang (1996) empreende também uma análise sobre o mercado de terras rurais²², dividindo-o em mercado de venda e mercado de aluguel. No que refere ao mercado de venda, destaca as principais limitações que afetam tanto a oferta quanto a demanda. Do

¹⁹Vogelgesang utiliza a classificação de Feder & Feeney, que distinguem três categorias básicas de instituições: 1) a ordem constitucional, que são as normas fundamentais que estruturam a sociedade; 2) as disposições institucionais, estabelecidas no marco da ordem constitucional, entre as quais se incluem os direitos de propriedade; e 3) os códigos normativos de conduta, determinados por valores culturais que legitimam as disposições institucionais. Segundo ele, as instituições da primeira e terceira categorias evoluem lentamente, ao passo que as da segunda podem se modificar com certa rapidez.

²⁰O autor considera que a pouca atenção dada aos direitos de propriedade decorre do fato de que a análise econômica supõe, em geral, que os direitos de propriedade considerados são os “tipicamente ocidentais, vale dizer exclusivos, transferíveis, alienáveis e exigíveis”, o que não é necessariamente verdadeiro sobretudo para os países em desenvolvimento.

²¹Definidas como “todo efeito benéfico ou prejudicial que têm para alguém os atos alheios”.

²²O autor trata exclusivamente das transações no mercado formal, embora reconheça que “os meios de aquisição de terras são muito variados (entre outros, herança, concessão de títulos de propriedade por parte do Estado e ocupação ilegal) e todos eles podem contribuir em uma medida importante para determinar a estrutura de detenção da terra” (VOGELGESANG, 1996, p.102).

lado da oferta²³, as limitações são, esquematicamente: 1) devidas à concentração da terra, que tende a se perpetuar “porque os grandes proprietários raramente estão dispostos a vender, o que se pode atribuir, entre outras coisas, à preferência pela terra como depósito de riqueza, defesa contra a inflação e fonte de poder” (p. 103); 2) devidas à falta de títulos de domínio, que impede a incorporação de terras ao mercado ou reduz o seu preço de venda para compensar a incerteza; 3) jurídicas, administrativas e fiscais, entre as quais longos e caros trâmites de transferência e registro, restrições à venda ou aluguel impostas aos beneficiários de programas de reforma agrária, e impostos sobre transferências e ganhos de capital. Pelo lado da demanda, as limitações são, principalmente, a falta de recursos para a compra de terras e os altos custos de transferência.

No que se refere ao mercado de aluguel, o autor considera que ele deve ter uma atenção maior do que se confere comumente²⁴. Ele destaca que,

ao contrário do que sustentam muitos encarregados da formulação de políticas, nos estudos sobre os mercados de terras ficou praticamente demonstrado que os acordos de aluguel ou arrendamento são uma resposta racional dos agentes econômicos a uma série de variáveis, porque eles permitem superar ou reduzir alguns dos fatores que impedem uma distribuição mais equitativa da terra. (VOGELGESANG, 1996, p. 104)

No sexto capítulo de sua obra, Polanyi (1980) trata do que denomina de mercadorias fictícias: trabalho, terra e dinheiro. Block (1997), seguindo a sua influência, desenvolverá análise semelhante. Procura-se, evidentemente, destacar da análise os aspectos que se referem à terra, que é o que interessa ao presente trabalho.

Polanyi (1980) conceitua economia de mercado como um sistema econômico controlado, regulado e dirigido apenas por mercados: “a ordem na produção e distribuição dos bens é confiada a esse mecanismo auto-regulável” (p. 91). Os mercados, por sua vez, são entendidos, empiricamente, como contatos reais entre compradores e vendedores de mercadorias. Estas são, empiricamente, objetos produzidos para a venda no mercado. Segundo ele, “a auto-regulação significa que toda a produção é para venda no mercado, e que todos os rendimentos derivam de tais vendas” (p. 81). Desse modo, deve haver mercados para todos os “componentes da indústria”, ou seja, tanto para bens e serviços, quanto para trabalho, terra e dinheiro. A idéia de auto-regulação pressupõe que a formação dos mercados não sofrerá nenhum tipo de inibição e que os rendimentos gerados no processo econômico serão derivados unicamente das vendas efetuadas. Além disso, os ajustamentos de preços decorrentes das mudanças nas condições de mercado não devem sofrer nenhuma interferência. Desse modo, “é preciso que existam não apenas mercados para todos os elementos da indústria, como também não deve ser adotada qualquer medida ou política que possa influenciar a ação desses mercados” (p. 82).

Segundo Polanyi, é aí que reside o “ponto crucial”: trabalho, terra e dinheiro “são elementos essenciais da indústria”, na medida em que uma sociedade moderna não pode deles prescindir; mas “obviamente *não* são mercadorias” (p. 84), dado que não podem ser produzidas: “terra é apenas um outro nome para a natureza, que não é produzida pelo homem” (p. 85). Por essa razão, não é possível manter, em relação a trabalho, terra e dinheiro, o postulado de não interferência no funcionamento do mercado: “permitir que o mecanismo de mercado seja o único dirigente do destino dos seres humanos e do seu ambiente natural, e até mesmo o árbitro da quantidade e do uso do poder de compra, resultaria no desmoronamento da sociedade” (p. 85). Especificamente em relação à terra, Polanyi observa que “a natureza

²³Para o caso, Vogelgesang se utiliza do trabalho de Shearer, Lastarria-Cornhiel & Mesbah (1991).

²⁴A esse respeito, ver também Rezende (2003, p. 243-246).

seria reduzida a seus elementos mínimos, conspurcadas as paisagens e arredores, poluídos os rios, a segurança militar ameaçada e destruído o poder de produzir alimentos e matérias-primas” (p. 85). Desse modo, ele considera que a história social do século XIX foi o resultado de um duplo movimento: “a ampliação da organização do mercado em relação às mercadorias genuínas foi acompanhada pela sua restrição em relação às mercadorias fictícias” (p. 88).

Essa análise aponta para o fato de que a auto-regulação do mercado não funciona apropriadamente com mercadorias fictícias²⁵. Segundo Block (1997), “uma vez que não são produzidas para venda em mercado, o mecanismo de preço não pode equilibrar adequadamente oferta e demanda ou proteger esses valiosos recursos da exploração destrutiva” (p. 2). Portanto, ainda de acordo com Block, “não há alternativa à criação de regimes regulatórios que estabeleçam regras para a estruturação de mercados particulares e a disposição dos modos pelos quais esses mercados particulares se interconectam” (p. 3).

1.3 Teorias sobre o Mercado de Terras Rurais: Análise Crítica e Síntese

A presente seção tem dois objetivos. O primeiro deles é fazer uma análise crítica das teorias acima expostas. O segundo é realizar uma síntese que possibilite auxiliar o estudo específico a ser empreendido adiante sobre o caso brasileiro.

Rangel, em sua análise, desconsidera dois aspectos que relativizam a sua argumentação em relação aos impactos da demanda e da oferta de terras sobre o seu preço: 1º) embora a demanda de terras para a agricultura tenda a se reduzir com a introdução de inovações tecnológicas, em virtude de seus efeitos positivos sobre a produtividade agrícola, isso não se dá sem custos, uma vez que o aumento de produtividade é acompanhado por “um concomitante aumento dos custos marginais associados com pesquisa agropecuária e com uso de novos insumos no processo de produção” (BRANDÃO, 1986, p. 7); e 2º) com relação à ampliação da fronteira agrícola, a incorporação de novas terras não se realiza sem custos, seja em razão da sua qualidade inferior, seja em função da grande distância em relação aos principais centros urbanos, o que resulta em investimentos adicionais e/ou despesas de transportes. Uma outra questão a ser destacada na análise de Rangel é que ele não confere nenhuma importância ao papel do setor agrícola na determinação do preço da terra, quando afirma que “a chave de todo o problema é o preço da terra e que este, nas presentes condições, não é uma questão agrícola, mas *financeira*”. Esta última afirmação deve ser entendida no contexto em que se dá a análise deste autor, uma vez que as “presentes condições” significavam um mercado financeiro incipiente, no qual a terra tinha um papel relevante como ativo financeiro.

No que se refere a Sayad, é importante destacar que as duas hipóteses por ele formuladas – a especulação não impede o cultivo de terras e a expectativa de valorização da terra é semelhante para agricultores e não agricultores – são relevantes para o caso brasileiro, pois abrem perspectivas para uma análise pouco usual na literatura, a de que a ociosidade das terras não deriva necessariamente – ou, pelo menos, não integralmente – de razões ligadas à especulação financeira²⁶. Nesse caso, a ociosidade de terras rurais poderia ser atribuída a fatores ligados ao poder dos proprietários de terras, na medida em que se utilizam da terra não apenas como reserva de valor, mas fundamentalmente como fonte de influência política, o que implicaria baixa sensibilidade a estímulos econômicos, relativos à produção ou especulação, resultando em um reduzido interesse pelo cultivo das terras.

²⁵Embora deva-se considerar que tampouco para as “mercadorias genuínas” a auto-regulação do mercado funciona plenamente.

²⁶Deve-se ter em conta que existe também a possibilidade de retenção da terra ociosa para servir de colateral na obtenção de crédito, que se assemelha à retenção especulativa, na medida em que depende do custo de manutenção da terra para a sua existência.

Reydon, embora baseie sua análise fundamentalmente no capítulo 17 da Teoria Geral, não leva em conta que a formulação de Keynes refere-se ao que se pode denominar de um modelo de escolha de ativos (CARVALHO, 1992, p. 81). Para a construção desse modelo, Keynes utiliza-se do conceito de taxa-própria de juros de um dado ativo, que pode ser definida como a “taxa líquida de retorno que se obtém com a retenção do ativo por um determinado período, medida em termos do próprio ativo” (CHICK, 1993, p. 328). Segundo Carvalho (1992, p. 81), esta

é uma medida adequada a uma economia monetária uma vez que reconhece que alguns ativos podem oferecer outras recompensas além de valores monetários, tais como o prêmio de liquidez (...). Esta visão dos retornos de um ativo abre caminho para considerar a moeda como um ativo mesmo que não “pague” nenhuma forma de rendimento monetário.

É esta taxa-própria de juros de um ativo que tem como componentes os elementos acima descritos, e que Reydon associa ao preço do ativo. Há, entretanto, uma diferença crucial entre o preço de um ativo e os rendimentos que ele gera, não obstante a relação existente entre eles. Os componentes da taxa-própria de juros – que, por sua vez, são representados igualmente por taxas, como se verá adiante – influem no preço de um dado ativo, mas não podem ser considerados diretamente como os elementos constitutivos desse preço.

Os atributos da taxa-própria de juros podem ser definidos da seguinte forma (CARVALHO, 1992, p. 83-84): 1) q – a taxa de quase-rendas esperadas – é a razão entre os retornos esperados pela posse e/ou uso do ativo (Q) e o seu preço corrente (CP), ou seja, é igual a Q/CP ; 2) c é a razão entre os custos de manutenção esperados pela retenção do ativo (C) e o seu preço corrente (CP), isto é, igual a C/CP ; 3) l é o prêmio de liquidez, que Keynes define como “a quantidade (medida em termos de si mesma) que se está disposto a pagar pela conveniência ou segurança potenciais proporcionadas pelo poder de se dispor de um bem (deduzidos o rendimento e o custo de manutenção do bem)”²⁷ (KEYNES, 1971, p. 201); 4) a – ganho (ou perda) pela apreciação (ou depreciação) na venda do ativo – é a relação entre a mudança nos preços do ativo no fim do seu período de retenção e o seu preço corrente, ou seja, a divisão da diferença entre o preço futuro (EP) e o preço corrente (CP) pelo preço corrente (CP), $(EP - CP)/CP$. Como se pode verificar, além de serem expressos por taxas, três dos quatro atributos da taxa-própria de juros de um ativo dependem do preço do ativo, sendo que o último depende exclusivamente dos preços corrente e futuro do ativo. Por conseguinte, conceitualmente, o que está expresso pela fórmula adotada é a taxa de retorno de um ativo e não o seu preço.

Ademais, como se trata de um modelo de escolha de ativos, relevante é a comparação entre as taxas-próprias de juros de diversos ativos²⁸, que possibilitará aos investidores escolherem aqueles que oferecem as maiores taxas possíveis de retorno. Assim,

a concorrência entre possuidores de riqueza para obter os melhores ativos (aqueles com os maiores rendimentos) determinará os preços desses ativos. Esses preços sinalizarão que ativos são relativamente escassos e quais têm excesso de oferta (escassez sendo medida pela razão entre preços de

²⁷Segundo Chick (1993 p. 328), o prêmio pela liquidez “é pura negociabilidade – a facilidade de trocar o ativo por algo mais. Isto é determinado pelas características inerentes ao ativo, por exemplo, a divisibilidade, não ao preço que ele pode alcançar”.

²⁸Deve-se observar que o modelo assume que o período de retenção é o mesmo para todos os ativos, com as diferenças de conversibilidade dentro do período de retenção incorporadas aos seus prêmios de liquidez (ver CARVALHO, 1992, p. 82-83).

demanda e de oferta) e determinarão a composição da riqueza total acumulada pela comunidade no período em estudo. (CARVALHO, 1992, p. 81)

No que diz respeito à classificação, feita por Reydon, da terra como um ativo líquido, deve-se fazer algumas considerações, principalmente a respeito do conceito de liquidez. Segundo Keynes (1971, p. 213), “é claro que não existe um padrão de ‘liquidez’ absoluto, mas simplesmente uma escala de liquidez”. Carvalho conclui, a partir de sua análise, que “liquidez é uma questão de grau” (1992, p. 88). Segundo este autor (1992, p. 85), liquidez é um conceito bidimensional, referindo-se simultaneamente: 1) ao período de tempo necessário (ou que se espera ser necessário) para se desfazer de um ativo; e 2) à capacidade do ativo de conservar seu valor ao longo do tempo²⁹. Assim, “podemos dizer que um ativo é líquido na medida em que o tempo para a sua conversibilidade é curto e que a mudança esperada no seu valor é pequena” (CARVALHO, 1992, p. 86). A liquidez de um ativo é função das expectativas quanto à sua revenda sem perdas de capital significativas e depende, por conseguinte, da eficiência do mercado para o ativo, que pode ser considerada a partir de três características (CARVALHO, 1992, p. 86-87): 1) densidade, que tem a ver com o tamanho do mercado, e, fundamentalmente, com a capacidade de substituição entre itens de um mesmo tipo de ativo. Ou seja, quanto menor o grau de substituição, mais específico é o mercado para um dado item e menores são as condições de se obter compradores para ele; 2) permanência, que se refere ao período de tempo em que o mercado está em funcionamento, isto é, quanto mais permanente é o mercado, mais líquido torna-se o ativo porque maior é a probabilidade de seu detentor atual encontrar um comprador para ele; 3) organização, que é a característica mais importante, porque “mercados são instituições, eles não são um fenômeno natural”. Quanto mais organizado é o mercado mais regular é o modo pelo qual se espera que se desenvolvam as suas transações³⁰.

Para classificar a terra como ativo, é importante indagar das características de seu mercado. Considerando que mercados são instituições, eles são histórica e espacialmente determinados. Além disso, a liquidez de um ativo é definida em relação aos demais ativos, em circunstâncias dadas. Assim, a terra poderá ser um ativo mais ou menos líquido, ou até mesmo ilíquido, dependendo das condições de funcionamento de seus mercados e da sua relação com os demais ativos, em tempo e local determinados. Não se pode afirmar, portanto, que a terra é, sempre e permanentemente, um ativo líquido. No caso brasileiro, em particular, tal generalização parece ser inadequada tanto do ponto de vista espacial, na medida em que a economia – e, em particular, o mercado de terras rurais – tem diferenças regionais significativas, quanto do ponto de vista temporal, uma vez que, sobretudo no passado recente, as políticas macroeconômicas adotadas têm provocado relevantes mudanças de cenário que implicam, entre outros fenômenos, um reposicionamento dos ativos quanto à sua liquidez. Em relação a esse aspecto é importante ter em conta o que Keynes denominou de “véu monetário” que, ao se interpor entre o ativo real e o possuidor de riqueza monetária, afeta o primeiro. Isso decorre do fato de que “os verdadeiros possuidores de riqueza detêm direitos, não sobre os ativos reais, mas sobre o dinheiro”. Desse modo, “a riqueza, enquanto propriedade, só pode ser medida enquanto *capacidade aquisitiva*, poder sobre os demais possuidores de riqueza, enquanto riqueza geral”. Assim sendo, a liquidez depende da percepção dos detentores de dinheiro sobre a capacidade de conversão dos ativos reais em ativos monetários, ou seja, da transformação do “dinheiro particular” no “dinheiro social”. Em situações de rompimento do

²⁹Para Chick (1993, p. 335), “a liquidez tem três dimensões: uma probabilidade, um preço e um período de tempo”.

³⁰A tipologia de Davidson, mencionada por Reydon, trata justamente das características que uma mercadoria deve ter para que existam mercados bem organizados (DAVIDSON, 1978, p. 87).

estado de confiança, “os detentores do dinheiro diretamente social (...) revelam sua preferência pela liquidez, subindo a taxa de conversão da riqueza privada na riqueza social”, fazendo convergir para o dinheiro ou o ativo que o substitua “a esperança de resguardo do valor da riqueza” (BELLUZZO & ALMEIDA, 1989, p. 124-126). Por conseguinte, isso afetará tanto a liquidez quanto o preço dos ativos, na medida em que “os detentores de riqueza *têm que imaginar* a existência de uma medida e forma do enriquecimento que não esteja sujeita à contestação dos demais, isto é, que seja *socialmente* reconhecida” (BELLUZZO & ALMEIDA, 1989, p. 126, grifos no original).

A concepção neo-institucionalista de Vogelgesang, embora represente um avanço em relação à teoria neoclássica convencional, não rompe com ela inteiramente, na medida em que mantém a visão teleológica do “mercado perfeito”, considerando as características dos mercados existentes no mundo real, quando divergentes desse mercado perfeito, como “imperfeições” ou “limitações” dos mercados reais. Segundo Kerstenetsky (1995, p. 26),

o neo-institucionalismo apresenta-se a si mesmo como complementar à teoria neoclássica, e não como seu substituto. Como consequência, a proposta de uso dos conceitos de custos de transação e demais características institucionais (com destaque para contratos e direitos de propriedade) pela escola neo-institucionalista incorre nas mesmas limitações da abordagem estática do equilíbrio ao qual se filia.

De qualquer modo, as concepções que conferem importância ao papel das instituições – tanto a de Vogelgesang quanto a de Polanyi e Block, não obstante as diferenças de enfoque – têm importantes implicações para a análise da formação e do funcionamento do mercado de terras rurais. Em primeiro lugar, deve-se considerar que, historicamente, a criação desse mercado na sociedade moderna sofreu influência decisiva da ação do Estado, que se consubstanciou, fundamentalmente, na elaboração de “leis de terras” nos diferentes países³¹, o que, por sua vez, condicionou o conseqüente desenvolvimento das relações sociais no campo. Por conseguinte, não é possível entender o atual funcionamento do mercado de terras num dado país sem levar em conta o arcabouço histórico-institucional que o engendrou. Em segundo lugar, os mecanismos de funcionamento desse mercado permanecem sujeitos a alguma forma de intervenção estatal, em virtude do fato de que, por ser não ser produzida, a terra sofrerá sempre a injunção de um conjunto significativo de forças institucionais. Assim, não é possível desconsiderar, dentre os determinantes do preço da terra rural, os fatores institucionais³².

Da análise precedente depreende-se que é necessário analisar mercados de terras rurais específicos não apenas no que diz respeito aos determinantes econômicos do preço da terra, que é o foco principal de grande parte da literatura sobre o tema, mas sobretudo quanto aos aspectos institucionais relativos a esse mercado, em especial o papel exercido por mecanismos regulatórios na sua configuração e no seu funcionamento. Isto porque julga-se insuficiente uma análise que considere o mercado como dado – ou como um “fenômeno natural” –, devendo-se levar em conta o arcabouço histórico-institucional que o engendrou, bem como a

³¹As “Enclosure Laws” inglesas, o “Homestead Act” norte-americano, a “Lei de Terras de 1850” brasileira.

³²Um exemplo disso, aplicado ao caso da avaliação do preço da terra para fins tributários, pode ser encontrado em Wald (1964, p. 73-74), que afirma que “na maioria dos tributos agrários, a ênfase corresponde propriamente à *natureza hipotética ou fictícia do valor tomado como base*, mais do que à existência de uma presunção de que o valor taxado seja indicativo do valor real. *Esta última presunção é freqüentemente indefensável*” (grifos nossos). Desse modo, ele observa que os valores adotados são *nocionais*, podendo ser exigidos por lei ou sancionados pelo costume. As razões para a adoção de valores nocionais para a terra, segundo Wald, derivam do seguinte: a) “apenas uma pequena porção das propriedades sujeitas à tributação são vendidas durante qualquer período de taxaço”; e b) “os preços de venda são influenciados por uma multidão de forças institucionais e por imperfeições de mercado”.

multiplicidade de fatores que o condiciona. Para tanto, é importante desenvolver um esforço no sentido de conciliar distintas vertentes teóricas para que se consiga alcançar uma satisfatória abordagem do tema.

A concepção básica que deve nortear a análise do funcionamento do mercado de terras rurais num país como o Brasil é a de que o modelo keynesiano de escolha de ativos, embora seja necessário para compreender a determinação e variação do preço da terra rural, não é suficiente para explicar, de forma abrangente, o movimento desse mercado, sobretudo se se considera que tal modelo tem como pressuposto a concorrência perfeita nos mercados de ativos, sem tipo algum de segmentação (CARVALHO, 1992, p. 91).

A análise do funcionamento de um específico mercado de terras rurais deve levar em conta atributos, considerados como sendo endógenos, expressivos das condições históricas de sua existência, assim como os fatores institucionais que o condicionam. Em termos mais concretos, pode-se relacionar esses atributos aos seguintes aspectos, entre outros: a disponibilidade e a necessidade de terras, bem como a sua ociosidade, que podem condicionar o funcionamento do mercado, não sendo esta última necessariamente conseqüência da especulação com terras, como visto acima; a dinâmica do mercado de terras, que influi na qualidade e quantidade das transações realizadas no mercado; a concentração e a grilagem de terras rurais, que certamente exercem influência na determinação do preço da terra agrícola e nas condições de funcionamento deste mercado.

O exame de diferentes teorias relativas ao funcionamento do mercado de terras rurais permite afirmar que não existe uma que seja plenamente satisfatória para explicar a realidade de um país como o Brasil, na medida em que cada uma delas privilegia um aspecto em detrimento de outros. Em função disso, procurou-se estabelecer, na presente seção, alguns princípios básicos para a construção de uma análise que seja suficientemente abrangente para dar conta da nossa realidade. Além disso, foram apontados alguns aspectos que possam servir de base a uma análise específica do caso brasileiro, na certeza de que é fundamental validar a teoria frente à realidade que se quer explicar.

CAPÍTULO II

TRIBUTAÇÃO DA TERRA AGRÍCOLA

Para o estudo teórico da tributação da terra agrícola, que é objeto do capítulo, partiu-se dos trabalhos clássicos sobre o tema, de modo a estabelecer uma tipologia dos sistemas relativos a esta tributação. Em seguida, empreendeu-se uma análise sobre as possíveis razões que levam a tributação da terra a ser pouco utilizada, apesar de a literatura que trata do assunto considerá-la eficiente.

A tributação da terra agrícola, ao influir sobre a demanda e oferta de terras, e, em consequência, sobre o seu preço, tem impacto sobre o funcionamento do mercado de terras rurais. Desse modo, o presente capítulo, ao empreender estudo sobre o tema, serve de complemento à análise anteriormente realizada.

Esta tributação, que historicamente teve um grande peso em muitos países, tem declinado de importância ao longo das últimas décadas. Não obstante, vários autores prosseguem considerando que o tributo sobre a terra é relevante. Binswanger, Deininger & Feder (1995, p. 2723), por exemplo, consideram que, em teoria, esse imposto tem as seguintes três principais vantagens em relação a impostos sobre a produção ou exportação agrícolas: 1) se o imposto sobre a terra é baseado na renda monetária potencial de uma dada propriedade em condições normais, ele tem efeitos mínimos de desincentivo; 2) ele facilita a taxação do setor agrícola doméstico na medida em que é menos regressivo que impostos pessoais (*poll taxes*); 3) se a base tributária varia pouco, o imposto sobre a terra não desencoraja investimentos em benfeitorias. Além disso, um imposto progressivo sobre a terra tem sido apontado como um meio de desestimular a ociosidade das terras, mediante o desestímulo à especulação e o incentivo ao aumento da produção e produtividade agrícolas.

Apesar disso, verifica-se empiricamente que essa forma de tributação não tem logrado o êxito esperado. Este capítulo tem por objetivo discutir essa questão. Para tanto, ele está dividido em duas seções. A primeira analisa a tipologia dos diferentes tributos sobre a terra, de modo a facilitar a compreensão sobre a complexidade do problema. A segunda seção apresenta os principais argumentos que buscam explicar o aparente paradoxo entre a teoria e a prática da tributação da terra agrícola.

2.1 Tipologia dos Sistemas de Tributação da Terra Agrícola

Os trabalhos clássicos de Wald, publicado originalmente em 1959³³, e de Bird, de 1974, seguem sendo as principais referências no que diz respeito à análise dos sistemas de tributação da terra agrícola nos países em desenvolvimento, razão pela qual são utilizados nesta seção. Segundo eles, são três as categorias principais de tributos agrários, tendo como critério fundamental a base tributária: 1) os tributos com base na superfície das terras; 2) os tributos que consideram o conceito de valor da renda da terra; e 3) os tributos que se baseiam no conceito de rendimento. A essas três é acrescentada uma quarta categoria, relativa aos tributos para fins especiais. Trata-se de uma classificação que reúne em alguns tipos gerais a diversidade de bases impositivas existentes, não pretendendo esgotar os diferentes arranjos tributários específicos dos vários países, que podem, inclusive, adotar sistemas híbridos, com a combinação de duas ou mais categorias. É precisamente nessa capacidade de generalização

³³O presente trabalho utiliza a edição mexicana de 1964.

que reside a importância da tipologia adotada, e o que lhe confere a força para permanecer válida até o presente³⁴.

Os tributos baseados na superfície das terras são os mais simples em estrutura e administração e estão entre os primeiros historicamente, podendo se apresentar segundo uma taxa uniforme ou uma taxa classificada ou graduada. No que respeita à taxa uniforme, o tributo é aplicado de acordo com a superfície possuída por cada contribuinte, sem levar em conta a capacidade produtiva das terras. O montante do imposto é determinado pela multiplicação da taxa, expressa por um valor fixo por unidade de superfície, pelo número de unidades sujeitas à tributação. Quanto ao segundo tipo de tributo baseado na superfície, a taxa é, em geral, graduada de acordo com a classificação econômica das terras. Em princípio, bonificações por diferenças na capacidade produtiva ou no valor econômico das terras podem ser feitas por ajustes tanto na taxa quanto no valor da base tributária. Em termos práticos, entretanto, a taxa classificada reconhece apenas algumas amplas categorias econômicas das terras, que podem ser identificadas num rudimentar sistema de classificação agrícola.

Os tributos que utilizam o conceito de valor da renda da terra são os mais importantes de todos e derivam, em parte, da teoria ricardiana da renda da terra. O valor da renda da terra, no caso específico da terra agrícola, é o pagamento que se pode obter em um mercado competitivo pela oportunidade de utilizar técnicas agrícolas usuais para o cultivo da terra, levando em conta sua localização e outras qualidades intrínsecas bem como qualidades adicionais adquiridas como resultado da ação pretérita do homem³⁵. Este valor pode ser expresso tanto por uma taxa de pagamento pelo uso da terra por um determinado período de tempo quanto por uma equivalente soma de capital. O primeiro método, normalmente instituído como uma renda anual, é a base dos antigos tributos agrários, enquanto que o valor do capital constitui a base dos mais modernos tributos sobre a propriedade agrária. A questão central deste tipo de tributo refere-se à avaliação da sua base de cálculo. Quanto àquele que tem por base o valor anual, há dois grupos de métodos de taxaço que são considerados como os melhores: 1) aqueles que exigem da autoridade fiscal uma estimativa ou avaliação da capacidade produtora de rendimentos de cada classe de terra, seguida, presumivelmente, de uma classificação agrária e procedimentos de taxaço uniformes, separando então a parte que representa o valor da renda; e 2) aqueles que exigem da autoridade fiscal avaliação do valor de capitalização das terras, seja mediante referência aos seus preços de venda, seja de acordo com normas estabelecidas de avaliação, calculando então o montante da renda com base em uma suposta taxa de lucro. Note-se que, em ambos os casos, se trata de uma taxaço presumida, e não baseada em algum registro individual fidedigno³⁶. No caso do tributo baseado no valor do capital, este costuma ser definido, nas disposições legais dos diferentes países, como o valor de troca ou de mercado, ou seja, como o preço em que se vendem ou podem ser vendidas as propriedades rurais³⁷. Deve-se ter em conta que o valor da renda da

³⁴Segundo Wald (1964, p. 59), trata-se de uma difícil e absorvente tarefa de “fazer uma exposição ordenada de um assunto incrivelmente desordenado”.

³⁵Não obstante ser quase sempre impossível distinguir, em terras de uso prolongado, os efeitos da natureza dos da atividade humana (BIRD, 1974, p. 150).

³⁶A adoção de métodos de imputação tem que ver com aspectos administrativos e de princípio. No primeiro caso, inscreve-se tanto a necessidade de garantir fidedignidade ao valor da base tributária, quanto a possibilidade de estabelecer ajustes tendo em conta uma mudança no nível de preços ou necessidades de arrecadação governamental. No segundo caso, busca-se impor um tributo baseado em valores de longa duração, tidos como “normais”, e não necessariamente ao valor monetário verificado em um dado momento do tempo (ver WALD, 1964, p. 36-37).

³⁷É importante destacar que se o valor da terra é determinado exclusivamente por fatores econômicos que atuam em um mercado de terras concorrencial, ele não é senão o seu valor líquido da renda, anual, capitalizado. Nesse caso hipotético, as duas medidas de valor, adequadamente definidas, relacionam-se reciprocamente, como o juro ao capital. Entretanto, não obstante essa interdependência, “é importante classificar cada imposto separadamente posto que existem diferenças consideráveis no funcionamento real de ambos” (WALD, 1964, p. 43).

terra para fins tributários, seja anual ou do capital, tende a ser um valor nocional³⁸, na medida em que reflete um valor hipotético que se atribui à propriedade e não o que expressa a realidade imediata de cada caso individual. As razões para isso estão ligadas, por um lado, ao fato de que os preços de mercado das terras, por influências institucionais ou imperfeições de mercado, não expressam o verdadeiro valor da terra, e, por outro, porque o valor da renda da terra está sujeito a diversas interpretações, uma vez que se pode considerá-lo como o valor real no momento da taxaço, como um valor “normal” medido pela experiência anterior ou como um valor antecipado para um período futuro. Além disso, este valor pode ser medido pelo rendimento provável da utilização atual da terra ou pelo rendimento potencial relativo a uma utilização ótima.

Os tributos que se baseiam no conceito de rendimento têm uma base tributária mais abrangente do que os anteriores, uma vez que, além dos rendimentos relativos às características da terra³⁹, atingem também os rendimentos relativos aos demais meios de produção, tais como o trabalho do agricultor e sua família e o retorno do capital investido em benfeitorias e equipamentos produtivos. A base tributária pode ser medida tanto em termos de produção física como em seu equivalente monetário, e estar vinculada ao rendimento total ou monetário, “bruto” ou “líquido” (depois de deduzidas as despesas), podendo haver isenções individuais e outras deduções. O mais antigo dos tributos dessa categoria, hoje praticamente extinto, é o dízimo, que é aplicado como uma cota proporcional⁴⁰ à colheita total ou rendimento bruto⁴¹. Os tributos baseados na produção bruta ou rendimento bruto se impõem de acordo com a produtividade classificada das terras, diferenciando-se assim do dízimo que, em geral, é imposto mediante inspeções no campo na época da colheita. Mais raros são os exemplos de tributos baseados no rendimento líquido. De acordo com Wald (1964, p. 53),

geralmente, quando um país decide mudar sua tributação agrícola para uma base de rendimento líquido, está preparado para abandonar o ponto de vista de que os rendimentos agrícolas devem ser taxados distintamente dos outros rendimentos, o que leva à integração do novo tributo ao imposto geral sobre a renda.

Uma modalidade de tributo muito próxima à do rendimento líquido é a do produto líquido, que é o resultado da diferença entre o valor bruto e as despesas de cultivo (incluídos os pagamentos da mão-de-obra). Ainda nessa categoria consideram-se alguns tributos cobrados sobre a produção comercializada que são, na realidade, uma forma de tributação agrária.

Por fim, entre os tributos para fins especiais podem ser citados: a) tributos que estão ligados aos incrementos de valor das propriedades que são independentes dos investimentos realizados pelos proprietários, em geral decorrentes de investimentos públicos, que podem resultar na imposição de uma “contribuição de melhoria”; b) tributos de penalização e/ou incentivo, que são aqueles destinados, por exemplo, a desestimular a propriedade improdutiva e a estimular a produção e a produtividade agrícolas; e c) tributos especiais sobre certos recursos naturais. Em relação aos tributos de penalização e/ou incentivo, que são os que mais interessam aos objetivos do presente trabalho, podem ser adotadas, em tese, medidas tais

³⁸“O adjetivo ‘nocional’ é preferível para descrever a típica base impositiva agrária ao de ‘presumido’, embora este último seja mais comum na literatura tributária.” (WALD, 1964, p. 73).

³⁹Qualidade, topografia, localização quanto ao clima, irrigação, acessibilidade aos mercados.

⁴⁰Segundo Wald (1964, p. 49), “embora seu nome implique uma alíquota de 10%, (...) o dízimo se impunha freqüentemente com alíquotas mais elevadas”.

⁴¹“O dízimo foi aplicado universalmente pelos primitivos proprietários muçulmanos, constituindo a principal fonte de renda dos senhores feudais, assim como da Igreja na Europa medieval. Também existem muitos exemplos de ter sido cobrado por soberanos no Extremo Oriente.” (WALD, 1964, p. 49).

como: 1) um tributo agrário progressivo que varie em relação direta com a importância das propriedades, de modo a recair fortemente sobre os latifúndios; 2) um tributo que penalize as terras cultiváveis que estejam ociosas; 3) um tributo especial sobre terras de proprietários ausentes; e 4) um substancial tributo adicional sobre ganhos especulativos sobre o valor das terras.

2.2 Por Que a Tributação da Terra é Pouco Utilizada

Uma constatação relativamente simples acerca da tributação da terra agrícola é de que ela é hoje raramente utilizada, não obstante ser considerada eficiente. O declínio da sua utilização já podia ser verificado, por exemplo, em meados do século XX (BIRD, 1974, p. 34-35)⁴². Skinner (1991) analisa esse fenômeno a partir de três possíveis explicações: 1) os efeitos de capitalização da tributação da terra imporiam uma ampla carga para a atual geração de proprietários rurais; 2) a tributação da terra aumentaria o risco em relação ao rendimento agrícola líquido; e 3) a administração da tributação da terra acarretaria dispendiosas exigências de informação.

Com relação à primeira explicação, o autor faz uma distinção entre o curto e o longo prazos, uma vez que uma mudança na tributação da terra afeta de forma bastante diferente as gerações atual e futura de proprietários. O curto prazo é definido como o período no qual toda a terra é possuída por uma determinada geração. Com o aumento da tributação, o preço de mercado da terra deve cair o suficiente para recuperar a igualdade entre a renda da terra pós-taxação e os ativos de capital. Desse modo, no curto prazo, mantida constante a taxa de juros, esta geração sofrerá uma perda, o que explica a razão pela qual ela se opõe tão energicamente a uma tributação da terra⁴³. No longo prazo, entretanto, um novo regime de tributação da terra é altamente favorável aos futuros proprietários, tendo em vista que eles comprarão e venderão terras a um preço reduzido. Assim sendo, se a atual geração suporta mais do que a carga tributária, não há carga para a futura geração. O autor nega igualmente que os efeitos de capitalização sejam responsáveis pela preferência, em muitos países em desenvolvimento, por impostos de exportação em lugar de impostos sobre a terra, uma vez que aqueles têm efeitos de capitalização semelhantes que podem ser maiores em magnitude do que os destes.

A segunda explicação diz respeito ao fato de que os produtores agrícolas estariam sujeitos a riscos indesejáveis em virtude da tributação da terra na presença de mercados de seguro imperfeitos, uma vez que o imposto sobre a terra deve ser pago anualmente independentemente do sucesso ou do preço da colheita, enquanto que impostos sobre as mercadorias partilham o risco por taxarem somente o valor da produção comercializada. A questão é direcionada para determinar qual a magnitude de incerteza que é necessária para determinar um imposto sobre a terra eficiente em comparação com um imposto de exportação. Quando não há incerteza, há um ganho de eficiência na substituição do imposto de exportação pelo imposto sobre a terra. Na medida em que a incerteza se torna mais acentuada, o imposto de exportação pode sobrepujar o imposto sobre a terra. Entretanto, os cálculos realizados pelo autor sugerem que o grau de incerteza da renda agrícola deve ser muito alto, e em geral o nível de taxação baixo, antes que um imposto de exportação seja preferível ao imposto sobre a terra. No caso de mercados de seguro imperfeitos, Hoff (1991) conclui que uma correta combinação de impostos sobre a produção e sobre a terra é preferível

⁴²Os dados apresentados por Bird, relativos, em geral, aos anos de 1950 ou 1953, já revelavam uma baixa participação da tributação da terra agrícola no total da arrecadação tributária para um significativo conjunto de países em desenvolvimento.

⁴³Segundo Skinner (1991, p. 120), “o pressuposto de mercados de capitais perfeitos é robusto, especialmente para países em desenvolvimento. Mas os efeitos de capitalização se mantêm mesmo em mercados imperfeitos”.

à aplicação de cada um deles separadamente, pela mesma razão que um contrato de parceria é preferível a um contrato de arrendamento com valor fixo.

Para Skinner, a terceira explicação é a mais convincente, porque embora em teoria a solução do problema seja evidente, não é trivial a sua adoção na prática⁴⁴. A questão está ligada fundamentalmente à determinação do valor da terra – que, como se viu, é a base de cálculo dos principais tributos atuais sobre a terra agrícola⁴⁵. A dificuldade na determinação do verdadeiro valor da terra e o forte incentivo à sua manipulação leva o governo a ter que decidir entre permitir uma ampla evasão tributária e gastar vultosos recursos para impor fidedignidade à informação⁴⁶. O autor centra o foco na equidade e utilidade entre produtores agrícolas diferenciados pela detenção de terras de distintas qualidades. Simplificadamente, pressupõe a existência de dois tipos de produtores, com terras normais e de alta qualidade, e o fato de toda a produção comercializada ser exportada. Nessas circunstâncias, dado um regime puro de tributação sobre a produção, os dois tipos de produtores revelam sua capacidade produtiva mediante sua produção comercializada. Desse modo, as autoridades tributárias necessitam apenas recolher o imposto por unidade de produção, em vez de determinar quem possui terras de baixa ou alta qualidade. Se as autoridades tributárias tiverem condições de identificar que terra é a de melhor qualidade, um imposto sobre a terra mais eficiente pode ser estabelecido⁴⁷. O problema, entretanto, reside no critério de auto-seleção: diferentemente de um imposto sobre mercadorias, produtores de alta qualidade podem obter ganhos se declararem suas terras como de baixa qualidade, atingindo, portanto, maior nível de utilidade. Assim sendo, a menos que sejam feitos gastos efetivos para forçar a separação entre proprietários de alta e baixa qualidade de terras, todos declararão suas terras como de baixa qualidade⁴⁸. A questão é saber se é melhor para o governo gastar mais com administração tributária para garantir a fidedignidade das informações. De acordo com Skinner, não necessariamente, visto que os custos de administração reduzem a arrecadação líquida. Para aumentar a arrecadação com a tributação da terra o governo se vê diante de duas opções: ou gasta mais em administração ou aumenta a alíquota. Aumentar os gastos em administração faz pouco sentido quando as alíquotas são baixas, pois pode ser socialmente ineficiente aumentar os custos se a consequente arrecadação tributária é mínima. Aumentar a alíquota pode não ser equitativo se, por exemplo, o grau de evasão tributária dos produtores de terras de alta qualidade é elevado. O aumento pode resultar em redução da arrecadação se, em consequência, a evasão se ampliar.

Uma outra explicação sobre a pouca utilização da tributação da terra está ligada à resistência dos proprietários. Segundo Ahmad & Stern (1989, p. 1074-1075), “uma das razões para isso parece ser a de que os ricos e poderosos têm sido particularmente bem sucedidos em

⁴⁴Segundo Skinner (1991, p. 125), em teoria, trata-se de realizar um levantamento cadastral que determine o valor de mercado ou de localização de cada propriedade e enviar uma guia de cobrança para cada proprietário. Na prática, entretanto, os levantamentos cadastrais são caros e consomem tempo, os organismos de tributação têm escassez de pessoal qualificado, as avaliações são corroídas pela inflação e os tribunais ficam frequentemente abarrotados de recursos de proprietários irados.

⁴⁵Wald (1964, p. 176-179) considera o número de contribuintes e o procedimento relativo às avaliações como os principais fatores determinantes do custo da administração tributária.

⁴⁶O autor dá como exemplo o caso de Bangladesh, em meados dos anos 80, onde os custos de administração do imposto sobre a terra foram superiores ao valor equivalente à metade da arrecadação (SKINNER, 1991, p. 125).

⁴⁷Skinner (1991, p. 126) considera que o imposto de exportação não tem custos administrativos. Segundo ele, embora seja uma evidente simplificação, isso significa que tal imposto, por ser administrado em portos e aeroportos, acarreta baixos custos de administração. Nesse caso, o contrabando pode ser desencorajado por amplas penalidades impostas à sonegação do imposto, mesmo que não se possa atingir todo contrabandista. Em contrapartida, é difícil estabelecer amplas penalidades por subdeclaração da qualidade da terra, uma vez que se pode divergir sobre o “verdadeiro” valor da terra.

⁴⁸Uma opção poderia ser a de utilizar como base impositiva exclusivamente o tamanho da terra, que, segundo o autor, é perfeitamente eficiente porém menos equitativo (SKINNER, 1991, p. 128).

resistir ao imposto”. Uma análise muito interessante acerca dessa resistência, para uma situação específica – no caso, a da Colômbia nas décadas de 1950 e 1960 –, é realizada por Hirschman (1972, p. 236-246), que afirma que “o ponto fraco da tributação da terra é o fato de que ela desperta a oposição dos interesses fundiários sem estender um apelo consistente a qualquer outro grupo social importante”⁴⁹.

Apesar do declínio da tributação da terra agrícola, verificado na maioria dos países desde meados deste século, ela continua sendo considerada eficiente, desde que sejam ultrapassados os obstáculos ligados principalmente à sua administração.

Uma das soluções apontadas para superar os problemas de administração do imposto sobre a terra diz respeito à sua descentralização: “os Estados Unidos obtiveram sucesso com a transferência da administração dos impostos sobre a terra para as autoridades locais e a vinculação da arrecadação tributária à infra-estrutura e aos serviços governamentais locais” (BINSWANGER, DEININGER & FEDER, 1995, p. 2725). Skinner (1991, p. 130) afirma que a tributação da terra por governos locais aparentemente não experimentou declínio no seu uso. As razões para isso seriam: 1) os governos locais não dispõem de melhores opções; e 2) as necessidades modestas de arrecadação implicam uma alíquota baixa, reduzindo a evasão e possibilitando uma estrutura tributária mais simples.

Entretanto, é essencial, antes de definir o nível de competência para legislar sobre o ITR, estabelecer com clareza a que objetivos o imposto deve servir, levando-se em conta que é difícil conciliar suas finalidades fiscais e extrafiscais. Se o objetivo do ITR é o de servir de instrumento auxiliar de reforma agrária, como coadjuvante na correção da estrutura fundiária, o seu potencial de arrecadação, ao longo do tempo, tenderá a zero, uma vez que o ideal a ser alcançado é a eliminação das propriedades ociosas e a constituição de propriedades produtivas que, por definição, deverão recolher o mínimo, senão zero, de imposto. Por outro lado, os objetivos extrafiscais do ITR pressupõem, em princípio, uma uniformidade de procedimentos para todo o país, o que torna difícil a sua descentralização, se esta for entendida como a transferência da competência para legislar sobre o imposto para estados e/ou municípios. Nesse caso, poder-se-ia pensar a descentralização no sentido de estabelecer uma administração tributária conjunta dos diversos níveis de governo. Se, ao contrário, o objetivo passa a ser o de servir para o incremento da arrecadação, ainda que os recursos sejam utilizados na promoção de uma reforma agrária, não é possível estabelecer uma configuração para o ITR que desconsidere a renda proveniente do conjunto das propriedades rurais, o que tenderia a onerar também as propriedades produtivas. Em contrapartida, é possível que, nessas circunstâncias, a descentralização, com a transferência da competência do imposto para os governos municipais, pudesse se tornar mais eficaz.

⁴⁹O texto de Hirschman, utilizado na coletânea citada, foi extraído de seu livro *Journeys toward progress: studies of economic policy-making in Latin America*, New York, The Twentieth Century Fund, 1963.

CAPÍTULO III

ESTADO E INSTRUMENTOS DE INTERVENÇÃO NO MERCADO DE TERRAS RURAIS: A EXPERIÊNCIA DE ALGUNS PAÍSES DA AMÉRICA LATINA

Há uma variada gama de instrumentos de intervenção no mercado de terras rurais, entre os quais podem-se mencionar os seguintes: titulação da terra; modernização dos sistemas de registro da terra; hipoteca da terra; programas de colonização; expropriação de terras ociosas e assentamento de sem terras; e expansão e transparência do arrendamento (REYDON & PLATA, 1996, p. 58-66)⁵⁰.

Os seguintes mecanismos de acesso à terra para redução da pobreza rural são apresentados por de Janvry & Sadoulet (1999): 1) mercado de venda de terras; 2) mercado de aluguel de terras; 3) pressões de base e apreensão (*capture*) estatal da terra; 4) reforma agrária auxiliada pelo mercado de terras (*land market-assisted*); e 5) auxílio aos contratos de arrendamento (*tenancy*). Dentre estes mecanismos, não se inclui a reforma agrária mediante a desapropriação de terras pelo Estado, que os autores consideram uma forma de acesso à terra ultrapassada, uma vez que é “amplamente incompatível com as atuais realidades econômica e política” (p. 3).

De modo geral, a literatura que trata dos “novos” mecanismos de intervenção no mercado de terras rurais com o objetivo de ampliar o acesso à terra às populações rurais pobres (agricultores sem terra ou com terra insuficiente) tende a considerar como esgotadas as experiências de reforma agrária baseadas na desapropriação de propriedades ociosas, estabelecendo-se uma oposição entre o que se denomina de “reforma agrária tradicional”, baseada na desapropriação, e a “reforma agrária de mercado”⁵¹, que tende a utilizar, entre outros, o crédito fundiário e a tributação da terra⁵².

É importante que se ressalte, no que diz respeito às formas de intervenção no mercado de terras rurais, que ela não é necessária nem exclusivamente estatal. Pode-se encontrar, por exemplo, na análise empírica relativa a países latino-americanos, desde ações não

⁵⁰Um elenco de ações voltadas para a intervenção no mercado de terras pode ser encontrado também em documento relativo a *Diretrizes de Política Agrária e Desenvolvimento Sustentável*. Nesse documento, são enfatizadas ações fundiárias em complemento à desapropriação, entre as quais se incluem “o ordenamento agrário, o acesso indireto (arrendamento e parceria) e a tributação” (FAO/INCRA, 1995, p. 12).

⁵¹A literatura apresenta diferentes denominações, entre as quais: reforma do mercado de terras – *land market reform* (CARTER & MESBAH, 1993); reforma agrária redistributiva – *redistributive land reform* e novo modelo de reforma agrária “baseada na comunidade” – *new “community-based” model of land reform* (DEININGER & BINSWANGER, 1999); reforma agrária auxiliada pelo mercado de terras – *land market-assisted land reform* (de JANVRY & SADOULET, 1999); reforma agrária negociada – *negotiated land reform*, reforma agrária amistosa com o mercado – *market-friendly land reform*, reforma agrária orientada pela demanda da sociedade civil – *civil society demand-driven land reform* (EL-GHONEMY, 1999). A respeito dessa variedade, é relevante a observação de Sauer (2001, p. 5), segundo a qual a mudança de denominação, principalmente com a eliminação da palavra “mercado”, serviria para tentar estabelecer uma identificação da reforma agrária de mercado com as comunidades beneficiárias.

⁵²É de se ressaltar que, no caso brasileiro, o discurso oficial, à época do governo de Fernando Henrique Cardoso, apresentava a desapropriação e os “novos instrumentos” como complementares [ver, a respeito, BRASIL. MEPE/INCRA (s. d.)].

governamentais, como é o caso do Equador⁵³, até políticas liberalizantes, como as que foram adotadas no Chile.

Algumas questões de caráter geral devem ser objeto de preocupação quando se considera a intervenção no mercado de terras rurais. A primeira delas diz respeito à própria viabilidade da intervenção, seja do ponto de vista institucional (em que medida os diferentes atores sociais envolvidos a assimilam), seja do ponto de vista estritamente econômico (em que condições econômico-financeiras se dá a sua implementação)⁵⁴.

Uma segunda questão está ligada a possíveis “efeitos indesejados” (ou “perversos”)⁵⁵ que podem advir da implementação de alguns tipos de intervenção, como seria o caso de uma elevação do preço da terra em virtude da existência de uma instituição que estivesse capacitada a intermediar e financiar a aquisição de terras para agricultores de baixa renda⁵⁶.

Uma terceira questão diz respeito ao grau de centralização/descentralização em que se deve dar a implementação dos mecanismos de intervenção e quais instituições e atores sociais devem dela participar efetivamente. Embora se possa formular essa questão para a generalidade de situações, ela é seguramente mais relevante para o caso em que a direção do processo está a cargo de organismos estatais, em que os fatores relativos a controle e avaliação assumem crucial importância.

O presente capítulo tem por objetivo analisar, com base na literatura disponível, essas questões à luz da experiência internacional. Como já salientado no primeiro capítulo deste trabalho, o estudo de um mercado específico de terras rurais deve levar em conta o arcabouço histórico-institucional que o engendrou, bem como a multiplicidade de fatores que o condiciona. Desse modo, julga-se importante examinar os mecanismos de intervenção neste mercado em diversas situações concretas, considerando as particularidades de cada caso, de modo a servir de reflexão sobre possíveis convergências e/ou divergências no que diz respeito ao caso brasileiro. Diversos países operaram, nos anos mais recentes, modificações na sua política agrária, alicerçadas em mudanças na legislação que, em geral, apontam para uma clara tendência à desregulamentação especialmente dos mecanismos de intervenção no mercado de terras rurais.

Optou-se por analisar alguns países latino-americanos pelo fato de que, apesar das singularidades, possuem características que os aproximam da trajetória de nosso país, tendo em vista as injunções de natureza econômica e também política à que têm sido submetidos historicamente, em especial no que diz respeito à questão agrária. Ademais, tais países são portadores de peculiaridades que os tornam exemplos da intervenção no mercado de terras rurais, não tendo havido, contudo, a pretensão de que essa análise fosse exaustiva. Tais intervenções, em maior ou menor grau, visam à liberalização do mercado de terras rurais, e têm sido em geral capitaneadas por uma mesma concepção, cuja matriz pode ser encontrada nas formulações do FMI e do Banco Mundial. O Chile promoveu, após o golpe militar de 1973, uma acentuada política de liberalização do mercado de terras, como também do

⁵³Através do *Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio* (FEPP), organização ligada à Igreja Católica.

⁵⁴Como exemplo sobre este aspecto, pode-se mencionar a simulação realizada para o Egito por El-Ghonemy (1999, p. 19), que, levando em conta os salários dos trabalhadores rurais e o preço da terra, afirma que “o trabalhador sem terra necessitaria acumular *todos* os seus rendimentos, *sem* gastar *nada* para sua subsistência, durante esses anos [entre 19 e 39 anos] para comprar um *feddan* [equivalente a 0,42 hectare]” (grifos do autor). Ele acrescenta que “durante o período de predominância das forças de mercado, hipotecas estão indisponíveis, uma vez que arrendatários (*tenants*) e trabalhadores sem terra não tinham (e ainda não têm) acesso ao crédito institucional que requer terra como colateral” (p. 20).

⁵⁵Não confundir esta afirmação com o conceito de *efeito perverso* utilizado por Hirschman, que diz respeito, fundamentalmente, a uma atitude “reacionária” diante de situações de mudança e/ou promoção social e que pode ser resumida no argumento segundo o qual “a tentativa de empurrar a sociedade numa certa direção resultará, sim, em seu deslocamento, mas na direção oposta” (HIRSCHMAN, 1989, p. 108).

⁵⁶Tal fenômeno ocorreu precisamente na já mencionada experiência equatoriana (VALLEJO, NAVARRO & VILLAVERDE, 1996, p. 79-80).

conjunto de sua economia, podendo ser considerado o país pioneiro na América Latina na adoção das políticas neoliberais. Num certo sentido, o Chile é o contra-exemplo da intervenção no mercado de terras, ou, melhor dito, de uma forte intervenção estatal liberalizante. No caso do Equador, trata-se de uma experiência não governamental de intervenção no mercado de terras, o que, por si só, merece uma análise mais acurada. México e Peru, apesar de possuírem histórias agrárias distintas, são analisados em conjunto por terem sofrido intervenções que buscaram atingir particularmente as propriedades comunitárias, indígenas ou não. A Colômbia é um caso de excesso de legislação para um mínimo de resultados, podendo-se considerar quase sempre fracassadas as intervenções realizadas desde os anos 1930. Nicarágua e El Salvador representam situações em que houve intervenções efetuadas a partir de rupturas político-institucionais – revolucionária, no primeiro caso; reformista, no segundo – que acabaram por sucumbir, uma década depois, à “lógica do mercado”.

Deve-se ressaltar que, embora a literatura sobre o tema seja razoavelmente ampla, há ainda carência de informações quantitativas atualizadas e confiáveis, possivelmente fruto, na maioria dos casos, da insuficiência de instituições e sistemas estatísticos nacionais. Esse fato limita a possibilidade de se avaliar de forma objetiva os resultados alcançados, o que leva alguns autores a lançar mão de julgamentos que têm um forte componente subjetivo, muitas vezes assinalando tendências que mais se aproximam de desejos do que da realidade observável. Tal preocupação é pertinente sobretudo em razão do fato de que grande parte da literatura disponível está marcada pela idéia de que estão esgotadas as possibilidades da reforma agrária dita “tradicional”, levando-a a preconizar a criação dos “novos” instrumentos.

3.1 Chile: Ampla Liberalização do Mercado de Terras Rurais

O Chile foi o primeiro país da América Latina a pôr em prática a liberalização do mercado de terras rurais, no âmbito de uma política geral de desregulamentação dos mercados iniciada com o golpe militar de setembro de 1973. No caso específico do campo chileno, o golpe militar interrompeu uma experiência de reforma agrária realizada em um ambiente democrático, que, entre 1964 e 1973, promoveu uma profunda modificação na estrutura agrária chilena, com a eliminação do latifúndio e o fortalecimento da agricultura camponesa.

A política de liberalização do mercado de terras significou, na prática, “uma ação sistemática por parte do Estado, depois do golpe militar, para desmontar o tipo de economia camponesa criada entre 1965 e 1973 e para criar outro tipo de campesinato” (CRISPI, 1982, p. 176). Essa política de liberalização foi viabilizada pelo enfraquecimento da organização camponesa mediante um conjunto de medidas que, entre 1973 e 1979, cercearam e proibiram as atividades sindicais e organizativas dos camponeses e trabalhadores agrícolas. Entre essas medidas destacam-se: proibição das eleições de dirigentes sindicais, limitação do direito de reunião e eliminação da negociação coletiva e do direito de greve (Decreto lei 198, de 1973); supressão, em 1976, do Fundo de Educação e Extensão Sindical, cujo objetivo era a capacitação e o financiamento das federações e confederações de trabalhadores agrícolas; dissolução legal, em 1978, de duas confederações sindicais camponesas; eliminação, em 1979, do desconto obrigatório dos trabalhadores agrícolas para seus sindicatos e obrigatoriedade de renovação, a cada dois anos, da filiação a federação ou confederação da maioria absoluta dos sócios dos sindicatos. Foi igualmente sistemático o esforço para eliminar as cooperativas camponesas, tanto pelo fechamento de uma grande quantidade delas, sob a acusação de realização de ativismo político, quanto pela pressão para que se integrassem a cooperativas regionais controladas pelos grandes produtores. Disso resultou que, de mais de 300 cooperativas camponesas que funcionavam em 1973, restaram, no início da década de 1980, cerca de 90 com alguma atividade, enfraquecendo, em conseqüência, a Confederação

de Cooperativas Camponesas. O mesmo aconteceu com as organizações representativas do setor reformado: as cooperativas multiativas foram desaparecendo gradativamente, enquanto que a Confederação de Assentamentos foi rapidamente cooptada pelo governo e passou a servir a seus interesses (CRISPI, 1982, p. 179).

De outro lado, foram adotadas medidas que não apenas interromperam o processo de reforma agrária como buscaram eliminar as conquistas alcançadas, sobretudo com a destruição da área de exploração comunitária. Houve uma declaração de intenção de revisar o processo de expropriação, com a devolução aos antigos donos dos imóveis considerados injustamente desapropriados. Foram declarados, em dezembro de 1973, não expropriáveis os imóveis com área igual ou inferior a 40 hectares de “riego básico” (HRB)⁵⁷, limite que foi ampliado para 80 HRB menos de um ano depois (novembro de 1974)⁵⁸. A revisão do processo expropriatório possibilitou que se entregasse ao setor privado, a partir de 1974, uma parte da área do setor reformado, enquanto que a parte restante resultou em 37 mil pequenas parcelas entregues, pelo governo, de forma individual⁵⁹. Num primeiro momento (1974), era obrigatório que estas parcelas fossem cultivadas pelos seus beneficiários diretos, sendo posteriormente permitida a venda, de acordo com uma certa regulamentação. Mais adiante (1977) foram permitidos o arrendamento e a parceria nestas parcelas, até que em 1979 foi liberada a sua venda e autorizada a operação de sociedades anônimas no campo. Com isso, parte considerável destas parcelas acabou por ser vendida⁶⁰. Em 1980, foi permitida a divisão de imóveis até um mínimo de 0,5 hectare, revogando a legislação anterior que fixava a área mínima em 8 HRB.

Além do setor reformado, a atomização da exploração da terra atingiu também as comunidades indígenas, por força dos decretos-lei 2.568 e 2.750, de 1979, que aceleraram os processos de divisão dessas comunidades (MUÑOZ, 1999, p. 16). Entre os objetivos explícitos desses instrumentos legais destacam-se: a supressão do *Instituto de Desarrollo Indígena*, cujas funções foram absorvidas pelo *Instituto de Desarrollo Agropecuario*; a tentativa de acabar com a propriedade comunitária indígena, assegurando a detenção individual; a conclusão do problema do minifúndio Mapuche, incorporando as terras indígenas ao sistema produtivo nacional. Implicitamente, tal legislação almejava a diferenciação interna das comunidades para liberar terras para o mercado e possibilitar sua aquisição por empresários eficientes e acabar com o “problema” indígena, propiciando a absorção dos mapuches pela sociedade chilena [Valenzuela⁶¹ (*apud* Muñoz, 1999)]⁶².

⁵⁷O hectare de “riego básico” é uma unidade relativa de área criada pela lei de reforma agrária chilena (Lei nº 16.640, de 1967) para garantir a comparabilidade das terras de diferentes qualidades. Possibilita transformar, mediante coeficientes regionais, todas as terras do país a um hectare irrigado de classe I da Zona Central. Corresponde, *grosso modo*, ao conceito de módulo rural adotado na legislação brasileira.

⁵⁸A lei de reforma agrária de 1967 possibilitava a expropriação de imóveis de área superior a 80 HRB e de imóveis mal explorados de qualquer tamanho.

⁵⁹Essas proporções diferem segundo a fonte consultada. Para Crispi (1982), dois terços da área do setor reformado foi entregue ao setor privado, sendo o terço restante destinado a parcelas de propriedade individual. Para Echenique (1996), das terras expropriadas durante a reforma agrária de 1964-1973, 29% foram devolvidas aos seus antigos proprietários, 15% foram oferecidas em licitação pública, e as terras restantes – portanto, 56% – foram destinadas a parcelas de propriedade individual. Nesse último caso, Crispi e Echenique mencionam o mesmo número de parcelas: 37 mil.

⁶⁰Segundo Crispi (1982, p. 180), foram vendidas em torno de 40% das parcelas. Para Echenique (1996, p. 88), a evolução do percentual de parcelas vendidas é a seguinte: 1978, 15%; 1983, 45%; e 1991, 51%.

⁶¹VALENZUELA, M. *La Política Indígena del Estado Chileno y la legislación Mapuche*. Universidad de Chile, Facultad de Derecho. Tesis para optar al grado de Ciencias Jurídicas y Sociales. Versión ampliada y revisada, 1990.

⁶²Não se tem a pretensão, no presente trabalho, de tratar em profundidade a questão dos povos indígenas, complexa tanto no Chile como em inúmeros outros países. Ela é aqui abordada por ter sido objeto explícito de ação da política de liberalização do mercado de terras no Chile. Para maiores detalhes sobre o assunto, ver o mencionado trabalho de Muñoz (1999).

A política de liberalização do mercado de terras, como parte integrante de uma política geral de redução do tamanho do Estado, de ampla abertura comercial e, especificamente, de inserção da agricultura no mercado internacional, produziu, de um lado, a emergência de novos atores⁶³, resultando numa certa modernização do campo chileno⁶⁴, que, de outro lado, produziu o empobrecimento da maioria dos pequenos produtores camponeses, que Crispi (1982) denominou de “campesinización pauperizante”.

É importante destacar que, não obstante uma certa reconcentração da propriedade da terra posterior a 1973, a eliminação do latifúndio provocada pela reforma agrária de 1964-1973 pode ser considerada como fator decisivo para a manutenção de uma desconcentrada estrutura agrária chilena⁶⁵.

A tabela 3.1 permite visualizar as modificações ocorridas na estrutura agrária chilena a partir da reforma agrária de 1964. Em primeiro lugar, deve-se levar em conta a profundidade da reforma agrária levada a cabo, uma vez que as propriedades de maior tamanho (mais de 80 HRB) foram praticamente eliminadas no período 1965-1973⁶⁶. Em 1965 elas representavam 2% do total (4.900 unidades) e detinham mais da metade das terras, e passaram, em 1973, a representar apenas 0,1% do total (260 unidades), detendo somente 2,7% da área total. Uma proporção significativa dessa área foi destinada ao setor reformado, que passou a deter 39% da área total. O número relativamente pequeno de unidades reformadas, 2,4% do total (5.800 unidades), se deve ao fato de que prevaleceu, sobretudo no período 1970-73, a forma coletiva de propriedade.

Tabela 3.1 - Evolução da detenção da terra – Chile – 1965-1987

Classes de tamanho (em hectares de “riego básico” – HRB)	1965		1973		1987	
	%	%	%	%	%	%
	Unidades	HRB	Unidades	HRB	Unidades	HRB
Até 20	92,9	22,4	91,1	25,0	91,7	41,0
21 a 40	3,0	9,4	3,7	12,7	4,0	15,0
41 a 80	2,0	12,8	2,7	19,7	3,2	26,0
Mais de 80	2,1	55,4	0,1	2,7	1,1	18,0
Setor reformado	-	-	2,4	39,9	-	-
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaborado a partir de Echenique (1999, p. 88).

⁶³“Na nova estrutura podem se distinguir na atualidade quatro estratos de produtores: Grandes Grupos Econômicos, Empresas Modernizadas, Empresas Tradicionais e Pequenos Produtores Camponeses.” (ECHENIQUE, 1996, p. 89).

⁶⁴De acordo com Ribeiro (1988, p. 124), os regimes militares que se instauraram no Continente Latino-americano, nesse período, “optaram claramente, em sua quase totalidade (...), por uma política de modernização seletiva e diferenciada – ou seja, com efeitos e benefícios para setores reduzidos –, que excluía as reformas de base”.

⁶⁵Barracough (1999, p. 26-27) afirma que, não obstante a interrupção do processo de reforma agrária pelo regime militar, “a estrutura agrária do país havia sido radicalmente transformada. Os grandes latifúndios tinham praticamente desaparecido, enquanto que os pequenos proprietários controlavam um terço da terra, em contraste com apenas um décimo dez anos antes. As fazendas capitalistas de médio porte, cultivadas principalmente por força de trabalho não residente, predominavam na estrutura agrária chilena nos anos oitenta e noventa, após a contra-reforma.”

⁶⁶A reforma agrária chilena se deu em dois períodos distintos: o primeiro, de 1964 a 1970, sob o governo democrata-cristão de Eduardo Frei, no qual foram expropriadas 15,1% das terras do país, medidas em hectares de “riego básico” (HRB); o segundo, de 1970 a 1973, sob o governo da Unidade Popular de Salvador Allende, em que se expropriaram 24,4% das terras chilenas, também medidas em HRB (ECHENIQUE, 1996).

A experiência chilena constitui-se em um caso bastante específico, uma vez que o processo de liberalização do mercado de terras rurais se dá após uma exitosa reforma agrária que, parece consenso, logrou eliminar definitivamente o latifúndio do país. Ainda assim, tal processo, acompanhado que foi por uma deliberada política de destruição da economia camponesa de base coletiva, provocou algum tipo de reconcentração da propriedade fundiária, embora não tenha conseguido retornar à situação anterior, em virtude mesmo da profundidade da reforma agrária posta em prática no período 1964-73. Por conseguinte, o que irá distinguir a evolução da agricultura chilena no pós-1973 será fundamentalmente a existência de uma estrutura agrária desconcentrada, na qual um mercado de terras rurais liberalizado se fará presente.

3.2 Equador: Crédito Fundiário Não Governamental

A peculiaridade da experiência equatoriana está no fato de que se trata de uma iniciativa de crédito fundiário realizada por uma organização não governamental, o *Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio* (FEPP), vinculado à Igreja Católica. Criado em 1970, o FEPP começou a promover ações de apoio às organizações camponesas para o acesso à terra a partir de 1977, intensificando-as significativamente a partir de 1990.

Para se entender o contexto de atuação do FEPP, é importante conhecer os principais momentos por que passou a reforma agrária no Equador⁶⁷, expressos pelos atos legislativos que caracterizaram as formas pelas quais tem se dado a intervenção do Estado na modificação da estrutura agrária nesse país.

Não obstante a estrutura agrária altamente concentrada desde o período colonial, a primeira Lei de Reforma Agrária foi promulgada somente em 1964⁶⁸, fruto das lutas camponesas, das pressões econômicas e sociais dos setores não agrários e de um contexto internacional favorável (CHIRIBOGA, 2001, p. 8). Em 1974 foi editada uma Nova Lei de Reforma Agrária, que, apesar da forte intervenção estatal na liquidação de formas pré-capitalistas de produção agrária, não logrou alterar substancialmente as estruturas de propriedade existentes. Alternativamente, foi implementada uma política de colonização, tanto das terras *baldías* da Costa quanto da Amazônia equatoriana (VALLEJO, NAVARRO & VILLAVERDE, 1996, p. 14). A promulgação da *Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario*, em 1979⁶⁹, inaugurou a retirada progressiva da intervenção do Estado na modificação da estrutura agrária e abriu caminho para o processo de liberalização do mercado de terras no Equador (JORDÁN, 1996, p. 109). Finalmente, em 1994, foi aprovada a *Ley de Desarrollo Agrario*, que encerrou praticamente a ação redistributiva de quase trinta anos, uma vez que, entre outros dispositivos, reduziu ao mínimo os motivos para expropriação de terras e tornou inviável a adoção desse recurso legal, tendo em vista os mecanismos previstos para sua execução. Além disso, a lei atacou a propriedade comunal, permitindo a repartição e venda das terras das comunas legalmente constituídas [(VALLEJO, NAVARRO & VILLAVERDE, 1996, p. 34); (CHIRIBOGA, 2001, p. 2)].

⁶⁷Segundo Jordán (1996), podem-se identificar três grandes momentos na evolução da estrutura agrária equatoriana. No primeiro deles, prevalece a grande propriedade latifundiária, com exploração extensiva e baixo nível tecnológico. O segundo, que se inicia em 1964 com a primeira lei de reforma agrária, caracteriza-se por uma forte intervenção estatal. O terceiro momento, a partir de 1979, com a edição da lei de fomento e desenvolvimento agrário, caracteriza-se pela retirada progressiva da intervenção estatal nas estruturas de detenção da terra.

⁶⁸Nesse mesmo ano foi também editada uma *Ley de Tierras Baldías y Colonización*.

⁶⁹Um ano antes, em 1978, é editada uma lei de colonização da região amazônica, que complementa a já mencionada *Ley de Tierras Baldías y Colonización*, de 1964.

A desaceleração do processo de reforma agrária no Equador pode ser visualizada na tabela abaixo, já que a área destinada à reforma agrária reduziu-se, no período 1988-1990, a cerca de um décimo, na média anual, da que era afetada no período 1974-1980.

Tabela 3.2 – Evolução das terras destinadas à reforma agrária – Equador – 1974-1990

Período	Área total (ha)	Área média anual (ha)
1974-1980	525.000	75.000
1984-1985	125.000	62.500
1986-1987	31.000	15.500
julho 1988-agosto 1990	15.800	7.900

Fonte: Elaboração própria a partir das informações contidas em Chiriboga (2001, p. 8).

Ainda que limitada, a reforma agrária produziu modificações na estrutura agrária equatoriana. Segundo Chiriboga (2001, p. 9), em 1974⁷⁰ já podiam ser percebidas as seguintes mudanças: diminuição relativa das grandes propriedades, especialmente daquelas com área superior a 500 hectares; significativo crescimento da média propriedade, com área entre 10 e 100 hectares; e crescimento em número das propriedades com área inferior a 10 hectares, e redução de seu tamanho médio. Não obstante a inexistência de dados atualizados, pode-se concluir, ainda segundo Chiriboga (2001, p. 9), da informação inferida das ações de reforma agrária e colonização, que a estrutura agrária atual possui três setores, cada um deles detendo 1/3 da área total: um setor com propriedades de mais de 100 ha, um setor médio com áreas entre 20 e 200 hectares e um setor camponês e de pequenos proprietários com áreas até 20 hectares. Jordán (1996, p. 110) é mais enfático ao afirmar que “a propriedade latifundiária, praticamente, foi erradicada e em seu lugar consolidou-se a pequena e média exploração”. Segundo ele, essa transição ocorreu pela ação combinada de três fatores: a aplicação da reforma agrária; a expansão da fronteira agrícola por via da colonização; e o funcionamento de um mercado de terras a partir do qual se subdividiu a grande propriedade.

A ação do FEPP, no que respeita ao apoio às organizações camponesas para o acesso à terra⁷¹, pode ser dividida em duas etapas claramente distintas. A primeira delas, ainda incipiente, abrange o período que vai de 1977 ao início de 1990, e a segunda, de maior intensidade, inicia-se em 1990.

A partir de 1990, a ação do FEPP foi reforçada pelo aporte de recursos oriundos de um processo de conversão de parte da dívida externa equatoriana⁷². No caso específico que se está tratando, a operação de conversão da dívida externa foi conduzida pela Conferência Episcopal Equatoriana (CEE) junto ao Banco Central do Equador (BCE), na qual estava incluído o Programa de Acesso à Terra do FEPP. A este coube uma parte da dívida, equivalente ao valor nominal de US\$ 6 milhões⁷³, tendo-lhe sido exigido o pagamento, ao credor original⁷⁴, de 15,5% desse valor, ou seja, US\$ 930 mil. Essa quantia foi obtida mediante a contribuição de um conjunto de instituições solidárias, na maioria européias⁷⁵. O valor nominal convertido

⁷⁰Ano do mais recente Censo Agropecuário realizado no país.

⁷¹Deve-se ter em conta que esta é uma, e não a única, das ações do FEPP, não obstante a relevância e o peso que ela foi adquirindo ao longo do tempo.

⁷²“O período de execução do programa com fundos da operação de dívida externa foi de 3 anos; posteriormente, a paulatina recuperação do fundo rotativo de crédito para terras possibilitou a continuidade da ação.” (VALLEJO, NAVARRO & VILLAVARDE, 1996, p. 82)

⁷³Além desses, foram destinados mais US\$ 4 milhões para apoio ao desenvolvimento integral da população indígena e afro-equatoriana que obteve terra.

⁷⁴A sucursal do Banco Santander em New York.

⁷⁵Dentre as instituições que contribuíram, destacam-se: Arquidiocese de Munich (Alemanha); Conferência Episcopal Italiana; Movimento de Laicos para a América Latina (Itália); Deutsche Welthungerhilfe Agroaccion

para a moeda nacional equivaleu a 5.091 milhões de sucres, com os quais o FEPP pôde incrementar consideravelmente a sua ação de apoio à aquisição de terras.

O programa do FEPP estabeleceu como beneficiários os camponeses, os indígenas da Serra e da Amazônia e os afro-equatorianos. Foram apoiados três tipos de organizações: as em conflito; as que desejavam obter terra mediante negociação; e as que deviam legalizar suas posses ancestrais ou suas propriedades em zonas de colonização. Desse modo, o programa tinha três modalidades de atuação: negociação-compra, titulação e legalização. Além disso, o FEPP realizou acompanhamento com capacitação, assistência técnica, assistência legal, crédito para produção, comercialização e apoiou com pequenas doações para obras de infraestrutura de benefício comunitário.

Na primeira modalidade, além da compra propriamente dita, estava incluída também a recuperação com compra. A compra refere-se aos casos em que as organizações camponesas puderam obter a terra pagando seu valor depois de uma negociação entre o vendedor e o comprador, aí incluídos os casos de terras em conflito mas que ao final foram objeto de negociação. A recuperação com compra se deu para aqueles casos em que as organizações camponesas puderam recuperar terras que haviam sido de sua propriedade, mas que delas foram tiradas por diversos mecanismos. Nesse caso, para recuperá-las tiveram que desembolsar dinheiro por conta de indenização ou compra (VALLEJO, NAVARRO & VILLAVERDE, 1996, p. 87).

A titulação é entendida como “a adjudicação de terras e territórios de assentamento tradicional das comunidades indígenas amazônicas e afro-equatorianas de Esmeraldas”. Partiu-se do pressuposto de que esses povos sempre foram donos das terras ocupadas ancestralmente e que o Estado devia reconhecer esta propriedade imemorial, realizando as devidas adjudicações. No que se refere à legalização, trata-se dos “camponeses que, das distintas regiões da pátria, chegaram a tomar posse de terras nas zonas de colonização”. Nestes casos, “o Estado ‘legaliza’ a posse dos imóveis destes camponeses, quando esta posse não se opõe a direitos adquiridos ou interesses comuns definidos anteriormente” (VALLEJO, NAVARRO & VILLAVERDE, 1996, p. 94).

Considerando o objetivo do presente trabalho, dá-se ênfase à primeira modalidade de atuação do FEPP que, ademais, envolveu a maior parte dos recursos disponíveis, tendo sido destinados, do total, 97,9% para compra e recuperação com compra, 1,4% para titulação e 0,7% para regularização (VALLEJO, NAVARRO & VILLAVERDE, 1996, p. 261).

Um primeiro aspecto importante do programa do FEPP é que a concessão do crédito aos camponeses para a compra de terras pressupunha que foram “esgotados todos os meios legais para conseguir dos organismos estatais um justo reconhecimento de suas aspirações” (VALLEJO, NAVARRO & VILLAVERDE, 1996, p. 43). Por outro lado, a negociação para a compra de terras, realizada pelas organizações camponesas, foi acompanhada, de forma descentralizada, pelos responsáveis regionais do programa, sobretudo porque “em muitos dos processos de negociação para a compra de terras os camponeses não foram os melhores negociadores”, já que se dispunham a pagar o valor pedido pelos proprietários. Assim, o FEPP, no papel de negociador, “conseguia reduções substanciais dos preços estipulados e às vezes pactuados”. Desse modo, a negociação do preço da terra foi a atividade que demandou mais tempo e dedicação (VALLEJO, NAVARRO & VILLAVERDE, 1996, p. 85; 90).

Quanto às condições de crédito, pressupôs-se a concessão de um crédito subsidiado, com taxas de juros inferiores às do mercado. O prazo de resgate foi fixado em até 10 anos, incluídos dois anos de carência, com taxas de juros variando entre 8% e 18%. Foram estabelecidas garantias mediante convênio, letras de câmbio e hipoteca dos imóveis

e Misereor (Alemanha); Secours Catholique (França); Mensen in Nood (Holanda); Diocese de Graz (Áustria); Resource Foundation e OCIMA (EUA); Fundação para os Índios (Suíça) (VALLEJO, NAVARRO & VILLAVERDE, 1996, p. 63).

adquiridos, que complementavam as garantias principais que eram baseadas na solvência e confiança da organização camponesa. Não foram estabelecidos limites ao montante de crédito concedido, que variava segundo as características dos imóveis, tamanho e valores negociados, entre outros. Foi estipulada a necessidade de que os beneficiários fizessem um aporte inicial de recursos, que não devia ser inferior a 10% do montante do crédito. Além disso, estabelecia-se também como condição a propriedade comunitária da terra sem intenção de divisão posterior (VALLEJO, NAVARRO & VILLAVERDE, 1996, p. 92-93).

A tabela 3.3 apresenta os resultados quantitativos da ação do FEPP. Na primeira etapa, que vai de 1977 a março de 1990, pode-se verificar que o número de beneficiários, tanto em organizações como em famílias, é ainda bastante reduzido, abrangendo uma área relativamente pequena, o que confere uma área média por organização de 34 hectares e por família de pouco mais de 1 hectare. É nítida a aceleração do programa na segunda etapa, a partir de abril de 1990, uma vez que a área média anual adquirida é multiplicada em mais de 30 vezes, o que resulta numa área média por organização de 188 hectares e por família de quase 6 hectares.

Comparando a área média anual destinada à reforma agrária (tabela 3.2) com a área média anual adquirida pelo crédito fundiário (tabela 3.3), verifica-se que a redução no ritmo da reforma se propaga para o crédito fundiário, uma vez que a mais elevada área média deste é inferior à mais baixa área média daquela, o que sugere que o crédito fundiário não parece ser capaz de servir como substituto da reforma agrária dita “tradicional”.

Tabela 3.3 – Ação do FEPP na aquisição de terras – Equador – 1977-1997

Período	Beneficiários		Área adquirida (ha)	
	Nº orgs.	Nº famílias	Total	Média anual
1977 a 1985	27	1.152	1.442,6	160,3
1986 a mar. 1990	38	548	762,7	179,5
Total da 1ª etapa	65	1.700	2.205,3	166,4
Abr. 1990 a jun. 1995	153	5.703	29.284,1	5.577,9
Jul. 1995 a dez. 1997	79	1.884	14.215,9	5.686,4
Total da 2ª etapa	232	7.587	43.500,0	5.612,9
Total geral	297	9.287	45.705,3	2.176,4

Fonte: Elaboração própria a partir das informações contidas em Vallejo, Navarro & Villaverde (1996, p. 44; 47-48; 140-142; 274) e em Chiriboga (2001, p. 12).

Chiriboga confere a esses números uma grande importância, quando afirma que “a ação do FEPP representa uma percentagem nada desprezível de 5,4% e 8,8% de todos os hectares atingidos e famílias beneficiadas pelo IERAC [Instituto Equatoriano de Reforma Agrária e Colonização] em virtude da reforma agrária nos seus trinta anos de atividade” (2001, p. 12). Entretanto, esse mesmo autor considera insuficientes os resultados da reforma agrária equatoriana, que atingiram, nos quase trinta de anos de ação do IERAC, aproximadamente “9,34% da superfície agropecuária e 9,52% das famílias rurais”, o que o faz concluir que, em relação a outros países da região, o “Equador se coloca entre aqueles com menor ação redistributiva” (CHIRIBOGA, 2001, p. 8). Se se consideram os percentuais apresentados, verifica-se que a ação do FEPP, em 21 anos, alcançou cerca de 0,5% da superfície agropecuária e de 0,8% do número de famílias rurais. Há de se convir que, mesmo levando em conta que se trata de um empreendimento não governamental, tais números não permitem avaliar que a experiência de crédito fundiário equatoriana tenha tido êxito, seja no ritmo do processo, seja na quantidade de famílias beneficiadas, não tendo funcionado, em suma, como um mecanismo de redistribuição de terras.

3.3 México e Peru: Desregulamentação Contra a Propriedade Comunitária

No caso do México, a modificação da legislação agrária data de 1992, tendo sido marcada pela desregulamentação do mercado de terras rurais, em particular no que se refere às formas de propriedade social da terra, representadas pelos *ejidos* e pelas comunidades⁷⁶.

Para se ter uma idéia do que significou essa desregulamentação é necessário levar em conta que, como afirma Barraclough (1999, p. 10), “a primeira grande reforma agrária do século XX ocorreu no México”. Esta reforma iniciou-se com a revolução de 1910 e perdurou, pelo menos, até 1940⁷⁷, quando “já havia incluído cerca de metade das terras agrícolas do país e beneficiado mais da metade de seus pobres das zonas rurais” (BARRACLOUGH, 1999, p. 12). A importância da propriedade comunal no âmbito desta reforma pode ser medida não apenas pelo peso que adquiriu e que manteve até os anos mais recentes⁷⁸, mas também pelo fato de ter significado um resgate, em favor dos camponeses pobres, das propriedades comunais existentes historicamente no país, que foram usurpadas pelos latifundiários, principalmente no final do século XIX e início do século XX (BARRACLOUGH, 1999, p. 11).

As modificações na legislação agrária mexicana resultaram na alteração do mencionado artigo 27 da Constituição de 1917, o que, juntamente com as correspondentes leis complementares, significou um novo modelo de desenvolvimento agrário, cujos principais pontos foram: legalização da compra, venda e arrendamento de parcelas *ejidales* e terras comunais; permissão para que as sociedades comerciais adquirissem terras; permissão para a “associação em participação” entre investidores e *ejidatarios*, que contribuem com terra como capital; término da distribuição de terras, dando-se com isso fim ao sentido redistributivo da reforma agrária; e abandono do direito social agrário para dar lugar ao direito comercial e civil (CONCHEIRO BÓRQUEZ, 1996, p. 225).

Por conseguinte, não apenas foi estancado, definitivamente, o processo de reforma agrária mediante redistribuição da propriedade, como também passou-se a estimular a dissolução da propriedade comunal, o que teve um impacto “pouco favorável às iniciativas de natureza sustentável e à produção camponesa” (CONCHEIRO BÓRQUEZ, 1996, p. 227).

De acordo com este autor, passados mais de três anos de modificações na legislação agrária, não houve mudanças visíveis no mercado de terras. “A grande concentração de terras que alguns previam não se verificou, tampouco os *ejidos* e as comunidades foram privatizados”. Em contrapartida, houve mudanças que em vez de dinamizar o mercado de terras, provocou distorções, entre as quais “estragos entre os chamados produtores sociais, desenvolvendo uma guerra fratricida e uma ampla disputa pela terra que dissolve os laços

⁷⁶Segundo Concheiro Bórquez (1996, p. 216), “o *ejido* e a comunidade representam as duas formas de propriedade social sobre a terra, estabelecidas no artigo 27 da Constituição [de 1917]. A diferença que possuem entre si está no procedimento para obter a terra e na forma de administrá-la, mas ambas são outorgadas a coletividades e originalmente, até as mudanças da legislação agrária de 1992, não podiam ser vendidas, arrendadas, transferidas ou embargadas, e eram consideradas um direito limitado e circunscrito ao bem social”.

⁷⁷O período de 1934 a 1940 é considerado o da “grande reforma agrária” sob o governo de Lázaro Cárdenas. Nos anos 1950 e 60, a distribuição de terras prosseguiu a um ritmo menor, embora relevante (CONCHEIRO BÓRQUEZ, 1996, p. 214). Segundo Barraclough (1999, p. 13), “os regimes pós-Cárdenas deram continuidade à expropriação de terras e sua redistribuição, embora principalmente terras de má qualidade, para atender a problemas sociais localizados e pressões clientelistas dos poderosos grupos de apoio”.

⁷⁸Segundo Concheiro Bórquez (1996, p. 216-217), “a chamada propriedade social conta atualmente com 106.520.833 hectares, 54,1% do total da superfície do país. Este tipo de propriedade se divide em 26.448 *ejidos* e 2.118 comunidades; os camponeses titulares são 3.207.978, dos quais 2.773.887 são *ejidatarios* e 443.091 *comuneros*, cifras que representam 67% do conjunto dos produtores agropecuários e uma população total de cerca de 30 milhões de habitantes”.

comunitários”, provocados pela substituição do direito social e consuetudinário pelo direito civil e comercial (CONCHEIRO BÓRQUEZ, 1996, p. 234-235).

É curioso notar que, apesar das críticas à liberalização do mercado de terras, o autor acredita que é possível estabelecer algum tipo de regulamentação de “caráter camponês” sobre este mercado. Isso fica claro na menção que faz, entre as “propostas para um *mercado de terras camponês*”, à criação de Bancos de Terras, uma vez que “a possibilidade de um *mercado de terras com orientação camponesa* passa necessariamente pelo acesso e disponibilidade de financiamento”, assim como à criação de fundos de terras “que ajudem a um encontro entre vendedores e compradores, expandindo com isso o mercado e *controlando a especulação e a politização destes mercados*, a partir da socialização da informação, e com isso contribuindo para a regulação dos preços da terra” (CONCHEIRO BÓRQUEZ, 1996, p. 241-242, grifos nossos).

O Peru é outro país latino-americano onde houve uma clara tendência à desregulamentação no regime jurídico da terra, que culminou com a aprovação, em 1995, da Lei de Terras⁷⁹.

A estrutura fundiária peruana, altamente concentrada, permaneceu inalterada até os anos de 1960, uma vez que “os grandes latifúndios estabelecidos no século XVI ainda dominavam a estrutura agrária no início dos anos sessenta” (BARRACLOUGH, 1999, p. 29). Embora tenha havido alguma ação no início da década de 1960⁸⁰, a reforma agrária foi efetivamente desencadeada a partir de 1969⁸¹, com a ascensão dos militares ao poder, liderados pelo General Juan Velasco Alvarado. Segundo Zegarra Méndez (1999, p. 11), “esta reforma alterou drasticamente as condições jurídicas e econômicas sobre a propriedade e condução da terra no país com base em princípios redistributivos e no desmonte do poder econômico da elite latifundiária”⁸². O governo militar desapropriou praticamente todos os grandes latifúndios do país, que representavam um terço das terras e ocupavam um quinto da força de trabalho agrícola (BARRACLOUGH, 1999, p. 30). A profunda modificação no regime de posse e uso da terra provocada pela reforma agrária peruana pode ser aquilutada pela evolução do grau de concentração da terra, medido pelo índice de Gini, que passou de 0,9425, em 1961, para 0,8842, em 1972, na primeira etapa da reforma, chegando a atingir, em 1994, 0,5072⁸³ (ZEGARRA MÉNDEZ, 1999, p. 13).

O processo de reforma agrária mediante desapropriação perdeu fôlego a partir da década de 1980, encerrando-se praticamente no governo de Alan García (1985-1990). A década de 1990 caracterizou-se pelo fim da reforma agrária dita “tradicional” e pelo início de um regime de favorecimento da plena operação do mercado como mecanismo de obtenção de terra. Um conjunto de mudanças legais, ao longo desse período, buscou promover esse objetivo. É de se destacar a “Lei de Promoção dos Investimentos no Setor Agrário”⁸⁴, de 1991, que aboliu formalmente a Lei de Reforma Agrária e transferiu grande parte dos temas

⁷⁹Lei nº 26.505.

⁸⁰“Em 1960 o exército foi engajado em diversas operações contra guerrilhas camponesas por todo o país. Um conflito violento e prolongado num dos vales orientais, *La Convención*, levou o governo militar a impor uma pequena reforma agrária no lugar, em 1962” (BARRACLOUGH, 1999, p. 29). De acordo com este autor, “do ponto de vista do exército, esta experiência teve êxito em contribuir para a pacificação e foi um prelúdio para uma reforma maior que estava por vir” (p. 29).

⁸¹A Lei de Reforma Agrária (Decreto-lei nº 17.716) é de 1969.

⁸²Barracough (1999, p. 30) afirma que “a reforma acelerou a desintegração do sistema quase feudal de *haciendas* existente no Peru”.

⁸³Se se consideram os “hectares padronizados”, que refletem o ajuste das terras por sua qualidade, medido basicamente pelo acesso a irrigação, o índice de Gini passa de 0,5719, em 1972, para apenas 0,2487, em 1994 (ZEGARRA MÉNDEZ, 1999, p. 13).

⁸⁴Decreto-lei nº 653.

relativos à propriedade para o Código Civil⁸⁵. Com a nova Constituição de 1993, as mudanças adquiriram “coerência constitucional”, e o novo regime de terras do país foi formalizado com a já mencionada Lei de Terras, de 1995. Esta Lei, e dispositivos conexos, estabeleceu “um regime livre para a propriedade das terras agrárias em geral, garantindo a toda pessoa, natural ou jurídica, nacional ou estrangeira, o acesso à propriedade da terra”, não havendo limites de área mínimos ou máximos. As limitações estabelecidas dizem respeito a: desapropriação, que é prevista para o caso de execução de obras de infra-estrutura e serviços públicos, tendo as terras desapropriadas valor de mercado e sendo pagas previamente e em dinheiro; abandono, referente a terras adjudicadas em concessão pelo Estado em caso de descumprimento dos termos e condições desta concessão⁸⁶; e imposto sobre a grande propriedade da terra que exceda o limite de 3.000 hectares, “excetuando-se os proprietários de tais extensões, na sua maioria comunidades camponesas e nativas, no momento de aprovação da Lei”. No que se refere a esse imposto, quase três anos após a aprovação da Lei este dispositivo ainda não havia sido regulamentado (ZEGARRA MÉNDEZ, 1999, p. 12;16-17).

Ainda de acordo com Zegarra Méndez (1999, p. 18), talvez um dos aspectos mais controvertidos desta Lei tenha sido a mudança no regime de terras das comunidades camponesas e nativas, que gozavam de proteção especial, autonomia organizativa e regime tributário especial. A Constituição de 1993 possibilitou que essas comunidades vendessem suas terras, em parte ou no todo, caso houvesse decisão da maioria dos seus membros. Entretanto, a Lei de Terras ampliou essa possibilidade ao mencionar, “com bastante ambigüidade”, a abertura de um “processo de regularização da propriedade comunal”. Segundo este autor (1999, p.18),

O maior tema de controvérsia neste caso foi que as normas estabelecidas para as comunidades da costa foram menos exigentes: apenas metade dos membros para obter o *quorum* necessário em contraposição a dois terços na serra e selva para decidir sobre a venda de terras comunais a possuidores individuais ou a terceiros.

Deve-se levar em conta que as terras da costa são as melhores do país e que, por conseguinte, o “objetivo desta normatividade foi facilitar o processo de individualização das terras das comunidades costeiras”⁸⁷, ampliando a escassa oferta de terras no mercado da costa, de maior potencial econômico. Apesar disso, dado que a lei específica sobre as comunidades costeiras não foi regulamentada, “ainda não se conta com um único exemplo de titulação individual das terras comunais” (ZEGARRA MÉNDEZ, 1999, p. 18; 44).

Em conclusão, Zegarra Méndez afirma que a mudança operada no sentido de proceder à desregulamentação, no entanto, “não implicou ainda que o mercado de terras rurais no Peru tenha um contexto institucional adequado”. Um indicador por ele ressaltado é a persistência

⁸⁵Do ponto de vista administrativo, isso se refletiu na eliminação, pelo Ministério da Agricultura, dos escritórios de reforma agrária e a criação, a partir de 1992, do Projeto Especial de Titulação de Terras e Cadastro Rural (PETT), que ficou encarregado basicamente de aperfeiçoar a propriedade agrária em âmbito nacional (ZEGARRA MÉNDEZ, 1999, p. 24).

⁸⁶Para Zegarra Méndez (1999, p.17) há uma “aparente tergiversação da figura do abandono”, uma vez que se confunde abandono com a resolução do contrato de adjudicação de terras por descumprimento do concessionário, o que “tem o claro objetivo de reduzir ainda mais as possibilidades de que o Estado intervenha nos direitos de propriedade sobre a terra”.

⁸⁷“Este objetivo ficou ainda mais claro quando o Congresso da República, em vez de regulamentar a Lei 26.505 em relação a este tema, aprovou uma nova e distinta lei (...) para as terras das comunidades da costa, estabelecendo uma série de mecanismos que tornam ainda menos exigente e mais expedita a possibilidade de que estas comunidades aprovelem o processo de parcelamento em favor de possuidores individuais” (ZEGARRA MÉNDEZ, 1999, p. 18).

de uma alta informalidade da propriedade rural, que se estima atingir 80% do universo dos imóveis rurais do país (1999, p. 23; 43).

3.4 Colômbia: Muita Legislação por (Quase) Nada

As primeiras experiências de reforma agrária na Colômbia, no século XX, datam dos anos 1930. Para o período que vai até os anos 1960, Hirschman (1965) identifica três fases. A primeira, que ele denomina de “uso das armas legais”, foi marcada pela Lei 200, de 1936, que tinha basicamente duas finalidades: 1) “esclarecer a incerteza reinante sobre a propriedade e os títulos existentes, por meio de sistemas realistas de suposições, provas documentais e processo judicial” (HIRSCHMAN, 1965, p. 114); e 2) vincular legalmente a propriedade da terra à sua função produtiva. Um dos destaques desta Lei era o dispositivo (artigo 6º) que previa a reversão ao domínio público de todas as terras de propriedade privada que permanecessem incultas por dez anos consecutivos⁸⁸. Segundo Hirschman (1965, p. 131), “desnecessário dizer que este artigo da lei foi o que mais atenção despertou e menos vigorou”. Não obstante, Hirschman considera que, em virtude de outros dispositivos (artigos 12 e 18), “a Lei 200 elevou o colono de sua posição inferior e insegura, tornando muito mais difícil expulsá-lo, e exigindo que ele fosse plenamente indenizado por quaisquer melhorias em caso de despejo”⁸⁹ (1965, p. 133).

A segunda fase, denominada de “uso das armas fiscais”, caracterizou-se pela tentativa de utilização do imposto territorial de modo a forçar os proprietários ao cultivo de suas terras. A idéia acerca da aplicação do imposto, que já havia sido discutida e descartada nos anos 1930, foi relançada por uma missão do Banco Mundial, que esteve na Colômbia em 1949 (HIRSCHMAN, 1965, p. 138). Embora as propostas contidas no relatório desta missão não tenham sido postas em prática, durante um período que vai até o início dos anos 1960 vários dispositivos legais foram editados com objetivo de realizar uma modificação na estrutura agrária mediante o imposto sobre a terra. Além da resistência dos proprietários de terra, vários problemas técnicos conspiraram contra o imposto, entre os quais se destacam a questão da efetiva avaliação do valor real da terra e das alíquotas⁹⁰. O esforço legislativo em relação ao imposto passou por medidas que tentavam resolver o problema da avaliação, em 1953 e 1954⁹¹, e culminou com a edição do Decreto 290, de 1957⁹². Algumas propostas subseqüentes, no final do anos 1950, não chegaram a resultar em medidas concretas. Para Hirschman, o julgamento desse período não é dos mais favoráveis, uma vez que, no

⁸⁸“A causa fundamental dos conflitos era de há muito a existência de terras de propriedade privada, abandonadas e sem cultivo, representando um convite permanente aos lavradores sem terra” (HIRSCHMAN, 1965, p. 131).

⁸⁹Embora ele mesmo reconheça a existência de um “efeito imprevisto da lei”, na medida em que os donos de terras, de forma preventiva, “expulsaram os rendeiros, queimaram-lhes as casas, substituíram colheitas estimuladoras do trabalho pela pecuária, empregaram apenas trabalhadores solteiros por períodos curtos, alojando-os comunalmente em vez de dar-lhes lotes, e assim por diante” (HIRSCHMAN, 1965, p. 133).

⁹⁰O que, de resto, são as questões relevantes em relação ao imposto sobre a terra (ver capítulos II e VI do presente trabalho).

⁹¹O decreto de 1953 “ordenou a valorização automática de todas as avaliações segundo o aumento do custo de vida desde a data da última avaliação”, que foi praticamente revogado por um outro de 1954, “que continha a ameaça de que o valor declarado pelo proprietário serviria de base para o pagamento pelo Estado, caso a propriedade viesse a ser desapropriada a qualquer tempo”, o que não funcionou em virtude da “falta de credibilidade da ameaça” (HIRSCHMAN, 1965, p. 144-145).

⁹²Este Decreto dividiu as terras em quatro tipos, de acordo com a sua qualidade, e exigiu que certas percentagens mínimas destas terras fossem cultivadas. Os que não cumprissem essa obrigação pagariam um imposto territorial suplementar, que começaria com 2% do valor da propriedade em 1958 e alcançaria 10% após quatro anos (HIRSCHMAN, 1965, p. 148-149). Segundo Hirschman (1965, p. 150), “o Decreto 290 representa mais um espetacular fracasso na história dos esforços pela solução do problema agrário colombiano”.

esforço pelo emprego dos poderes tributários do Estado para forçar as terras ociosas a produzir, veremos transcorrer todo um decênio de intensa atividade intelectual, de abundante experimentação legislativa... e de futilidade quase completa, pelo menos se descontarmos o efeito que o contínuo debate público do assunto pode ter tido sobre os proprietários incriminados (HIRSCHMAN, 1965, p. 156).

A terceira fase, analisada por Hirschman no nascedouro⁹³, refere-se à Lei de Reforma Agrária⁹⁴ aprovada no final de 1961, que, basicamente, previa a desapropriação de terras não cultivadas e o seu pagamento em títulos e criava o Instituto Colombiano de Reforma Agrária (INCORA). Considerando de difícil explicação a aprovação de uma Lei de Reforma Agrária contra os poderosos interesses das elites agrárias, Hirschman (1965, p. 181), de uma forma um tanto cética, afirma que “a aprovação da Reforma Agrária pode ter sido facilitada pela velha tradição de promulgar leis e decretos socialmente avançados e bem-intencionados que acabam por se tornar ineficientes devido à falta de aplicação ou à inteligente obstrução”. Este ceticismo, entretanto, não é de todo infundado se se considera que a concentrada estrutura agrária colombiana praticamente não sofreu alteração entre 1960 e 1990, uma vez que índice de Gini passou, nesse período, de 0,87 para 0,84 (DEININGER, 2000, p. 218).

Esta terceira fase, que Urbina (1996) intitula de “auge” da reforma agrária, foi até 1972. Nesse período foram outorgados cerca de 4 milhões de hectares, dos quais cerca de 715 mil hectares eram provenientes do Fundo Nacional Agrário (FNA)⁹⁵ e 3,3 milhões de hectares da extinção do direito de domínio privado, o que indicou “a importância desta ação no processo de redistribuição de terras aptas para a reforma agrária a um custo econômico e social muito baixo” (URBINA, 1996, p. 183). Esta área destinada à reforma agrária representava pouco menos de 6% da área agricultável do país, tendo beneficiado 157 mil famílias (78% das quais com terras provenientes da extinção do direito de domínio privado), o que levou à ampliação dos pequenos proprietários (com áreas entre 10 e 50 hectares), mas que não chegou a alterar significativamente a estrutura agrária colombiana (URBINA, 1996, p. 184).

A fase seguinte compreende o período entre 1973 e 1982, caracterizada por Urbina como a de “recessão na compra de terras”, na qual foram introduzidas modificações na legislação agrária em 1973 e 1975. Em 1973, uma das modificações ampliou o conceito de interesse social para desapropriação de terras adequadamente exploradas em benefício de camponeses pobres, mas, ao mesmo tempo, condicionou esta desapropriação à eficiência dos imóveis e ao tipo de produto cultivado (excetuando aqueles dedicados a produtos de alto interesse nacional), o que dificultou o processo de obtenção de terras, tendo em vista a dificuldade na determinação dos níveis mínimos de produtividade dos imóveis. Em 1975, uma lei sobre parceria eliminou a caracterização de imóveis inadequadamente explorados àqueles que possuíam essa modalidade de contrato. Como é de se supor, “todas essas mudanças conduziram a que este fosse um período de paralisação no programa de dotação de terras⁹⁶, pelo que muitos estudiosos do problema agrário o caracterizam como de anti-reforma agrária” (URBINA, 1996, p. 185-187).

O período compreendido entre 1983 e 1987, fase denominada por Urbina de “leve impulso”, caracterizou-se pela expedição de lei, em 1982, que “amplia os benefícios dos

⁹³O seu trabalho foi publicado originalmente em 1963.

⁹⁴Lei nº 135, de 13 de dezembro de 1961.

⁹⁵O FNA é o organismo que recebe, em nome do Estado, as terras compradas para posterior redistribuição (URBINA, 1996, p. 182).

⁹⁶Isso pode ser medido pelo fato de que, nesse período, o INCORA adquiriu apenas 122 mil hectares (o que perfaz uma média 12,2 mil hectares ao ano), 28% dos quais relativos a desapropriações (URBINA, 1996, p. 187).

programas de reabilitação aos habitantes das zonas objeto de enfrentamentos armados ou ações subversivas”, em virtude dos acordos de paz firmados entre os sublevados e o governo. Esta lei autorizou o INCORA a distribuir terras a essa população e estabeleceu mecanismos mais ágeis para acelerar os processos de aquisição de terras. Com isso, houve uma relativa dinamização da aquisição de terras, obtendo-se um total de 139 mil hectares (média anual de 27,8 mil hectares), 72% dos quais em benefício das famílias dos reinseridos como resultado do processo de paz (URBINA, 1996, p. 188).

A fase de 1988 a 1994 é identificada com “a era do novo estatuto de reforma agrária”. De acordo com Urbina (1996, p. 189-190),

nela se elimina a qualificação de terras, melhoram-se as condições de pagamento (15% a vista, 15% em 3 anos, e o saldo em 5 anos com juros de 80% do custo de vida), estabelecem-se recursos de destinação específica para o fundo nacional agrário e desenham-se mecanismos de intervenção estatal para garantir a integralidade da reforma agrária, conferir maior agilidade ao processo de distribuição de terras, fortalecer a organização e participação camponesa e tornar mais funcionais os organismos de coordenação e consulta para a tomada de decisões.

Como resultado, neste período o programa de aquisição de terras adquiriu maior dinamismo, com a obtenção de cerca de 482 mil hectares em seis anos, o que resultou em uma média anual de cerca de 80 mil hectares (URBINA, 1996, p. 190).

A partir de 1994, inaugurou-se um processo que pode ser caracterizado como de “reforma agrária de mercado”, com a aprovação de uma lei⁹⁷ “que criava condições para a implantação de um processo descentralizado e orientado pela demanda” (DEININGER, 2000, p. 218). Na avaliação deste autor, “apesar de precondições favoráveis e da determinação expressa do governo de distribuir um milhão de hectares em um período de quatro anos, o programa de reforma agrária teve uma implantação desapontadoramente lenta” (DEININGER, 2000, p. 218, grifo nosso).

Embora esteja inserida num trabalho intitulado “Fazendo a reforma agrária negociada⁹⁸ funcionar”, a análise de Deininger sobre a reforma agrária de mercado na Colômbia apresenta intenções (talvez se pudesse falar em “desejos”), mas, lamentavelmente, nenhum resultado concreto, mesmo quando menciona que será usada “a experiência de cinco municípios piloto” (p. 220, grifo no original). Isso pode ser corroborado por afirmações encontradas ao longo do texto, tais como: “A expectativa é que as iniciativas implementadas pelos governos locais para melhorar a infra-estrutura e o funcionamento de mercados de outros fatores (...) irão incrementar a capacidade dos beneficiários para negociar e fazer uso produtivo da terra” (p. 220, grifo nosso) e “Espera-se que um procedimento sistemático para estabelecer o plano municipal traga três benefícios principais⁹⁹” (p. 221, grifo nosso). Não são apresentadas evidências, no texto, de que a expectativa e a esperança tenham se concretizado.

Em contrapartida, se se tomam como referência as informações estatísticas disponíveis (tabela 3.4), pode-se afirmar que a adoção de um programa de reforma agrária de mercado na Colômbia não provocou modificação significativa em relação aos métodos adotados no passado. Como mostra a referida tabela, o número de famílias beneficiárias e a quantidade de

⁹⁷Lei nº 160, de 1994, que estabeleceu o mercado subsidiado de terras, proposto pelo Banco Mundial (MONDRAGÓN, 2003, p. 149).

⁹⁸Sobre os distintos nomes atribuídos à reforma agrária de mercado, ver nota de rodapé no início do presente capítulo.

⁹⁹Tais benefícios consistem em: 1º) identificar a demanda potencial; 2º) identificar a oferta potencial; e 3º) estabelecer, em nível local, a infra-estrutura institucional necessária para a efetiva implementação da reforma agrária (DEININGER, 2000, p. 221).

área adquirida são relativamente baixos¹⁰⁰, e vêm se reduzindo a partir de 1996, o que indica um ritmo muito lento e uma abrangência bastante modesta do programa¹⁰¹.

Tabela 3.4 - N° de famílias beneficiárias e área adquirida pelo programa de mercado subsidiado de terras - Colômbia - 1995-2001

Ano	N° de famílias	Área (ha)
1995	1.308	17.479,3
1996	4.633	71.616,1
1997	3.113	42.527,0
1998	1.767	22.879,4
1999	845	10.454,0
2000	646	7.087,9
2001	662	8.167,3
Total	12.974	180.211,0

Fonte: Mondragón, 2003, p. 149. Dados do Instituto Colombiano de Reforma Agrária (INCORA).

A experiência colombiana parece indicar que, apesar de uma grande atividade legislativa ao longo de quase 70 anos, com a adoção de diferentes enfoques que ensejaram experiências distintas, não houve solução para a questão agrária, uma vez que “não foram resolvidos os problemas de concentração da propriedade e com isso aqueles associados à melhoria das condições de vida dos setores mais desprotegidos da área rural” (URBINA, 1996, p. 190).

3.5 Nicarágua e El Salvador: Reforma e Contra-Reforma Separadas por (Apenas) uma Década

Nicarágua e El Salvador são os países que promoveram “as mais recentes e importantes reformas agrárias da América Latina”¹⁰² (BARRACLOUGH, 1999, p. 30), durante os anos 1980. Ambas as reformas derivaram de situações de ruptura política, o que lhes confere peculiaridade e leva a que, na literatura especializada, sejam, de modo geral, analisadas em conjunto. Na Nicarágua, a reforma decorreu da vitória das forças sandinistas sobre a ditadura de Somoza e da implantação de um governo revolucionário de natureza socialista. Em El Salvador, originou-se de um golpe militar de caráter progressista, dando lugar a um governo reformista, que estabeleceu um amplo programa de reformas [(BARRACLOUGH, 1999, p. 30-31); (MOLINA, 1996, p. 251)].

A estrutura agrária nicaragüense era, no fim da década de 1960, extremamente concentrada, já que 4% das famílias detinham 52,4% da terras agrícolas. Ademais, o deslocamento massivo de camponeses, ao longo dos anos 1970, em virtude da expansão de uma agricultura comercial de grande escala, produziu, no final desta década, uma população rural sem terra de cerca de 34% do total. Como decorrência, o processo de invasão de terras, que se iniciara no fim dos anos 1950, ampliou-se nas décadas seguintes. Em resposta, o

¹⁰⁰Segundo Mondragón (2003, p. 150), pesquisa domiciliar realizada em 1997 identificou mais de 1,5 milhão de famílias interessadas em adquirir terra. Por outro lado, também em 1997, os proprietários ofereceram ao INCORA mais de 1,1 milhão de hectares (p. 149).

¹⁰¹Para Suhner (2005, p. 83), trata-se de “um microprograma para algumas elites camponesas, incapaz de afetar ou transformar profundos problemas estruturais”. Este autor analisa o processo de contra-reforma agrária como “o produto de uma aliança entre latifundiários tradicionais e novos atores sociais que estimulam a tendência ao lucro mediante a compra de terras. Mais especificamente, focalizamos nossa atenção nas conseqüências da intromissão nos mercados de terra pelos traficantes de drogas” (p. 69).

¹⁰²Para Baumeister (1999, p. 12), “na América Latina consideram-se dentro das reformas agrárias comparativamente importantes do século XX”.

governo desenvolveu programas de distribuição de terras em meados dos anos 1960. Em 1963 foi aprovada uma lei de reforma agrária, com base na qual foram criados, para implementá-la, o Instituto Agrário da Nicarágua (IAN) e o Instituto do Bem-estar Camponês (INVIERNO). O IAN levou a cabo um programa de colonização e titulação de terras na região central, à época a fronteira agrícola do país, que teve impacto limitado. No fim da década de 1970, o programa de titulação havia beneficiado cerca de 16 mil famílias de camponeses sem terra, enquanto que o programa de colonização beneficiou em torno de 2,6 mil famílias apenas, abrangendo uma área de cerca de 28,7 mil hectares, a maior parte na fronteira agrícola da Costa Atlântica do país (MOLINA, 1996, p. 252-253). Segundo este autor (p. 253),

um resultado aparente destes programas foi a redução das pressões sobre a terra na região ocidental da Nicarágua, facilitando ainda mais a expansão dos cultivos de agroexportação. No entanto, o problema agrário não foi resolvido. No final da década de 70 as ocupações de terras se generalizaram, especialmente no ocidente do país, mas desta vez dentro de um contexto insurrecional geral contra o governo de Anastasio Somoza.

El Salvador é o menor e o mais densamente povoado país da América (AMAYA et al., 2000, p. 11), característica essa que sempre teve forte impacto sobre sua estrutura agrária. No início dos anos 1970, a concentração da terra era tal que se estimava¹⁰³ que 65% das famílias rurais não tinham terra ou a possuíam em quantidade insuficiente¹⁰⁴ (AMAYA et al., 2000, p.12). Este país, tal como a vizinha Nicarágua, tem uma longa história de insurgência camponesa (BARRACLOUGH, 1999, p. 31), como é o caso do levantamento camponês de 1932¹⁰⁵ em sua região ocidental, que “evidenciou já naquela época a gravidade do problema agrário em El Salvador”. Nas décadas de 1960 e 1970 as pressões sobre a terra tornaram-se mais agudas, “particularmente em razão da expulsão de aproximadamente 300.000 salvadoreños de Honduras em 1969 e do acelerado crescimento demográfico”. Diante disso, o governo militar de então criou, em 1975, o *Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria* (ISTA) e, em 1976, aprovou o primeiro Projeto de Transformação Agrária, em cuja implementação ficaram comprometidos os militares. Este projeto, entretanto, foi abandonado por ter sido “bloqueado pelos grupos latifundiários”. No final dos anos 1970, “num contexto geral de polarização política, estava evidente que o problema agrário (a pressão sobre a terra) era uma das causas centrais da crescente crise do sistema” (MOLINA, 1996, p. 273-274).

Foi nesse ambiente de insatisfação em face de uma não resolvida questão agrária que se deu a ruptura política nesses dois países, no fim dos anos 1970. Em conseqüência, não havia como não ser concedida à reforma agrária uma das mais altas prioridades no conjunto das transformações propostas pelas forças vitoriosas de ambos os países.

Baumeister (1999, p. 2-3), ao analisar em conjunto as reformas agrárias de Honduras¹⁰⁶, El Salvador e Nicarágua, identifica quatro etapas, sendo três etapas principais da reforma e uma de pós-reforma. A primeira etapa diz respeito a “situações de máximo desenvolvimento das propostas, em que o apoio estatal é relativamente elevado e se levam

¹⁰³Segundo o Censo Agropecuário de 1971.

¹⁰⁴Famílias com área inferior a 0,7 hectare.

¹⁰⁵De acordo com Barraclough (1999, p. 31), “o exército massacrou mais de 20.000 camponeses e trabalhadores rurais que exigiam terra e melhores salários”.

¹⁰⁶As especificidades da reforma agrária neste país não fazem parte das análises realizadas pelo presente trabalho. Deve-se considerar, entretanto, que o caso hondurenho difere dos outros dois pelo menos em dois aspectos: a reforma agrária se deu ao longo dos anos 1970 e não decorreu de uma ruptura político-institucional no país. Este dois aspectos estão possivelmente entrelaçados, se se levar em conta que, como destacam algumas análises, “Honduras não entrou na espiral revolucionária de todos os seus vizinhos – Guatemala, El Salvador e Nicarágua – em virtude da reforma agrária e da institucionalização de certa participação política dos sindicatos operários e organizações camponesas” (BAUMEISTER, 1999, p. 14).

adiante os projetos mais importantes”, que corresponde à Fase I da reforma salvadorenha e ao período 1979-1984 na Nicarágua. A segunda etapa refere-se a “uma mudança de orientação dentro do próprio processo de reforma agrária, em que a preocupação central é deter o impulso insurgente e buscar apoio direto dos pequenos produtores e camponeses sem terra”, que corresponde à Fase III¹⁰⁷ de El Salvador e, na Nicarágua, à entrega de terras estatais a beneficiários individuais e flexibilidade parcial do modelo cooperativo. A terceira etapa diz respeito ao que Baumeister (1999) denomina de “Acordos de Paz e Reforma Agrária”, que corresponde à reforma agrária como “um instrumento de ‘reinserção’ social de combatentes de exércitos regulares e irregulares”, na qual “os próprios rebeldes e suas bases de apoio mais imediatas foram os protagonistas da entrega de terras, ao mesmo tempo em que a vontade estatal de desenvolvimento – muito presente nas etapas I e II – é de muito menor intensidade”.

Ao longo dos anos 1980, durante os quais se desenvolveu a reforma agrária nas três primeiras etapas acima descritas, houve uma considerável transformação na estrutura agrária de ambos os países. Segundo Baumeister (1999, p. 12), apesar de terem tido menor peso relativo em área do que as reformas de México, Peru ou Chile, “as terras afetadas na América Central eram comparavelmente de melhor qualidade do que a destes outros países”. Na Nicarágua, a reforma atingiu cerca de 30% da terra agrícola do país e envolveu mais de 25% de sua população rural. Em El Salvador, abrangeu em torno de 20% das terras agrícolas e cerca de 20% da população rural do país¹⁰⁸ (MOLINA, 1996, p. 280-281).

A quarta etapa “se dá no marco em que a reforma agrária desaparece de maneira quase total da agenda governamental”, na qual o Estado, entre outras medidas, “generaliza as políticas de privatização de terras, a titulação, o parcelamento das terras de propriedade coletiva”¹⁰⁹ (BAUMEISTER, 1999, p. 3).

Na Nicarágua, a partir de 1990, foi dado prosseguimento ao processo de distribuição de terras iniciado anteriormente, redirecionando, contudo, a entrega de terras, que passou a fazer parte do processo de pacificação do país, “o que implicou distribuir terras ao ex-combatentes da Resistência bem como aos desmobilizados do exército”. Foi adotado também um programa de titulação e registro da propriedade agrária, tendo sido titulados, até abril de 1995, cerca de 231,6 mil hectares, correspondentes a 10,2 mil títulos, que beneficiaram 15,3 mil famílias, equivalendo a cerca de um terço das metas estipuladas. Outra das ações foi a privatização da área de propriedade agrária do Estado (que havia sido denominada de *Área Propiedad del Pueblo*), que resultou na devolução de cerca de 119 mil hectares ao setor privado e a entrega de 156,8 mil hectares a trabalhadores do campo¹¹⁰, “incluindo setores desmobilizados das armas e trabalhadores tradicionais” (MOLINA, 1996, p. 261-262; 264).

Em El Salvador, o início dos anos 1990 também representou um redirecionamento da reforma agrária. Os organismos que haviam levado a cabo a reforma até então, *Instituto*

¹⁰⁷A Fase II da reforma salvadorenha foi definida mas nunca executada. Nesta etapa seriam atingidas as propriedades com área entre 100 e 500 hectares. Segundo Barraclough (1999, p. 32), esta segunda fase “nunca foi implementada devido à oposição da oligarquia tradicional e a mudanças nas prioridades dos Estados Unidos”. Baumeister (1999, p. 6) afirma que “em abril de 1980 promulgou-se a lei da Fase III da Reforma Agrária: ‘A Terra para os cultivadores diretos’, que contou com a contribuição pessoal de Roy Prosterman, um assessor norte-americano que havia atuado anteriormente no Vietnã do Sul em atividades similares”.

¹⁰⁸Os números apresentados por Baumeister (1999, p. 12), relativos ao ano de 1997, são os seguintes: Nicarágua, 28% da terra e 35% das famílias rurais; El Salvador, 24%, tanto da terra quanto das famílias rurais. Melmed-Sanjak (2000, p. 131), contudo, considera que em relação a El Salvador “a reforma agrária não logrou sua meta de realizar mudanças fundamentais na estrutura agrária; somente 22% da terra e 20% das famílias rurais foram atingidas”.

¹⁰⁹Na Nicarágua, a redefinição da política agrária foi decorrência da mudança de governo, como resultado das eleições de 1990, em que as forças sandinistas foram derrotadas (MOLINA, 1996, p. 260).

¹¹⁰No trabalho de Molina (1996), as áreas estão expressas em *manzanas*, que equivalem a 0,7 hectare. No presente trabalho foram convertidas e estão todas apresentadas em hectares, por ser a medida usual encontrada na quase totalidade da literatura.

Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA) e Financiera Nacional de Tierras Agrícolas (FINATA), passaram a titular as terras anteriormente transferidas, deixando de realizar novas distribuições, o que passou a ser feito pelo Programa de Transferência de Terras (PTT). Este programa fez parte dos Acordos de Paz firmados, em 1992, entre o governo salvadorenho e a *Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN)*, que seria “a última etapa em termos de distribuição massiva de terra por parte do governo”. A partir daí, as aquisições de terras por parte dos camponeses passaram a ser realizadas em caráter individual e por meio de mecanismos de mercado. Para tanto foi criado, em 1991, o Banco de Terras, que, posteriormente, incorporou a FINATA (MOLINA, 1996, p. 278). Segundo Amaya et al. (2000, p. 48), no entanto, “os organismos públicos criados em apoio à reforma agrária desapareceram ou estão em vias de extinção; este é o caso da FINATA, do Banco de Terras e do ISTA”. Desse modo, ocorreu em El Salvador um amplo processo de privatização que atingiu as atividades agropecuárias¹¹¹, levando a uma total desregulamentação, entre outros, do mercado de terras rurais. Na avaliação desses últimos autores, “os fatos evidenciam que o processo de liberalização do mercado de terras poderia afetar negativamente os pequenos produtores, em especial os pobres sem terra, os arrendatários e inclusive os beneficiários dos programas de distribuição de terras” (AMAYA et al., 2000, p. 54).

¹¹¹Amaya et al. (2000, p. 48) relatam várias medidas de privatização no campo, entre as quais: venda ou cessão em comodato de vários centros de armazenamento do *Instituto Regulador de Abastecimientos (IRA)*; finalização do processo de privatização dos engenhos de açúcar estatais; eliminação da venda de insumos agrícolas pelo Banco de Fomento Agropecuário.

CAPÍTULO IV

ASPECTOS INSTITUCIONAIS DO MERCADO DE TERRAS RURAIS NO BRASIL

Como mencionado no primeiro capítulo, a análise do funcionamento de um mercado de terras específico deve considerar as condições histórico-institucionais que o condicionam. Para tanto, optou-se, neste capítulo, por examinar aspectos relevantes do mercado de terras rurais brasileiro, de modo a servir de base para o posterior estudo do crédito fundiário adotado no país. A primeira seção empreende uma análise para estabelecer estimativas de disponibilidade e necessidade de terras rurais no Brasil, com o intuito de permitir uma posterior avaliação sobre a capacidade do crédito fundiário em fazer frente às carências dos beneficiários potenciais de sua ação. Na segunda seção é feita uma análise acerca da dinâmica do mercado de terras rurais no Brasil, com o objetivo de verificar a efetividade da ação do crédito fundiário, tendo em vista que ele pressupõe, ou deveria pressupor, a existência de um mercado de terras razoavelmente constituído e com um certo dinamismo, de modo a possibilitar transações entre proprietários e potenciais beneficiários que garantam um preço adequado para a terra a ser adquirida. Por último, na terceira seção, é realizado um estudo sobre concentração e grilagem de terras rurais no Brasil, com o objetivo de caracterizar um aspecto relevante da institucionalidade deste mercado.

4.1 Estimativas de Disponibilidade e Necessidade de Terras Rurais

A presente seção tem por objetivo apresentar estimativas de disponibilidade e necessidade de terras rurais, tanto para o conjunto do país quanto para suas regiões. Embora não se desconheça a existência de estimativas já realizadas por outros trabalhos, alguns recentes¹¹², julgou-se conveniente empreender esforço próprio sobre este aspecto, em virtude de especificidades até então não contempladas, sobretudo no que diz respeito ao balizamento institucional acerca de quem pode usufruir os benefícios do crédito fundiário.

Para dimensionar a disponibilidade de terras rurais foram utilizadas as informações estatísticas referentes ao Cadastro de Imóveis Rurais do INCRA, uma vez que se pretendeu captar não apenas as áreas em produção como também aquelas que, sendo produtivas, não estavam sendo utilizadas¹¹³. Foram consideradas as informações relativas à área explorável total dos imóveis passíveis de desapropriação que, de acordo com a legislação em vigor, são

¹¹²Ver, principalmente, Gasques & Conceição (2000), Del Grossi et al. (2000), Bergamasco (s.d.) e BRASIL. MDA (2003). Para um resumo das estimativas realizadas entre 1971 e 1994, ver Gomes da Silva (1995, p. 18-19).

¹¹³Para esse fim, os dados do INCRA são mais adequados, porque adotam o conceito de imóvel rural, que é uma unidade de propriedade, o que permite conhecer não apenas as terras que se encontram em produção como também as que, embora produtivas, se encontram ociosas. Em contrapartida, o Censo Agropecuário do IBGE adota o conceito de estabelecimento agropecuário, que, por ser uma unidade de produção, tende a considerar apenas as terras utilizadas produtivamente. Pode-se afirmar que as discrepâncias entre os dois conjuntos de informações é bem menor do que em geral se supõe, quando se comparam os dados relativos às terras produtivas: a área produtiva total do Censo Agropecuário de 1995-96 é de 338.458.638 hectares, enquanto que a área explorável total do Cadastro do INCRA de 1998 é de 323.351.243 hectares, o que representa uma diferença de menos de 5% entre eles. A grande diferença entre a área total cadastrada no INCRA, em 1998, e a área total recenseada pelo IBGE, em 1995-96, que é de cerca de 62 milhões de hectares, deve-se em grande parte à existência de terras produtivas ociosas, cuja informação é captada pelo Cadastro do INCRA.

aqueles classificados como grandes propriedades não produtivas, e à área explorável não utilizada dos imóveis insuscetíveis de desapropriação, que compreendem aqueles classificados como pequenas e médias propriedades, bem como os classificados como grandes propriedades produtivas. A adoção de tal procedimento teve por objetivo contabilizar apenas as terras efetivamente agricultáveis, considerando-as como potencialmente disponíveis para o mercado. Desse modo, as terras agricultáveis dos imóveis passíveis de desapropriação foram tomadas em sua totalidade, ao passo que, dos imóveis insuscetíveis de desapropriação, tomaram-se apenas as terras agricultáveis que não estão sendo utilizadas, na suposição de que essas seriam as terras com as melhores condições de ser negociadas em mercado, dado o modelo institucional do crédito fundiário adotado¹¹⁴. A tabela 4.1 apresenta o resultado dos cálculos realizados. Como se pode observar, a maior disponibilidade de terras encontra-se nas regiões de menor dinamismo relativo do mercado, de acordo com a análise a seguir realizada, ao passo que as regiões com maior dinamismo são as que dispõem de uma oferta relativamente baixa de terras rurais. A única exceção é o Centro-Oeste, que alia um certo dinamismo do mercado a uma oferta de terras relativamente abundante.

Tabela 4.1 – Estimativa da disponibilidade de terras rurais – Brasil e Regiões – 1998

Região	Área explorável total dos imóveis desapropriáveis (ha)	Área explorável não utilizada dos imóveis não desapropriáveis (ha)	Disponibilidade total de terras rurais (ha)
Brasil	120.472.462,0	26.394.415,4	146.866.877,4
Norte	39.872.946,0	10.325.328,2	50.198.274,2
Nordeste	22.189.507,7	9.487.746,1	31.677.253,8
Sudeste	9.703.016,7	834.970,1	10.537.986,8
Sul	5.109.965,2	940.918,8	6.050.884,0
Centro-Oeste	43.597.026,4	4.805.452,2	48.402.478,6

Fonte: Elaboração própria a partir de INCRA, Estatísticas Cadastrais/1998, 1999.

Para determinação da necessidade de terras rurais lançou-se mão das informações de tabulações especiais¹¹⁵ do Censo Agropecuário de 1995-1996, do IBGE, levando-se em conta os dispositivos legais que definem os beneficiários potenciais do crédito fundiário¹¹⁶. De acordo com a legislação pertinente¹¹⁷, são eles os “trabalhadores rurais não-proprietários, preferencialmente os assalariados, parceiros, posseiros e arrendatários” e os “agricultores

¹¹⁴Poder-se-ia argumentar que é impróprio contabilizar a área dos imóveis passíveis de desapropriação como disponível para o mercado, uma vez que dever-se-ia dar prioridade, na adoção do crédito fundiário, aos imóveis rurais sobre os quais recai a impossibilidade de desapropriação. Em favor do procedimento aqui adotado podem-se fazer as seguintes considerações: 1º) não havia, no período estudado (até 2002), impedimento legal para que se negociasse imóvel rural desapropriável; 2º) considerar a área desapropriável como disponível para o mercado significa levar em conta que se deve ampliar, e não restringir, a adoção de diferentes instrumentos utilizados para a obtenção de terras.

¹¹⁵Realizadas no âmbito do Projeto de Cooperação Técnica INCRA/FAO, cuja metodologia encontra-se no Anexo do presente trabalho.

¹¹⁶Optou-se, para fins de cálculo das estimativas de necessidade de terras, por utilizar os parâmetros de dois dos programas de crédito fundiário adotados no Brasil, o Banco da Terra e o Projeto de Crédito Fundiário e Combate à Pobreza Rural, tendo em vista que são aqueles que têm abrangência geográfica mais ampla. O Projeto Cédula da Terra, que será objeto de análise posterior, não teve seus parâmetros considerados para esta finalidade, em virtude de a sua abrangência estar limitada a alguns estados do Nordeste e ao norte de Minas Gerais.

¹¹⁷Lei Complementar nº 93, de 4 de fevereiro de 1998, que instituiu o Fundo de Terras e Reforma Agrária – Banco da Terra. Essa é também a definição do Projeto de Crédito Fundiário e Combate à Pobreza Rural, instituído pela Resolução nº 14, de 07.03.2001, do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS).

proprietários de imóveis cuja área não alcance a dimensão da propriedade familiar”¹¹⁸. É vedado o financiamento aos agricultores que, entre outras limitações, disponham de “renda anual bruta familiar, originária de qualquer meio ou atividade, superior a quinze mil reais” e de “patrimônio, composto de bens de qualquer natureza, de valor superior a trinta mil reais”¹¹⁹. No que se refere ao Projeto de Crédito Fundiário e Combate à Pobreza Rural, estes valores são de R\$ 4.300 para a renda familiar e de R\$ 8.000 para o patrimônio.

Foram considerados, das referidas tabulações especiais do Censo Agropecuário, os estabelecimentos familiares¹²⁰ que empregavam apenas mão-de-obra familiar¹²¹, qualquer que fosse a condição do produtor (proprietário, parceiro, arrendatário e ocupante). Para obtenção das famílias de assalariados, considerou-se o total de assalariados permanentes e temporários e parceiros empregados informados pelo Censo Agropecuário dividido pela média de pessoas da família empregadas nos estabelecimentos familiares acima definidos. Deve-se ressaltar que tais cálculos foram realizados para cada município¹²², de modo a considerar as especificidades regionais e locais¹²³.

A renda bruta familiar foi obtida pela soma dos seguintes valores apurados pelos estabelecimentos familiares considerados: a) valor bruto da produção ajustado, que é igual à soma do valor da produção vendida de milho, do valor da produção dos principais produtos utilizados na indústria rural e do valor da produção colhida/obtida dos demais produtos animais e vegetais; b) receita indireta, que é a soma das receitas provenientes da venda de esterco, de serviços prestados a terceiros, de exploração mineral; de venda de máquinas, veículos e implementos e de outras receitas; c) valor da produção da indústria rural, que é informada diretamente pelo Censo¹²⁴.

Para a apuração do patrimônio familiar optou-se por utilizar dados sobre investimentos realizados pelos estabelecimentos familiares, na falta de informações sobre o valor dos bens possuídos, que não foram coletadas pelo Censo Agropecuário de 1995-96. Para evitar maior distorção de uma informação que, reconhece-se, apresenta imprecisão, foi subtraído, do valor dos investimentos realizados, o valor dos financiamentos obtidos. É evidente que esse procedimento não capta adequadamente o patrimônio de todos os estabelecimentos familiares, restringindo-se a registrar o valor agregado aos estabelecimentos que realizaram investimentos no período de coleta do Censo. Ainda assim, julgou-se preferível, à completa ausência de informação, adotar algum parâmetro para obtenção do patrimônio familiar dos estabelecimentos.

Considerando a presente metodologia e de posse dos parâmetros dos dois programas de crédito fundiário, foi possível construir as tabelas a seguir, que apresentam os beneficiários potenciais do Banco da Terra (tabela 4.2) e do Projeto de Crédito Fundiário e Combate à Pobreza Rural (tabela 4.3), discriminadas de acordo com as diversas categorias de produtores,

¹¹⁸Lei nº 93, art. 1º, parágrafo único.

¹¹⁹Lei nº 93, art. 8º.

¹²⁰Nas tabulações especiais, foi considerado familiar o estabelecimento que atendia, simultaneamente, às seguintes condições: a) a direção dos trabalhos do estabelecimento era exercida pelo produtor; e b) o trabalho familiar era superior ao trabalho contratado. Para maiores detalhes, ver Anexo.

¹²¹Nas referidas tabulações especiais, considera-se em geral um universo familiar mais amplo, uma vez que contempla os estabelecimentos familiares que empregam assalariados.

¹²²Que é a menor unidade de agregação geográfica em que os dados estão disponíveis.

¹²³A título de informação, a média de pessoas da família empregadas nesses estabelecimentos familiares foi calculada, para o conjunto do país, em 3,025.

¹²⁴Ver Anexo. A renda apurada para o presente trabalho difere da Renda Total do texto citado por incluir a receita de exploração mineral e não ser subtraída do valor total das despesas, uma vez que a definição legal aqui considerada menciona a renda bruta familiar originária de qualquer meio ou atividade. Deve-se ressaltar, contudo, que não foi possível incluir todas as receitas de atividades não agrícolas, já que o Censo Agropecuário de 1995-96 coletou apenas as receitas que dizem respeito aos estabelecimentos (ver IBGE, Censo Agropecuário 1995-1996, Manual do Recenseador, p. 77-80).

segundo as macrorregiões do país¹²⁵. Como era de se esperar, as maiores restrições quanto a renda e patrimônio do segundo programa considerado ensejaram uma redução da estimativa de beneficiários potenciais, o que representou cerca de 13% a menos de famílias estimadas para o conjunto do país. As maiores reduções ocorreram nas regiões Norte e Sul (25% e 34%, respectivamente), ao passo que a menor redução verificou-se no Nordeste (5%). Esses resultados tornam-se ainda mais significativos se se levar em conta apenas as quatro categorias de produtores, excluindo-se do cálculo as famílias de assalariados, cujo número permanece o mesmo em ambas as simulações, uma vez que não houve alteração dos parâmetros adotados. Nesse caso, a redução média para o Brasil alcança 20%, com significativos decréscimos para quatro das cinco regiões, com destaque para o Sul, cujo número de famílias estimadas reduz-se à metade. A única exceção é o Nordeste, cuja queda representa apenas 7% entre as duas estimativas. Isso está coerente com análises realizadas sobre o tema, e indica que a região Sul possui maior número de estabelecimentos familiares consolidados, com renda e patrimônio mais elevados, enquanto que o Nordeste abriga o maior número de estabelecimentos familiares pobres, com baixas renda e patrimônio.

Tabela 4.2 – Estimativa do número de famílias beneficiárias potenciais do Banco da Terra – Brasil e Regiões – 1995-1996

Região	Proprietários	Arrendatários	Parceiros	Ocupantes	Assalariados	Total
Brasil	1.801.291	178.464	221.390	473.751	1.465.411	4.140.307
Norte	193.761	2.334	4.737	45.401	62.783	309.016
Nordeste	969.997	123.237	154.338	350.843	500.001	2.098.416
Sudeste	259.622	14.045	23.674	24.889	541.949	864.179
Sul	327.534	36.422	37.348	46.812	212.651	660.767
C.-Oeste	50.377	2.426	1.293	5.806	148.028	207.930

Fonte: Elaboração própria a partir de Tabulações Especiais do Censo Agropecuário 1995-1996 do IBGE.

Tabela 4.3 – Estimativa do número de famílias beneficiárias potenciais do Projeto de Crédito Fundiário e Combate à Pobreza Rural – Brasil e Regiões – 1995-1996

Região	Proprietários	Arrendatários	Parceiros	Ocupantes	Assalariados	Total
Brasil	1.390.945	147.625	186.341	420.535	1.465.411	3.610.857
Norte	131.354	1.731	3.377	33.581	62.783	232.826
Nordeste	885.540	119.486	149.425	336.039	500.001	1.990.491
Sudeste	185.431	7.397	13.719	18.117	541.949	766.613
Sul	156.074	17.697	18.994	28.728	212.651	434.144
C.-Oeste	32.546	1.314	826	4.070	148.028	186.784

Fonte: Elaboração própria a partir de Tabulações Especiais do Censo Agropecuário 1995-1996 do IBGE.

Para se chegar à necessidade de terras rurais, deve-se determinar qual é a quantidade de terra que cabe a cada família para garantir o seu sustento e progresso socioeconômico. Foram adotadas duas hipóteses. A primeira delas consistiu em considerar o módulo fiscal municipal, de acordo com a respectiva tabela atualmente em vigor, que é o parâmetro adotado pela

¹²⁵As estimativas dos recentes trabalhos mencionados são as seguintes: Bergamasco (s. d., p. 47), entre 2,1 milhões e 2,5 milhões de famílias; Gasques & Conceição (2000, p. 102), 4,5 milhões de famílias; Del Grossi et al. (2000, p. 21), entre 6,1 milhões e 6,4 milhões de famílias. Os números aqui apresentados situam-se dentro desse intervalo e estão mais próximos da estimativa de Gasques & Conceição (2000), possivelmente em virtude de ter sido adotada a mesma base de dados.

legislação para discriminar as propriedades rurais em pequenas, médias e grandes, e que serve igualmente para estabelecer a dimensão da propriedade familiar em cada município¹²⁶. Para o caso das famílias de proprietários, que são, pela definição legal, aqueles que possuem terra em quantidade insuficiente, ou seja, inferior à propriedade familiar, foi considerada apenas a quantidade de área necessária para atingir a dimensão do módulo fiscal municipal. Nos demais casos, foi considerada a dimensão integral do módulo fiscal municipal, de vez que se trata de famílias sem terra. Feitos os cálculos, chegou-se às estimativas de necessidade de terras rurais referentes à primeira hipótese, conforme expresso nas tabelas 4.4 e 4.5.

Tabela 4.4 – Estimativa de necessidade de terras rurais dos beneficiários potenciais do Banco da Terra (1ª hipótese) – Brasil e Regiões – 1995-1996

(áreas em hectares)

Região	Proprietários	Arrendatários	Parceiros	Ocupantes	Assalariados	Total
Brasil	58.589.605,6	7.989.783,0	9.852.205,0	23.972.359,0	52.116.697,3	152.520.649,9
Norte	9.620.227,8	167.749,0	296.960,0	3.471.719,0	4.450.876,1	18.007.531,8
Nordeste	37.467.720,3	6.640.592,0	8.184.333,0	18.389.520,0	22.408.414,7	93.090.580,1
Sudeste	5.921.917,7	358.328,0	578.998,0	833.043,0	13.805.868,2	21.498.154,9
Sul	3.535.752,5	710.276,0	719.276,0	912.081,0	4.204.569,7	10.081.955,2
C.-Oeste	2.043.987,3	112.838,0	72.638,0	365.996,0	7.246.968,6	9.842.427,9

Fonte: Elaboração própria a partir de Tabulações Especiais do Censo Agropecuário 1995-1996 do IBGE.

Tabela 4.5 – Estimativa de necessidade de terras rurais dos beneficiários potenciais do Projeto de Crédito Fundiário e Combate à Pobreza Rural (1ª hipótese) – Brasil e Regiões – 1995-1996

(áreas em hectares)

Região	Proprietários	Arrendatários	Parceiros	Ocupantes	Assalariados	Total
Brasil	49.722.380,3	7.190.638,0	8.927.927,0	21.700.453,0	52.116.697,3	139.658.095,6
Norte	6.692.078,2	122.715,0	212.120,0	2.548.233,0	4.450.876,1	14.026.022,3
Nordeste	34.902.965,7	6.456.204,0	7.935.539,0	17.662.134,0	22.408.414,7	89.365.257,4
Sudeste	4.750.103,7	195.623,0	364.026,0	648.825,0	13.805.868,2	19.764.445,9
Sul	1.974.807,0	349.812,0	369.109,0	566.585,0	4.204.569,7	7.464.882,7
C.-Oeste	1.402.425,8	66.284,0	47.133,0	274.676,0	7.246.968,6	9.037.487,4

Fonte: Elaboração própria a partir de Tabulações Especiais do Censo Agropecuário 1995-1996 do IBGE.

A segunda hipótese levou em conta a área média da agricultura familiar, segundo as referidas tabulações especiais. Neste caso, foram consideradas as informações relativas aos estabelecimentos familiares de tipos A e B, que são aqueles que possuem rendas médias e altas, de acordo com os critérios utilizados no mencionado estudo, e que correspondem aos agricultores familiares que se encontram numa situação consolidada ou tendente à consolidação¹²⁷. A área média obtida a partir dessas informações foi multiplicada, para cada unidade da federação, pelo número estimado de beneficiários potenciais, tendo-se chegado aos resultados a seguir expostos (tabelas 4.6 e 4.7). De forma semelhante ao que se adotou anteriormente, a estimativa de necessidade de terras para as famílias de proprietários considerou somente a quantidade requerida para atingir a área média calculada.

¹²⁶Para uma análise detalhada do módulo, ver Di Sabbato (1994).

¹²⁷Ver Anexo.

Tabela 4.6 – Estimativa de necessidade de terras rurais dos beneficiários potenciais do Banco da Terra (2ª hipótese) – Brasil e Regiões – 1995-1996

(áreas em hectares)

Região	Proprietários	Arrendatários	Parceiros	Ocupantes	Assalariados	Total
Brasil	26.101.405,0	6.969.756,7	8.922.753,6	19.655.650,7	67.398.382,9	129.047.949,0
Norte	6.732.361,7	176.520,8	329.380,7	2.962.650,2	5.792.867,3	15.993.780,8
Nordeste	6.462.582,6	4.975.903,1	6.503.213,1	13.732.945,9	17.711.087,2	49.385.732,0
Sudeste	4.919.805,6	586.870,4	942.712,1	1.079.226,6	22.541.001,5	30.069.616,3
Sul	4.140.681,2	971.707,9	1.008.464,8	1.253.567,7	5.737.843,1	13.112.264,6
C.-Oeste	3.085.272,6	258.754,5	138.982,9	627.260,3	15.615.583,7	19.725.854,0

Fonte: Elaboração própria a partir de Tabulações Especiais do Censo Agropecuário 1995-1996 do IBGE.

Tabela 4.7 – Estimativa de necessidade de terras rurais dos beneficiários potenciais do Projeto de Crédito Fundiário e Combate à Pobreza Rural (2ª hipótese) – Brasil e Regiões – 1995-1996

(áreas em hectares)

Região	Proprietários	Arrendatários	Parceiros	Ocupantes	Assalariados	Total
Brasil	26.101.405,0	5.903.573,0	7.718.349,7	17.480.392,7	67.398.382,9	124.602.103,4
Norte	6.732.361,7	141.460,9	239.406,6	2.301.771,3	5.792.867,3	15.207.867,9
Nordeste	6.462.582,6	4.836.308,1	6.309.023,8	13.173.935,2	17.711.087,2	48.492.937,0
Sudeste	4.919.805,6	310.109,8	565.409,1	789.718,2	22.541.001,5	29.126.044,3
Sul	4.140.681,2	475.032,5	515.471,4	774.296,0	5.737.843,1	11.643.324,1
C.-Oeste	3.085.272,6	140.661,8	89.038,8	440.671,9	15.615.583,7	19.371.228,8

Fonte: Elaboração própria a partir de Tabulações Especiais do Censo Agropecuário 1995-1996 do IBGE.

As diferentes estimativas apresentadas sobre a necessidade de terras rurais permitem realizar uma análise que considera esse tipo de exercício numérico ao mesmo tempo relativo e flexível, na compreensão de que se está em um terreno especulativo no qual afirmações absolutas e categóricas pouco contribuem para o esclarecimento da questão. No caso, mais do que cada estimativa em si, importa a relação entre os resultados obtidos e, sobretudo, a comparação das estimativas de necessidade com a de disponibilidade. A tabela 4.8 apresenta um resumo dessa comparação sob a forma de relações percentuais entre a estimativa de disponibilidade e as quatro estimativas de necessidade. É interessante observar que apenas na primeira estimativa, relativa à combinação dos parâmetros do Banco da Terra com a utilização da área do módulo fiscal municipal, a necessidade não conseguiria, para o conjunto do país, ser atendida pela terra disponível, segundo a estimativa calculada. Esse resultado diz respeito a condições de disponibilidade calculadas de acordo com a legislação atualmente em vigor, e poderia estar sinalizando uma dificuldade para a solução do problema agrário. Entretanto, deve-se também considerar que se está diante de um possível problema referente à própria estimativa de necessidade, ao se adotar o módulo fiscal municipal como limite mínimo de área, o que sugere que os atuais valores modulares podem estar inadequados para a presente realidade do campo brasileiro¹²⁸. Essa inadequação pode ser constatada igualmente quando se analisam as relações percentuais das diferentes estimativas referentes às macrorregiões do país, principalmente naquelas em que há escassez de terras. Para o Nordeste, a substituição da área do módulo fiscal pela área média familiar provoca uma

¹²⁸O autor já empreendeu por duas vezes, em 1994 e em 2000, estudos técnicos sobre a tabela de módulos fiscais municipais, dos quais resultaram propostas de modificação dos valores existentes que não lograram ser postas em prática. Para além da questão técnica, a alteração dos valores dos módulos fiscais encerra uma disputa de caráter político, uma vez que o seu aumento resulta em ampliação da área passível de desapropriação, ocorrendo evidentemente o contrário com a sua redução.

sensível queda na necessidade de terras, enquanto que para as regiões Sudeste e Sul ocorre o contrário, ainda que relativamente em menor proporção. Nas demais estimativas, verifica-se, para o Brasil como um todo, a possibilidade de atendimento da necessidade.

Tabela 4.8 – Relação percentual entre as estimativas de disponibilidade e necessidade de terras rurais segundo os programas de crédito fundiário e as hipóteses consideradas – Brasil e Regiões

Região	Banco da Terra		Projeto de Crédito Fundiário e Combate à Pobreza Rural	
	1ª hipótese	2ª hipótese	1ª hipótese	2ª hipótese
Brasil	96,3	113,8	105,2	117,9
Norte	278,8	313,9	357,9	330,1
Nordeste	34,0	64,1	35,4	65,3
Sudeste	49,0	35,0	53,3	36,2
Sul	60,0	46,1	81,1	52,0
Centro-Oeste	491,8	245,4	535,6	249,9

Fonte: Elaboração própria a partir de INCRA, Estatísticas Cadastrais/1998, 1999 e de Tabulações Especiais do Censo Agropecuário 1995-1996 do IBGE.

Mais importante do que isso, contudo, é a observação de que existe um sério desequilíbrio regional entre disponibilidade e necessidade de terras rurais. Em todas as estimativas, verifica-se que há uma superabundância de terras nas regiões Norte e Centro-Oeste, ao passo que existe uma grande escassez nas demais regiões. Esse é, seguramente, um dos principais problemas referentes à obtenção de terras para destinação aos agricultores sem terra ou com pouca terra e, possivelmente, uma das causas relevantes dos conflitos e tensões existentes no campo, já que o deslocamento de uma grande parte das famílias beneficiárias de seus locais habituais de vida e trabalho não tem solução trivial.

4.2 Dinâmica do Mercado de Terras Rurais

Um importante aspecto a ser analisado, relativamente ao mercado de terras rurais, diz respeito ao volume de terras rurais que são transacionadas num determinado período de tempo. Isso é particularmente relevante tendo em vista que o crédito fundiário, objeto do presente estudo, pressupõe – ou deveria pressupor – a existência de um mercado de terras razoavelmente constituído e com um certo dinamismo, de modo a possibilitar transações entre proprietários e potenciais beneficiários que garantam um preço adequado¹²⁹ para a terra a ser adquirida.

Para o caso, o ideal seria que se tivesse informação, em âmbito nacional, que possibilitasse a análise desse fenômeno. Infelizmente, as estatísticas disponíveis não permitem conhecer, para o conjunto do país, a proporção de terras adquiridas por compra e venda, o que poderia sinalizar o maior ou menor dinamismo do mercado¹³⁰. Em virtude da ausência dessa informação, procurou-se criar um indicador que servisse de alternativa, tomando por base as

¹²⁹O que se está denominando de preço adequado da terra implica capacidade de barganha entre compradores e vendedores – vale dizer, mercado concorrencial – que evite elevação artificial desse preço em virtude do aumento induzido da demanda no curto prazo.

¹³⁰A Declaração para Cadastro de Imóvel Rural (DP), do INCRA, possui quesito sobre a origem dos títulos (registrados e não registrados) que poderiam revelar essa informação. Embora não se tenha uma avaliação sobre a sua confiabilidade, parece ser esta a única fonte atualmente existente que permitiria elaborar estatísticas sobre as formas de obtenção de terras para o país como um todo. As Estatísticas Cadastrais do INCRA, entretanto, não contemplam esse tipo de informação.

informações do Censo Agropecuário de 1995-1996 do IBGE¹³¹. Tal indicador leva em conta os investimentos realizados em aquisição de terras pelos estabelecimentos agropecuários, na suposição de que a proporção de estabelecimentos que realizam esse tipo de investimento pode revelar a maior ou menor propensão dos agricultores a integrar o mercado de terras, o que sinaliza, em última análise, o dinamismo desse mercado. É evidente que, nesse caso, se está diante de uma medida que é significativa sobretudo em termos relativos, ou seja, na comparação de seus resultados entre as diferentes regiões e as diferentes categorias de produtores¹³².

A tabela 4.9 apresenta os resultados relativos ao indicador em questão para o total de estabelecimentos agropecuários recenseados, bem como para os estabelecimentos patronais e familiares¹³³, segundo as macrorregiões brasileiras. A discriminação entre estabelecimentos patronais e familiares se prende ao fato de que o crédito fundiário se destina a agricultores familiares sem terra ou com terra insuficiente, que, ao menos parcialmente, estão contemplados na categoria aqui utilizada¹³⁴. Pode-se observar que, embora sendo relativamente baixa, a proporção de estabelecimentos que realizaram investimentos na aquisição de terras, na safra 1995-96, é bastante diferenciada entre as regiões do país: enquanto que essa proporção é de apenas 0,5% na região Nordeste, atinge 2% na região Sul. Assim também, há uma clara diferenciação entre os estabelecimentos agropecuários patronais e familiares: em média, para o Brasil, a proporção dos estabelecimentos patronais que investem em aquisição de terras é quase o dobro da dos estabelecimentos familiares. Essa relação atinge 2,6 vezes em favor dos estabelecimentos patronais na região Nordeste. As regiões Sul e Centro-Oeste são aquelas nas quais a diferença entre os estabelecimentos patronais e familiares é menor.

¹³¹Duas questões devem ser levadas em conta quando se utilizam os dados do Censo Agropecuário de 1995-1996, do IBGE, que têm sido objeto de considerações na literatura especializada. A primeira delas diz respeito às mudanças metodológicas introduzidas neste Censo em relação aos anteriores, sobretudo a relativa à alteração do período de referência, que passou do ano civil para o ano agrícola, o que comprometeu a comparabilidade com os censos anteriores. A segunda refere-se ao baixo desempenho da agricultura brasileira na safra 1995-96, justamente aquela que serviu de referência ao Censo, o que sugere uma análise cautelosa de seus resultados. De qualquer modo, este é o mais recente Censo Agropecuário disponível, o que torna a sua utilização praticamente inevitável, sobretudo quando se pretende obter informações para o conjunto do país.

¹³²Não se desconhece que é importante o estudo dos determinantes do investimento em aquisição de terras, que são complexos e podem influir sobre os resultados obtidos. Contudo, como o que se quer observar é o efeito sobre a dinâmica do mercado, não são consideradas, para o caso em questão, as causas que determinam esse tipo de investimento.

¹³³A caracterização dos estabelecimentos patronais e familiares segue a metodologia utilizada em estudo realizado no âmbito do Projeto de Cooperação Técnica INCRA/FAO, que pode ser encontrada no Anexo.

¹³⁴Dentre os estabelecimentos familiares, não estão contemplados, a rigor, apenas os trabalhadores assalariados, o que permite afirmar que esses estabelecimentos representam uma aproximação bastante razoável do universo abrangido pelos beneficiários potenciais do crédito fundiário.

Tabela 4.9 – Proporção do número de estabelecimentos que realizaram investimentos em compra de terras sobre o número total de estabelecimentos (%) – Brasil e Regiões – 1995-1996

Região	Total de estabelecimentos	Estabelecimentos patronais	Estabelecimentos familiares
Brasil	1,00	1,81	0,93
Norte	0,89	2,04	0,83
Nordeste	0,50	1,21	0,46
Sudeste	1,05	1,65	0,87
Sul	2,00	2,88	1,93
Centro-Oeste	1,75	2,21	1,63

Fonte: Elaboração própria a partir de Tabulações Especiais do Censo Agropecuário 1995-1996 do IBGE.

Em contrapartida, se se toma em consideração a proporção do valor dos investimentos em aquisição de terras sobre o valor total investido, os resultados apontam para uma maior proporção relativa aos estabelecimentos familiares, no conjunto do país, o que é influenciado sobretudo pela proporção obtida nas regiões Sudeste e Centro-Oeste (tabela 4.10). Na região Norte dá-se o contrário, ou seja, a proporção é superior para os estabelecimentos patronais, enquanto que Nordeste e Sul possuem proporções praticamente iguais entre os estabelecimentos familiares e patronais. Aqui também a diferenciação entre as regiões é significativa: a proporção no Sul é mais do que o dobro daquela no Nordeste.

Tabela 4.10 – Proporção do valor dos investimentos em compra de terras sobre o valor do investimento total dos estabelecimentos agropecuários (%) – Brasil e Regiões – 1995-1996

Região	Total de estabelecimentos	Estabelecimentos patronais	Estabelecimentos familiares
Brasil	13,52	12,45	15,99
Norte	13,13	15,19	9,64
Nordeste	8,19	8,26	8,45
Sudeste	13,16	12,33	16,04
Sul	18,54	18,54	18,73
Centro-Oeste	11,08	9,75	17,91

Fonte: Elaboração própria a partir de Tabulações Especiais do Censo Agropecuário 1995-1996 do IBGE.

Uma outra forma de aquilatar a importância do mercado de terras entre as regiões, vista sob a ótica dos investimentos em aquisição de terras, é verificar a distribuição regional desses investimentos. Como se pode verificar na tabela 4.11, o investimento em aquisição de terras concentra-se nas regiões Sudeste e Sul, secundadas pela região Centro-Oeste. Este resultado é ainda mais significativo para os estabelecimentos familiares, cujo investimento em aquisição de terras das regiões Sudeste e Sul representa $\frac{3}{4}$ do total, sendo que mais de metade somente na região Sul.

Tabela 4.11 – Distribuição regional do valor dos investimentos em compra de terras dos estabelecimentos agropecuários (%) – Brasil e Regiões – 1995-1996

Região	Total de estabelecimentos	Estabelecimentos patronais	Estabelecimentos familiares
Brasil	100,00	100,00	100,00
Norte	5,87	7,08	3,84
Nordeste	7,37	7,33	7,41
Sudeste	31,07	36,08	23,29
Sul	36,81	27,28	51,84
Centro-Oeste	18,89	22,22	13,62

Fonte: Elaboração própria a partir de Tabulações Especiais do Censo Agropecuário 1995-1996 do IBGE.

4.3 Concentração e Grilagem de Terras Rurais

Não há novidade alguma na constatação de que a concentração de terras no Brasil é não apenas extremamente elevada como tem persistido ao longo de muitas décadas. Basta dizer que, em 45 anos, a evolução do índice Gini aponta para uma variação positiva de 0,840, em 1950, para 0,856, em 1995, segundo cálculos efetuados com base nos dados dos Censos Agropecuários do IBGE (GASQUES & CONCEIÇÃO, 2000, p. 94-98). Por outro lado, a esta concentração está associado um relativamente alto grau de grilagem de terras rurais, consequência da evolução institucional do mercado de terras em nosso país.

A presente seção procura abordar a concentração e a grilagem de terras de um ponto de vista específico e, em certa medida, pouco estudado, empreendendo uma análise dos grandes imóveis rurais existentes no país e do perfil de seus proprietários ou detentores a qualquer título¹³⁵. Para tanto, foram utilizadas informações do Cadastro de Imóveis Rurais do INCRA, referentes aos imóveis rurais cadastrados que possuem área total igual ou superior a dez mil hectares¹³⁶. Esta análise se justifica, como se verá, pelo peso relativo desses imóveis no total. Adicionalmente, em virtude de peculiaridades desta análise, é possível obter indicadores que apontam para um aspecto que é particularmente relevante no caso brasileiro, que trata da grilagem de terras.

Esta seção apresenta trabalho que se origina de pesquisa realizada com dados, do início do ano de 2001, dos grandes imóveis existentes no Cadastro de Imóveis Rurais do INCRA e com a informação, do final do ano de 2000, sobre o atendimento ou não, por parte dos proprietários/detentores desses imóveis, à convocação do INCRA realizada mediante a Portaria nº 558, de 15/12/1999. Esta Portaria cancelou os cadastros dos grandes imóveis rurais e convocou seus proprietários/detentores a apresentar, no prazo de 120 dias, documentação comprobatória desses imóveis. Por conseguinte, considerou-se que o não atendimento a essa convocação, decorrido um ano da data da Portaria, constitui um indicador da possível irregularidade na titularidade desses imóveis, o que levou a considerá-los como “suspeitos de

¹³⁵Com a finalidade de simplificar a exposição serão, doravante, denominados de proprietários/detentores.

¹³⁶Deve-se ressaltar que o corte de dez mil hectares não foi uma opção do presente trabalho, e prende-se ao fato de que este foi o limite de área adotado pelo INCRA para verificação da documentação dos grandes imóveis rurais. Esta foi a oportunidade encontrada pelo autor para aproveitar o estudo realizado em favor de uma análise específica do mercado de terras rurais no Brasil. Considera-se, contudo, que o ideal seria adotar procedimentos que permitissem conhecer os grandes imóveis relativamente às suas respectivas localidades, ou seja, que se fizesse o corte em número de módulos e não em um valor absoluto de área. Por outro lado, seria mais adequado que se levasse em conta os grandes proprietários/detentores, isto é, que fossem agregados todos os imóveis rurais de um mesmo titular, de modo a alcançar os proprietários/detentores de dois ou mais imóveis que, somados, ultrapassassem o limite mínimo estabelecido. Ver, a respeito, Di Sabbato (2001, p. 25).

grilagem”¹³⁷. Embora esta seja uma análise dos grandes imóveis rurais e de seus proprietários/detentores num dado momento do tempo, considera-se que os resultados alcançados, em termos estruturais, permanecem válidos e permitem chegar a conclusões que são particularmente relevantes para os propósitos do presente trabalho¹³⁸.

A seção está organizada da seguinte forma. No primeiro item analisa-se a importância dos grandes imóveis rurais em relação ao conjunto dos imóveis cadastrados no INCRA. No segundo item são apresentadas as seguintes características dos grandes imóveis rurais: data da atualização cadastral mais recente, forma e condição de detenção, distribuição das áreas registradas e sob posse, existência de litígio e localização em faixa de fronteira, zona urbana e demais zonas especiais. Para todas essas características procurou-se analisar o comportamento face ao atendimento ou não à convocação do INCRA. No terceiro item é traçado o perfil dos proprietários/detentores dos grandes imóveis rurais, com base nas seguintes características: atendimento à Portaria 558/99, localização dos imóveis, endereço de correspondência e situação jurídica (se pessoa física ou jurídica). Foram consideradas ainda: para as pessoas físicas, nacionalidade, local de nascimento, data de nascimento, residência e filiação a sindicato rural; para as pessoas jurídicas, nacionalidade, sede social, controle do capital, natureza jurídica e data de constituição. Ainda neste item são analisadas, para todos os proprietários/detentores, as informações relativas aos registros do Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) e do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), disponíveis no *site* da Secretaria da Receita Federal na Internet. Por fim, são apresentadas algumas conclusões, em especial sobre os indícios de irregularidade encontrados, que sinalizam para um alto índice de grilagem de terras.

4.3.1 Importância dos grandes imóveis rurais

Estavam cadastrados no INCRA em 2001, em todo o país, 3.065 imóveis rurais com área de dez mil hectares e mais (doravante denominados grandes imóveis rurais), abrangendo uma área total de 93,6 milhões hectares. Isso significa que 0,085% dos imóveis possuem uma área correspondente a 22,5% do total cadastrado (tabela 4.12). Essa concentração revela-se particularmente significativa na região Norte, onde 0,4% dos imóveis são responsáveis por 47% da área total. Seguem-se, em ordem de importância, as regiões Centro-Oeste, onde 0,5% dos imóveis possuem 23,6% da área, e a região Nordeste, com 0,055% dos imóveis abrangendo 16,4% da área. Os estados nos quais essa concentração é mais evidente, todos da região Norte, são Amazonas (0,5% dos imóveis, 81% da área), Acre (0,7% dos imóveis, 68,5% da área) e Pará (0,6% dos imóveis, 55% da área). No Centro-Oeste destacam-se o Mato Grosso (1% dos imóveis, 31% da área) e o Mato Grosso do Sul (0,6% dos imóveis, 22% da área), e, no Nordeste, sobressaem os estados do Maranhão (0,2% dos imóveis, 26,6% da área), do Piauí (0,1% dos imóveis, 26% da área) e da Bahia (0,07% dos imóveis e 19% da área). No

¹³⁷Ver, a propósito, Di Sabbato (2001, p. 3). Deve-se frisar que o não atendimento à convocação significa a total omissão dos proprietários/detentores quanto à apresentação de documentos. Não parece razoável supor que indivíduos possuidores de grandes extensões de terras sejam desinformados em relação às suas obrigações legais, o que leva à mencionada suspeição. Esta afirmação pode ser relativizada pela consideração de que, à época, houve orientação da Confederação Nacional da Agricultura (CNA) no sentido de que os proprietários/detentores não atendessem à convocação do INCRA. Por outro lado, aqueles que atenderam à convocação não necessariamente estão com a documentação regular, tendo sido, evidentemente, adotados procedimentos de verificação por parte do INCRA. Aqui também deve-se considerar que nem toda irregularidade é sempre dolosa, tendo em vista a complexidade da questão possessória.

¹³⁸Deve-se ressaltar que houve modificações em relação à situação atual, sobretudo quanto aos números relativos à suspeição de grilagem, tendo em vista a ação fiscalizadora do INCRA. Entretanto, os dados mais recentes, principalmente em relação às áreas dos imóveis, apresentam índices de irregularidades superiores aos verificados no início de 2001: 53% da área do total de imóveis notificados estão irregulares, totalizando mais de 63 milhões de hectares (BRASIL. MDA/INCRA, 2003).

Sudeste, onde a concentração é relativamente baixa, destaca-se o estado de São Paulo (0,01% dos imóveis, 11% da área). Em contrapartida, a região Sul é aquela onde a concentração é bastante baixa, sendo destaque Santa Catarina, no qual se registra apenas um imóvel com mais de 10 mil hectares. É digno de nota, igualmente, que os estados da Paraíba, de Sergipe e do Distrito Federal não possuem registro cadastral de imóveis com essas dimensões.

Tabela 4.12 – Comparação entre o total de imóveis e os grandes imóveis rurais segundo a localização dos imóveis – Brasil, Regiões e Unidades da Federação - 2001

Região/UF	Total de imóveis		Grandes imóveis		Grandes/total	
	Nº imov.	Área (ha)	Nº imov.	Área (ha)	% imov.	% área
Brasil	3.587.967	415.570.812,3	3.065	93.620.598,2	0,085	22,5
Norte	225.520	93.013.657,8	896	43.596.291,6	0,397	46,9
Nordeste	1.007.819	79.725.034,8	555	13.085.432,4	0,055	16,4
Sudeste	945.961	66.361.006,9	186	4.933.054,8	0,020	7,4
Sul	1.132.762	43.738.826,1	30	708.040,8	0,003	1,6
Centro-Oeste	275.905	132.732.286,7	1.398	31.297.778,6	0,507	23,6
RO	43.453	6.557.893,8	56	1.381.622,3	0,129	21,1
AC	13.267	5.244.582,8	90	3.593.342,0	0,678	68,5
AM	36.182	17.190.488,6	187	13.905.002,9	0,517	80,9
RR	15.884	5.188.083,8	9	219.863,2	0,057	4,2
PA	73.218	38.019.689,8	422	20.817.477,6	0,576	54,8
AP	5.406	1.881.688,7	15	813.977,9	0,277	43,3
TO	38.110	18.931.230,3	117	2.865.005,7	0,307	15,1
MA	63.114	15.336.605,9	153	4.087.079,7	0,242	26,6
PI	90.331	11.483.050,0	128	2.965.726,4	0,142	25,8
CE	120.214	8.375.460,7	11	153.133,9	0,009	1,8
RN	42.007	3.005.648,6	4	66.977,6	0,010	2,2
PB	98.888	3.643.608,7	0	0,0	0,000	0,0
PE	124.751	4.705.910,6	1	21.850,5	0,001	0,5
AL	35.924	1.297.714,7	3	41.004,0	0,008	3,2
SE	50.765	1.326.087,7	0	0,0	0,000	0,0
BA	381.825	30.550.947,9	255	5.749.660,3	0,067	18,8
MG	515.980	40.661.687,9	138	2.635.468,6	0,027	6,5
ES	73.131	3.627.478,6	6	159.622,9	0,008	4,4
RJ	56.112	2.415.906,4	2	23.423,6	0,004	1,0
SP	300.738	19.655.934,0	40	2.114.539,7	0,013	10,8
PR	401.960	16.353.410,1	19	584.193,9	0,005	3,6
SC	238.499	7.108.205,2	1	10.664,5	0,000	0,2
RS	492.303	20.277.210,8	10	113.182,4	0,002	0,6
MS	57.857	32.392.076,2	362	7.169.132,0	0,626	22,1
MT	94.712	72.814.441,7	960	22.779.591,1	1,014	31,3
GO	116.683	27.320.410,9	76	1.349.055,5	0,065	4,9
DF	6.653	205.357,9	0	0,0	0,000	0,0

Fontes: Elaboração própria a partir das informações contidas em INCRA, Estatísticas Cadastrais/1998, 1999 e INCRA, Imóveis abrangidos pela Portaria 558/99, 2001.

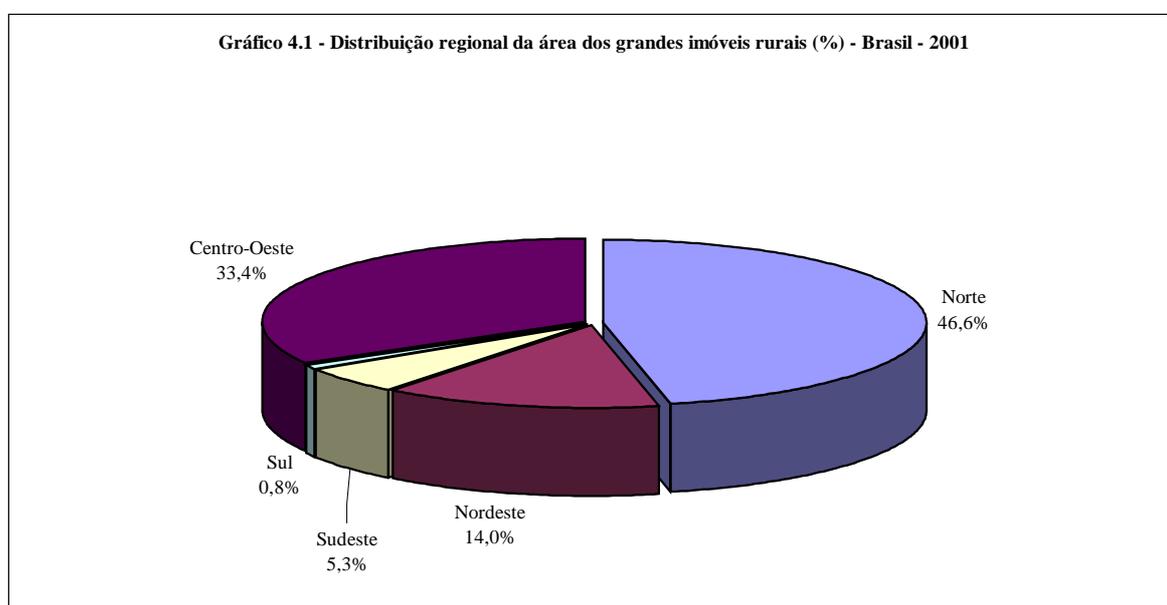
A distribuição regional dos imóveis rurais está apresentada na tabela 4.13 e no gráfico 4.1, que revelam que a região Norte, isoladamente, é responsável por quase metade de toda a área dos grandes imóveis. Se se adiciona a área abrangida pelas regiões Centro-Oeste e

Nordeste, tem-se que as três regiões detêm a quase totalidade (94%) da área dos grandes imóveis rurais cadastrados no país. A concentração nessas regiões é tal que provoca uma distorção na distribuição regional dos grandes imóveis, tanto em número quanto em área, em relação à distribuição regional referente ao total de imóveis rurais cadastrados. Assim é que a região Norte, que possui 6,3% dos imóveis do país, abrangendo 22,4% da área, detém 29% dos grandes imóveis do país, atingindo 47% de toda a área cadastrada desses grandes imóveis. É igualmente gritante a posição do Centro-Oeste que, embora possua apenas 7,7% do total de imóveis do país e 32% da área, é responsável por 45,6% dos grandes imóveis, abrangendo 33,4% da área. Em contrapartida, as regiões Sudeste e Sul, que possuem 58% do total de imóveis rurais cadastrados, com 26,5% da área, detêm apenas 7% dos grandes imóveis e 6% de sua área.

Tabela 4.13 – Total de imóveis e grandes imóveis rurais segundo a localização dos imóveis – Proporção de imóveis e área em relação ao total Brasil (%) – Brasil e Regiões – 2001

Região/UF	Total de imóveis		Grandes imóveis	
	% imóveis	% área	% imóveis	% área
Brasil	100,0	100,0	100,0	100,0
Norte	6,3	22,4	29,2	46,6
Nordeste	28,1	19,2	18,1	14,0
Sudeste	26,4	16,0	6,1	5,3
Sul	31,6	10,5	1,0	0,8
Centro-Oeste	7,7	31,9	45,6	33,4

Fontes: Elaboração própria a partir das informações contidas em INCRA, Estatísticas Cadastrais, 1998 e INCRA, Imóveis abrangidos pela Portaria 558/99, 2001.



Fonte: Elaboração própria a partir das informações contidas em INCRA, Imóveis abrangidos pela Portaria 558/99, 2001.

4.3.2 Características dos grandes imóveis rurais

Definida a sua importância frente ao universo cadastrado no INCRA, passa-se à análise de algumas características desses grandes imóveis rurais. Uma dessas características diz respeito ao atendimento ou não, por parte dos proprietários/detentores desses grandes imóveis, da convocação relativa à Portaria INCRA nº 558/99 (tabela 4.14 e gráfico 4.2).

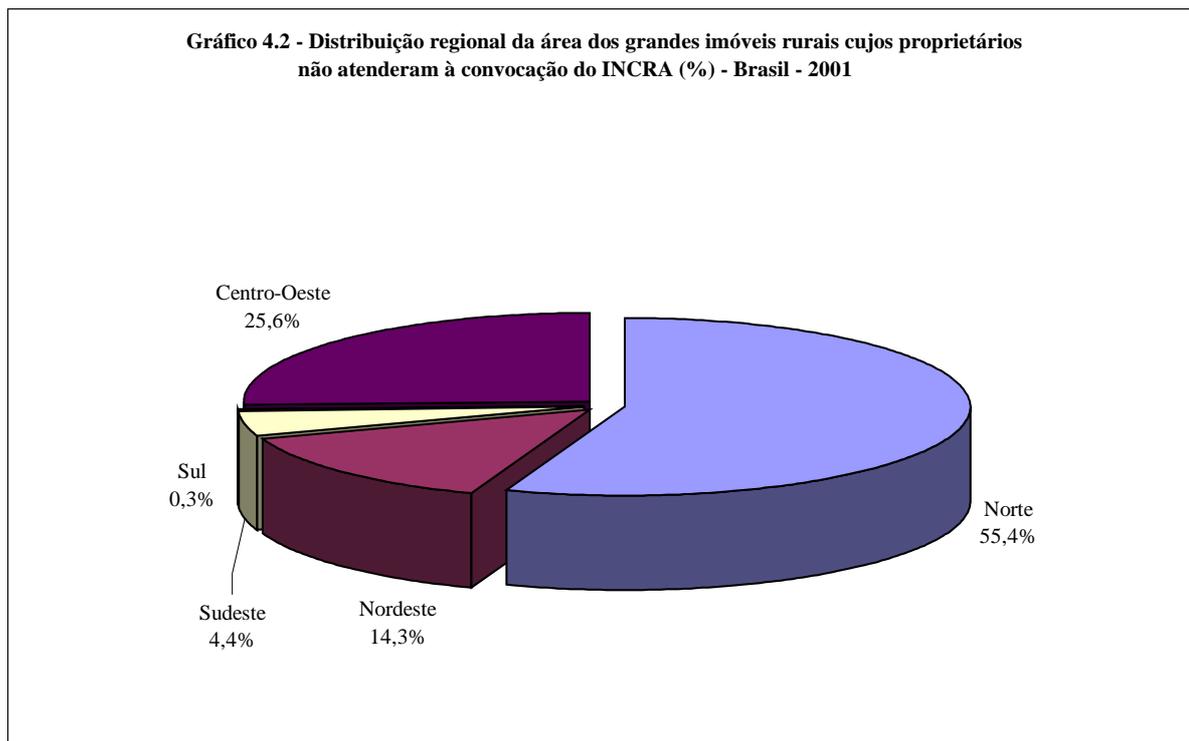
Como já se observou acima, o não atendimento à convocação do INCRA pode ser considerado um forte indício de grilagem de terras. Observa-se que os proprietários/detentores de quase metade dos grandes imóveis (48%) não responderam ao INCRA, o que significa pouco mais de metade da sua área (53%). Esse índice de não atendimento é ainda maior se consideradas as regiões Norte e Nordeste, sendo relativamente mais baixo, se se considerar o percentual relativo à área dos grandes imóveis, apenas no Sul. Nos estados de Roraima, Rio Grande do Norte e Pernambuco, ainda que sejam poucos os grandes imóveis, nenhum dos seus proprietários/detentores respondeu à notificação do INCRA. Considerando-se o número de imóveis, têm alto percentual de não atendimento à Portaria 558/99 (mais de 50%) os seguintes estados: Bahia (87%), Tocantins (80%), Acre (71%), Amazonas (70%), Mato Grosso (53%) e Rondônia (52%). Se se considera a área dos grandes imóveis, a esses agregam-se os estados de São Paulo (78%), do Pará (64%) e do Maranhão (51%). Por conseguinte, é possível afirmar que há forte correlação entre concentração de terras e indícios de grilagem, uma vez que esses são, de modo geral, os estados nos quais se verifica maior concentração de grandes imóveis.

**Tabela 4.14 – Grandes imóveis rurais – Atendimento à convocação do INCRA
segundo a localização dos imóveis –
Brasil, Regiões e Unidades da Federação – 2001**

Região/UF	Atenderam		Não atenderam		% não atend.	
	Nº imov.	Área (ha)	Nº imov.	Área (ha)	Imov.	Área
Brasil	1.595	43.730.341,4	1.470	49.890.256,8	48,0	53,3
Norte	360	15.934.890,4	536	27.661.401,2	59,8	63,4
Nordeste	239	5.957.736,1	316	7.127.696,3	56,9	54,5
Sudeste	138	2.739.045,8	48	2.194.009,0	25,8	44,5
Sul	23	562.095,7	7	145.945,1	23,3	20,6
Centro-Oeste	835	18.536.573,4	563	12.761.205,2	40,3	40,8
RO	27	616.718,0	29	764.904,3	51,8	55,4
AC	26	933.453,5	64	2.659.888,5	71,1	74,0
AM	57	5.559.763,7	130	8.345.239,2	69,5	60,0
RR	0	0,0	9	219.863,2	100,0	100,0
PA	213	7.537.979,8	209	13.279.497,8	49,5	63,8
AP	14	800.753,9	1	13.224,0	6,7	1,6
TO	23	486.221,5	94	2.378.784,2	80,3	83,0
MA	86	2.004.665,6	67	2.082.414,1	43,8	51,0
PI	108	2.594.157,2	20	371.569,2	15,6	12,5
CE	10	139.191,4	1	13.942,5	9,1	9,1
RN	0	0,0	4	66.977,6	100,0	100,0
PB	0	0,0	0	0,0	-	-
PE	0	0,0	1	21.850,5	100,0	100,0
AL	2	26.601,0	1	14.403,0	33,3	35,1
SE	0	0,0	0	0,0	-	-
BA	33	1.193.120,9	222	4.556.539,4	87,1	79,2
MG	102	2.094.746,6	36	540.722,0	26,1	20,5
ES	6	159.622,9	0	0,0	0,0	0,0
RJ	2	23.423,6	0	0,0	0,0	0,0
SP	28	461.252,7	12	1.653.287,0	30,0	78,2
PR	13	448.248,8	6	135.945,1	31,6	23,3
SC	1	10.664,5	0	0,0	0,0	0,0
RS	9	103.182,4	1	10.000,0	10,0	8,8
MS	328	6.465.690,1	34	703.441,9	9,4	9,8
MT	450	11.006.261,1	510	11.773.330,0	53,1	51,7
GO	57	1.064.622,2	19	284.433,3	25,0	21,1
DF	0	0,0	0	0,0	-	-

Fonte: Elaboração própria a partir das informações contidas em INCRA, Imóveis abrangidos pela Portaria 558/99, 2001.

Gráfico 4.2 - Distribuição regional da área dos grandes imóveis rurais cujos proprietários não atenderam à convocação do INCRA (%) - Brasil - 2001



Fonte: Elaboração própria a partir das informações contidas em INCRA, Imóveis abrangidos pela Portaria 558/99, 2001.

A correlação entre concentração e índice de grilagem pode ser constatada igualmente na tabela 4.15, que apresenta a distribuição dos grandes imóveis segundo o seu tamanho, uma vez que o índice de não atendimento à Portaria 558/99 se eleva à medida que aumenta o tamanho dos imóveis. Enquanto que os imóveis com área total entre 10 mil e 20 mil hectares possuem um percentual de não atendimento de 47%, tanto em número quanto em área, para os imóveis de 500 mil hectares e mais esse percentual é de 71%.

Tabela 4.15 – Grandes imóveis rurais - Atendimento à convocação do INCRA segundo o tamanho dos imóveis – Brasil – 2001

Classes de área total (ha)	Total		Não atenderam		% não atend.	
	Nº imov.	Área (ha)	Nº imov.	Área (ha)	Imov.	Área
10.000 a menos de 20.000	1.863	25.492.129,0	870	11.886.223,4	46,7	46,6
20.000 a menos de 50.000	889	26.028.831,3	420	12.383.025,2	47,2	47,6
50.000 a menos de 100.000	188	12.888.540,3	101	6.871.817,2	53,7	53,3
100.000 a menos de 200.000	83	11.564.241,9	53	7.344.545,0	63,9	63,5
200.000 a menos de 500.000	35	10.215.467,5	21	6.088.031,7	60,0	59,6
500.000 e mais	7	7.431.388,2	5	5.316.614,3	71,4	71,5
Total	3.065	93.620.598,2	1.470	49.890.256,8	48,0	53,3

Fonte: Elaboração própria a partir das informações contidas em INCRA, Imóveis abrangidos pela Portaria 558/99, 2001.

Outro aspecto a ser considerado refere-se ao ano da mais recente Declaração para Cadastro de Imóvel Rural (DP) existente nos registros cadastrais¹³⁹. Parece haver uma relação entre idade da DP e índice de grilagem, uma vez que a proporção de não atendimento à Portaria 558/99 é menor para os imóveis cujo ano da DP é mais recente (tabela 4.16).

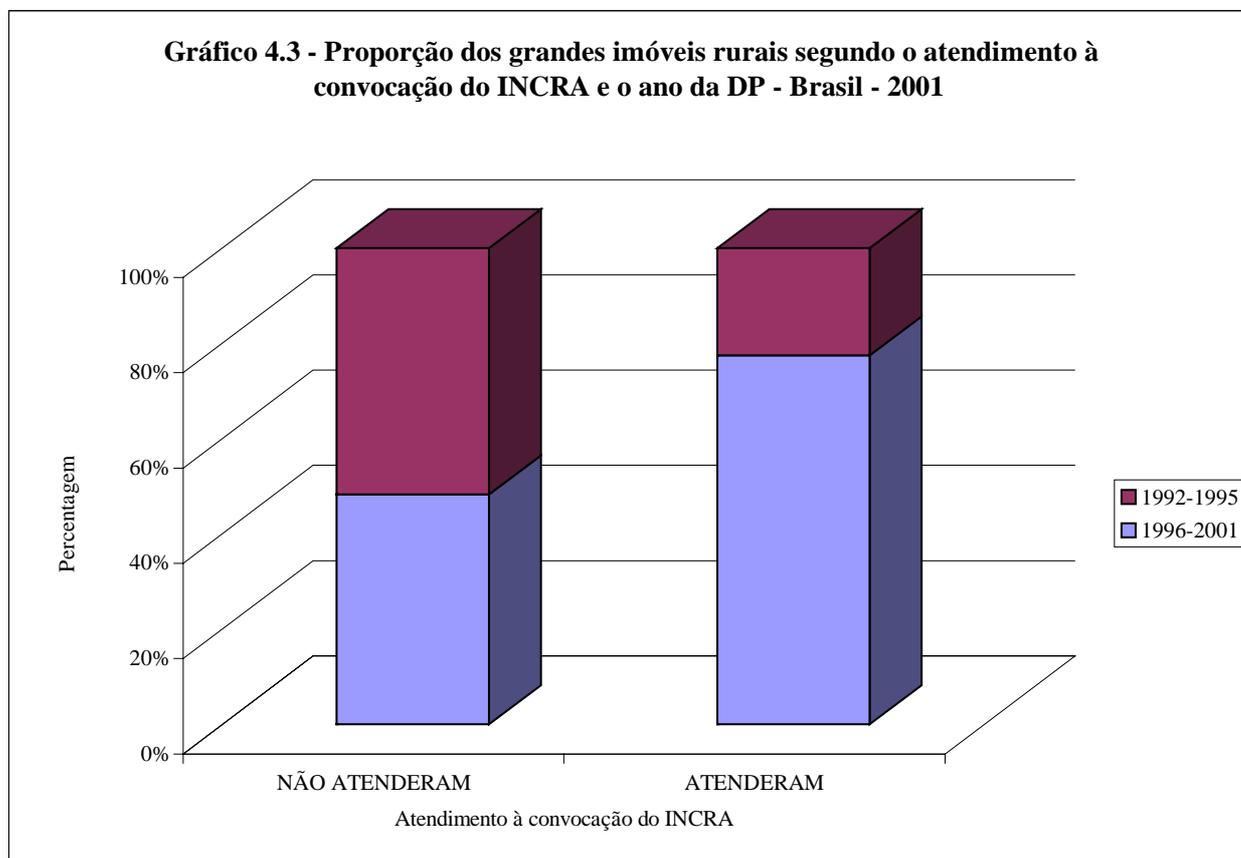
¹³⁹Deve-se atentar para o fato de que a atualização cadastral pode ter sido feita pelo proprietário/detentor do imóvel ou, em caráter *ex-officio*, pelo próprio INCRA.

Descontando-se os poucos imóveis cujo ano da DP não está informado, verifica-se que o grau de atualização é maior para os imóveis cujos proprietários/detentores atenderam à convocação do INCRA: 77,5% desses imóveis, correspondendo a 75,8% da área, têm DPs de 1996 em diante, ao passo que para os imóveis cujos proprietários/detentores são inadimplentes essa proporção é de apenas 48,2%, abrangendo 53,0% da área (gráfico 4.3).

Tabela 4.16 – Grandes imóveis rurais – Atendimento à convocação do INCRA segundo o ano da Declaração – Brasil – 2001

Ano da DP	Total		Não atenderam		% não atend.	
	Nº imov.	Área (ha)	Nº imov.	Área (ha)	Imov.	Área
1992	636	18.989.063,9	405	12.969.139,5	63,7	68,3
1993	109	2.572.016,0	86	2.040.751,8	78,9	79,3
1994	122	3.857.036,5	103	2.575.413,5	84,4	66,8
1995	235	7.771.009,7	154	5.562.785,2	65,5	71,6
1996	674	17.615.150,0	229	7.325.655,2	34,0	41,6
1997	352	12.340.711,4	170	7.911.964,7	48,3	64,1
1998	371	14.755.776,2	179	7.906.222,7	48,2	53,6
1999	313	8.787.261,7	109	2.709.408,8	34,8	30,8
2000	174	3.444.398,9	4	83.681,2	2,3	2,4
2001	31	628.356,1	6	118.101,6	19,4	18,8
NÃO INF.	48	2.859.817,8	25	687.132,6	52,1	24,0
TOTAL	3.065	93.620.598,2	1.470	49.890.256,8	48,0	53,3

Fonte: Elaboração própria a partir das informações contidas em INCRA, Imóveis abrangidos pela Portaria 558/99, 2001.



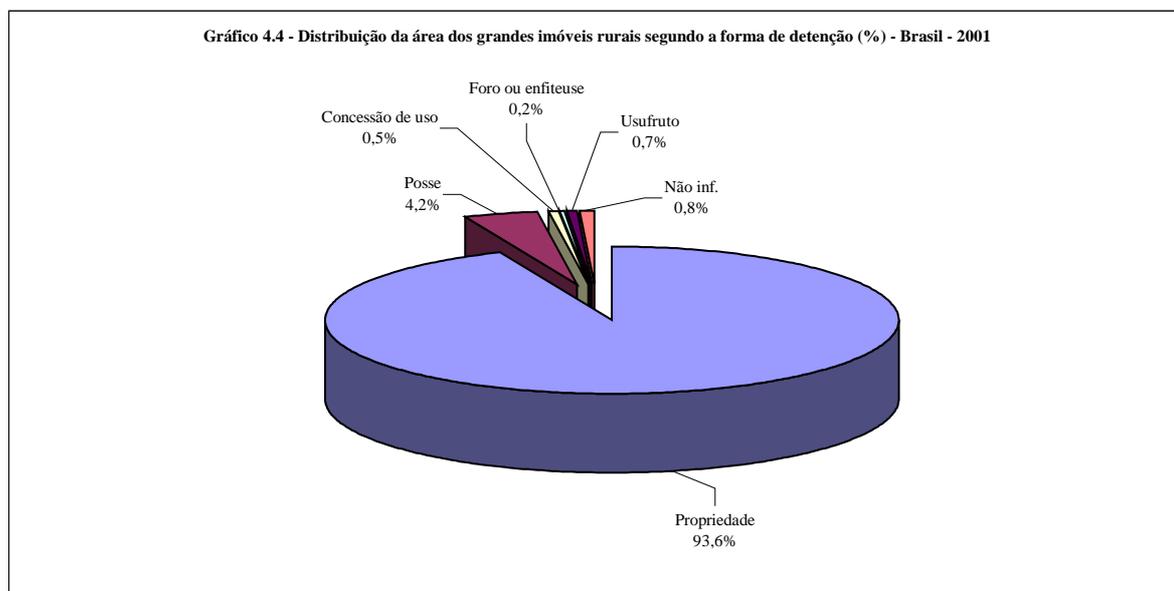
Fonte: Elaboração própria a partir das informações contidas em INCRA, Imóveis abrangidos pela Portaria 558/99, 2001.

A forma de detenção dos grandes imóveis é predominantemente a propriedade (94%), seguida da posse (4%), sendo pouco significativas as demais formas (tabela 4.17 e gráfico 4.4). Ainda assim, é a posse que, embora pouco expressiva, detém o índice de não atendimento à Portaria 558/99 mais elevado, possivelmente em virtude da maior dificuldade de sua comprovação. Deve-se destacar que a área média dos grandes imóveis detidos sob a forma de concessão de uso é bastante superior à das demais formas de detenção, atingindo cerca de 92 mil hectares. Esse resultado é tão mais surpreendente se se considera que isso significa a posse “proveniente de uma concessão de uso, fornecida pelo Governo Federal, Estadual ou Municipal, em função de execução de programa de redistribuição de terras ou regularização fundiária”¹⁴⁰. Em contrapartida, a menor área média é a dos imóveis detidos em usufruto. A área média dos imóveis sob posse é ligeiramente superior à dos imóveis detidos sob a forma de propriedade (gráfico 4.5).

Tabela 4.17 – Grandes imóveis rurais – Atendimento à convocação do INCRA segundo a forma de detenção do imóvel – Brasil – 2001

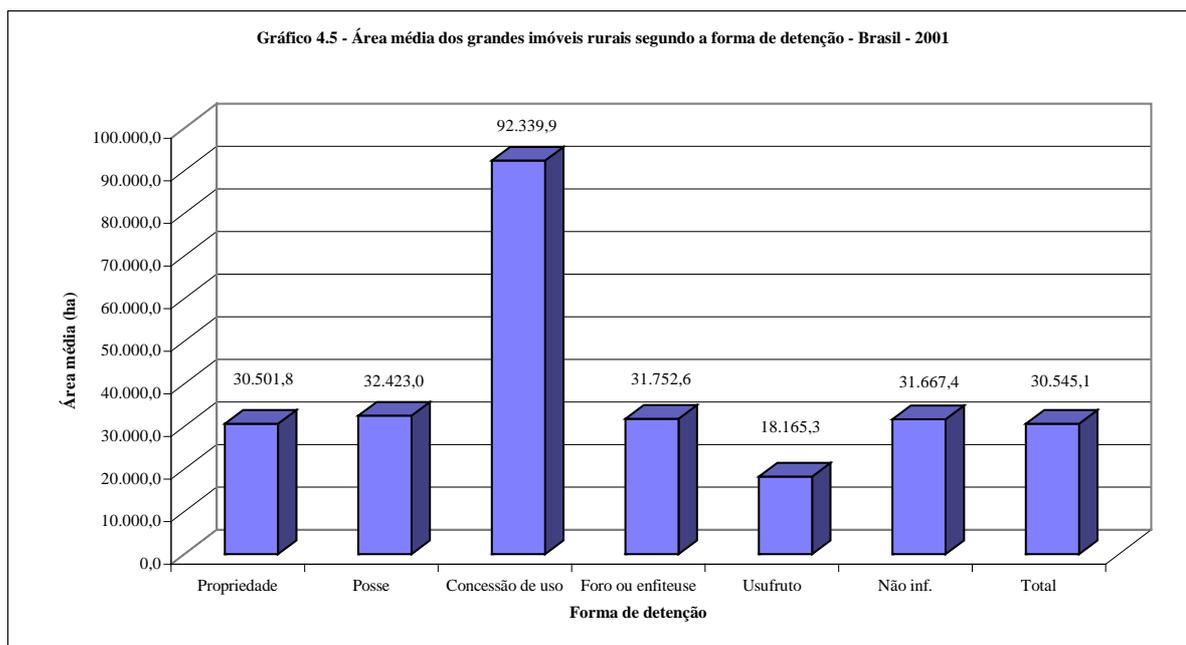
Forma de detenção	Total		Não atenderam		% não atend.	
	Nº imov.	Área (ha)	Nº imov.	Área (ha)	Imov.	Área
Propriedade	2.874	87.662.226,0	1.352	45.828.132,1	47,0	52,3
Posse	122	3.955.609,4	90	3.254.751,6	73,8	82,3
Concessão de uso	5	461.699,4	2	24.750,6	40,0	5,4
Foro ou enfiteuse	5	158.763,1	2	95.790,8	40,0	60,3
Usufruto	36	653.950,1	7	106.425,9	19,4	16,3
Não informada	23	728.350,2	17	580.405,8	73,9	79,7
Total	3.065	93.620.598,2	1.470	49.890.256,8	48,0	53,3

Fonte: Elaboração própria a partir das informações contidas em INCRA, Imóveis abrangidos pela Portaria 558/99, 2001.



Fonte: Elaboração própria a partir das informações contidas em INCRA, Imóveis abrangidos pela Portaria 558/99, 2001.

¹⁴⁰INCRA. *Sistema Nacional de Cadastro Rural – Cadastro de Imóveis Rurais – Manual de Orientação*. Brasília, s. d., p. 13.



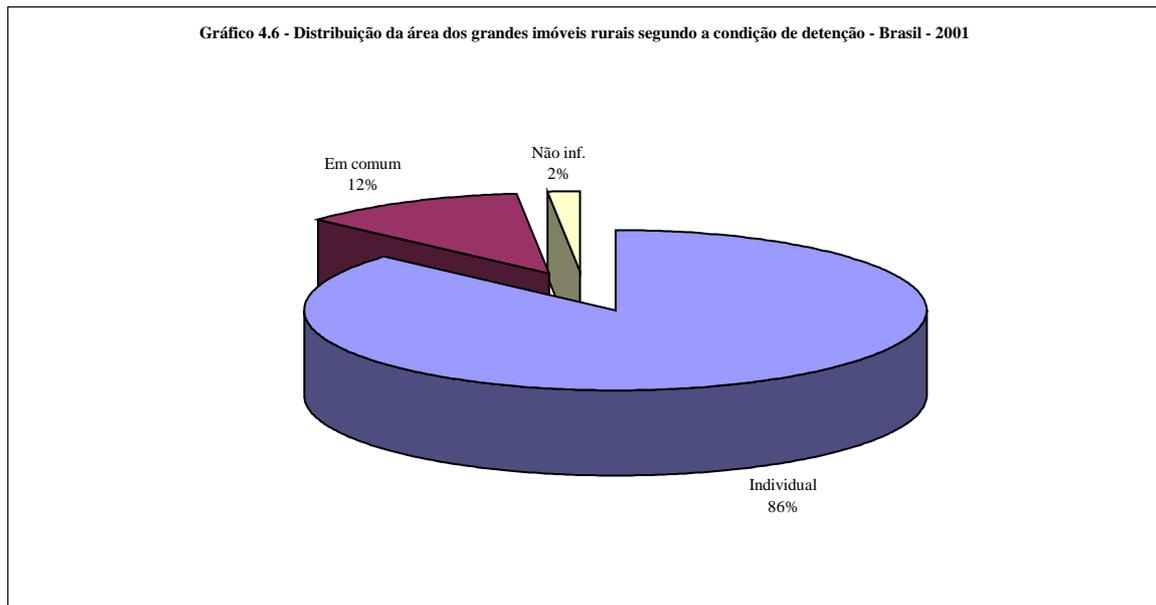
Fonte: Elaboração própria a partir das informações contidas em INCRA, Imóveis abrangidos pela Portaria 558/99, 2001.

A condição de detenção individual predomina nos grandes imóveis, representando 86% do total. Não há diferenças significativas no que se refere à área média dos imóveis detidos sob a condição individual ou em comum. Assim também, não é discrepante o índice de não atendimento à Portaria 558/99 entre as duas condições de detenção (tabela 4.18 e gráfico 4.6).

Tabela 4.18 – Grandes imóveis rurais – Atendimento à convocação do INCRA segundo a condição de detenção do imóvel – Brasil – 2001

Condição de detenção	Total		Não atenderam		% não atend.	
	Nº imov.	Área (ha)	Nº imov.	Área (ha)	Imov.	Área
Individual	2.631	81.088.159,1	1.258	43.053.106,6	47,8	53,1
Em comum	373	10.918.880,2	171	5.911.503,5	45,8	54,1
Não informada	61	1.613.558,9	41	925.646,7	67,2	57,4
Total	3.065	93.620.598,2	1.470	49.890.256,8	48,0	53,3

Fonte: Elaboração própria a partir das informações contidas em INCRA, Imóveis abrangidos pela Portaria 558/99, 2001.



Fonte: Elaboração própria a partir das informações contidas em INCRA, Imóveis abrangidos pela Portaria 558/99, 2001.

A comparação entre a área total e a soma das áreas registradas e sob posse a justo título e por simples ocupação dos grandes imóveis revela uma situação interessante. De acordo com as instruções de preenchimento da DP, a área total deve ser igual à soma dessas áreas, a menos que haja diferença de medição¹⁴¹. Como se pode constatar na tabela 4.19, as “diferenças de medição” dos grandes imóveis rurais atingem 3,5 milhões de hectares. É importante notar, contudo, que, se se consideram os imóveis dos proprietários/detentores que não atenderam à Portaria 558/99, a diferença alcança 4 milhões de hectares, uma vez que, para os imóveis cujos proprietários/detentores atenderam à notificação do INCRA, o resultado da diferença entre a área total e a soma das áreas é positivo. Além disso, é bastante forte a discrepância entre esses dois segmentos, no que diz respeito às diferenças de medição: enquanto que a diferença de medição representa apenas 1% da área total para os imóveis que atenderam à Portaria 558/99, ela chega a 8% da área total para os que não atenderam à notificação do INCRA. Observando com mais detalhe esses últimos, verifica-se que são os maiores imóveis os responsáveis por essas diferenças de medição: os imóveis com área total entre 200 mil e menos de 500 mil hectares apresentam uma diferença de cerca de 3,5 milhões de hectares e os de 500 mil hectares e mais, uma diferença de cerca 1 milhão de hectares. Mais ainda, em ambas as classes a área registrada é superior à área total, atingindo, na classe de 200 mil a menos de 500 mil hectares, a diferença de 2,6 milhões de hectares, o que representa 43% da área total da classe (tabela 4.20). Essas diferenças, sobretudo em relação aos imóveis cujos proprietários não atenderam à Portaria 558/99, representam fortes indícios de grilagem de terras.

¹⁴¹De acordo com o INCRA, a área total deve ser igual ao somatório das áreas registrada, sob posse a justo título e sob posse por simples ocupação, “excetuados os casos em que foi encontrada, por medição, diferença na área constante dos documentos de titulação, não tendo sido ainda levada a registro a área resultante da medição” (ver INCRA. *Sistema Nacional de Cadastro Rural – Cadastro de Imóveis Rurais – Manual de Orientação*. Brasília, s. d., p. 15).

Tabela 4.19 – Grandes imóveis rurais – Atendimento à convocação do INCRA segundo a distribuição das áreas – Brasil – 2001

Distribuição das áreas	Total	Atenderam	Não atend.
Nº de imóveis	3.065	1.595	1.470
A) Área total (ha)	93.620.598,2	43.730.341,4	49.890.256,8
B) Área registrada (ha)	89.458.813,6	41.844.479,6	47.614.334,0
C) Área sob posse a justo título (ha)	6.604.712,7	1.253.894,1	5.350.818,6
D) Área sob posse por simples ocupação (ha)	1.039.588,6	154.729,8	884.858,8
E) Soma de B, C e D (ha)	97.103.114,9	43.253.103,5	53.850.011,4
F) Resultado de A menos E (ha)	-3.482.516,7	477.237,9	-3.959.754,6

Fonte: Elaboração própria a partir das informações contidas em INCRA, Imóveis abrangidos pela Portaria 558/99, 2001.

Tabela 4.20 – Grandes imóveis rurais – Proprietários/detentores que não atenderam ao INCRA – Distribuição das áreas segundo o tamanho dos imóveis – Brasil – 2001

Classes de área total (ha)	Número de imóveis	Área total (A)	Área registrada (B)	Área sob posse		B + C + D (E)	A - E (F)
				Justo título (C)	Simples ocup. (D)		
				(áreas em ha)			
10.000 a menos de 20.000	870	11.886.223,4	10.524.185,2	1.159.883,9	294.142,4	11.978.211,5	-91.988,1
20.000 a menos de 50.000	420	12.383.025,2	11.134.240,5	834.280,3	194.109,3	12.162.630,1	220.395,1
50.000 a menos de 100.000	101	6.871.817,2	6.018.082,2	611.551,1	16.593,8	6.646.227,1	225.590,1
100.000 a menos de 200.000	53	7.344.545,0	5.879.124,4	854.469,3	380.013,3	7.113.607,0	230.938,0
200.000 a menos de 500.000	21	6.088.031,7	8.712.603,1	922.634,0	0,0	9.635.237,1	-3.547.205,4
500.000 e mais	5	5.316.614,3	5.346.098,6	968.000,0	0,0	6.314.098,6	-997.484,3
TOTAL	1.470	49.890.256,8	47.614.334,0	5.350.818,6	884.858,8	53.850.011,4	-3.959.754,6

Fonte: Elaboração própria a partir das informações contidas em INCRA, Imóveis abrangidos pela Portaria 558/99, 2001.

As tabelas 4.21 e 4.22 possibilitam examinar mais detidamente os grandes imóveis cujos proprietários/detentores declararam apenas área sob posse, tanto a justo título quanto por simples ocupação. Eles representam, somados, 6% do número e 7% da área total dos grandes imóveis, e possuem um índice de não atendimento à Portaria 558/99 bastante elevado em ambos os casos. Isso sugere que a declaração de área apenas sob posse pode estar encobrindo detenção irregular desses imóveis. No que se refere aos imóveis que declararam apenas área sob posse a justo título, verifica-se que o índice de não atendimento à notificação do INCRA não somente é bastante alto, como se eleva com o tamanho dos imóveis, atingindo a totalidade dos maiores imóveis. Ademais, persistem, para o caso, as diferenças de medição acima apontadas, embora em proporção relativamente baixa (tabela 4.21). Quanto aos imóveis que declararam apenas área sob posse por simples ocupação, constata-se que os proprietários/detentores da quase totalidade deles não atenderam à Portaria 558/99. Note-se que, para esses imóveis, não é possível encontrar diferenças de medição, uma vez que não possuem documentos de titulação (tabela 4.22).

Tabela 4.21 – Grandes imóveis rurais – Imóveis que declararam apenas área sob posse a justo título segundo o atendimento à convocação do INCRA e o tamanho – Brasil – 2001

Classes de área total (ha)	Total			Não atenderam			% não atend.		
	Nº imov.	Área total	Área sob posse	Nº imov.	Área total	Área sob posse	Imov.	Área total	Área sob posse
10.000 a menos de 20.000	101	1.285.914,9	1.411.935,8	71	913.959,3	1.039.759,3	70,3	71,1	73,6
20.000 a menos de 50.000	35	1.101.542,2	1.062.308,2	25	769.685,6	730.451,5	71,4	69,9	68,8
50.000 a menos de 100.000	9	568.286,1	568.286,1	7	458.233,9	458.233,9	77,8	80,6	80,6
100.000 a menos de 200.000	8	1.217.264,3	961.469,3	7	1.086.269,3	854.469,3	87,5	89,2	88,9
200.000 a menos de 500.000	3	922.634,0	922.634,0	3	922.634,0	922.634,0	100,0	100,0	100,0
500.000 e mais	1	968.000,0	968.000,0	1	968.000,0	968.000,0	100,0	100,0	100,0
TOTAL	157	6.063.641,5	5.894.633,4	114	5.118.782,1	4.973.548,0	72,6	84,4	84,4

Fonte: Elaboração própria a partir das informações contidas em INCRA, Imóveis abrangidos pela Portaria 558/99, 2001.

Tabela 4.22 – Grandes imóveis rurais – Imóveis que declararam apenas área sob posse por simples ocupação segundo o atendimento à convocação do INCRA e o tamanho – Brasil – 2001

Classes de área total (ha)	Total			Não atenderam			% não atend.		
	Nº imov.	Área total	Área sob posse	Nº imov.	Área total	Área sob posse	Imov.	Área total	Área sob posse
10.000 a menos de 20.000	21	280.784,1	280.784,1	19	256.284,1	256.284,1	90,5	91,3	91,3
20.000 a menos de 50.000	5	149.403,3	149.403,3	4	127.623,3	127.623,3	80,0	85,4	85,4
50.000 a menos de 100.000	0	0,0	0,0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
100.000 a menos de 200.000	3	380.013,3	380.013,3	3	380.013,3	380.013,3	100,0	100,0	100,0
200.000 a menos de 500.000	0	0,0	0,0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
500.000 e mais	0	0,0	0,0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
TOTAL	29	810.200,7	810.200,7	26	763.920,7	763.920,7	89,7	94,3	94,3

Fonte: Elaboração própria a partir das informações contidas em INCRA, Imóveis abrangidos pela Portaria 558/99, 2001.

A existência de litígio atinge cerca de 6%, tanto em número quanto em área, dos grandes imóveis, dos quais a maioria (62% dos imóveis, correspondendo a 64% da área total) não atendeu à Portaria 558/99 (tabela 4.23). Dentre esses imóveis, predominam aqueles cuja origem do litígio é a existência de área com posseiros, seguidos dos que têm questões quanto à posse e/ou ao domínio. Em ambos os casos, é elevado o índice de não atendimento à notificação do INCRA, chegando à totalidade dos imóveis que possuem questões quanto ao domínio.

Tabela 4.23 – Grandes imóveis rurais – Imóveis com litígio segundo a origem do litígio e o atendimento à convocação do INCRA – Brasil – 2001

Origem do litígio	Total com litígio		Não atenderam		% não atend.	
	Nº imov.	Área (ha)	Nº imov.	Área (ha)	Imov.	Área
Área com posseiros	115	3.132.362,9	76	2.101.573,7	66,1	67,1
Questão de limite	7	256.188,0	2	35.600,0	28,6	13,9
Questão de titulação	6	95.415,9	2	32.650,6	33,3	34,2
Questão quanto à posse	5	160.992,7	2	23.204,9	40,0	14,4
Questão quanto a posse/domínio	12	255.001,3	7	148.800,3	58,3	58,4
Questão quanto ao domínio	4	503.876,5	4	503.876,5	100,0	100,0
Questão restrição uso da terra	4	52.482,8	2	25.653,7	50,0	48,9
Outros	19	541.906,1	13	319.361,3	68,4	58,9
Não informado/ Cód. inválido	8	294.853,4	4	189.800,2	50,0	64,4
Total	180	5.293.079,6	112	3.380.521,2	62,2	63,9

Fonte: Elaboração própria a partir das informações contidas em INCRA, Imóveis abrangidos pela Portaria 558/99, 2001.

Os grandes imóveis localizados em zonas especiais representam 6,5% do total, abrangendo 9% da área. Considerando-se o total desses imóveis, 44% deles, correspondendo a 58% da área, não atenderam à Portaria 558/99 (tabela 4.24). Se se leva em conta a área, as zonas especiais predominantes são as relativas a Projeto fundiário (40,7% do total da área desses imóveis), Projeto de assentamento (12,5%), Reserva indígena (9,7%), Área de relevante interesse ecológico (7,5%) e Gleba de colonização particular (6,4%), o que totaliza 76,8% da área dos grandes imóveis localizados em zonas especiais. Se se considera o número de imóveis, a essas agrega-se a Área de proteção ambiental (7,5% do total desses imóveis), além do inespecífico Outros (11,6%). Destaque-se o elevado índice de não atendimento dos imóveis localizados nas seguintes zonas especiais: Projeto de assentamento (50% dos imóveis e 97% da área), Floresta (67% dos imóveis e 85% da área) e Reserva indígena (77% dos imóveis e 84% da área).

Tabela 4.24 – Grandes imóveis rurais – Imóveis localizados em zona especial segundo o atendimento à convocação do INCRA – Brasil – 2001

Zona especial	Total em zona especial		Não atenderam		% não atend.	
	Nº imov.	Área (ha)	Nº imov.	Área (ha)	Imov.	Área
Área de proteção ambiental	15	376.159,2	3	185.669,1	20,0	49,4
Área de pesq. agropec. oficial	2	27.104,7	1	14.964,7	50,0	55,2
Área relevante interesse ecológico	19	610.210,1	8	331.194,3	42,1	54,3
Floresta (nacional/estadual/mun.)	3	165.883,0	2	141.683,0	66,7	85,4
Gleba de colonização oficial	6	95.439,5	2	26.795,2	33,3	28,1
Gleba de colonização particular	16	521.774,9	5	202.851,5	31,3	38,9
Parque (nacional/estadual/mun.)	8	173.548,3	1	23.939,0	12,5	13,8
Projeto de assentamento	4	1.012.200,0	2	986.013,7	50,0	97,4
Projeto fundiário	74	3.303.799,3	32	1.619.500,7	43,2	49,0
Reserva biológica	1	17.511,0	0	0,0	0,0	0,0
Reserva ecológica	3	114.981,8	1	14.420,0	33,3	12,5
Reserva indígena	13	786.286,9	10	663.232,4	76,9	84,3
Reserva part. patrimônio natural	3	56.248,3	0	0,0	0,0	0,0
Outros	23	494.268,1	17	381.945,9	73,9	77,3
Não informado/ Cód. inválido	9	362.042,7	4	108.883,0	44,4	30,1
Total	199	8.117.457,8	88	4.701.092,5	44,2	57,9

Fonte: Elaboração própria a partir das informações contidas em INCRA, Imóveis abrangidos pela Portaria 558/99, 2001.

Por fim, analisa-se a incidência de grandes imóveis rurais localizados, no todo ou em parte, em faixa de fronteira e na zona urbana. Quanto aos primeiros, observa-se que há certa relevância, uma vez que representam 10% do total, abrangendo 8% da área. O índice de não atendimento à convocação do INCRA dos imóveis localizados em faixa de fronteira é, em média, relativamente baixo, embora tenda a crescer com o tamanho (tabela 4.25). Em contrapartida, os imóveis localizados em zona urbana são escassos, mas os poucos existentes apresentam um elevado índice de não atendimento à Portaria 558/99 (tabela 4.26).

Tabela 4.25 – Grandes imóveis rurais – Imóveis localizados em faixa de fronteira segundo o tamanho e o atendimento à convocação do INCRA – Brasil – 2001

Classes de área total (ha)	Total em faixa de fronteira		Não atenderam		% não atend.	
	Nº imov.	Área (ha)	Nº imov.	Área (ha)	Imov.	Área
10.000 a menos de 20.000	195	2.745.963,8	57	809.612,3	29,2	29,5
20.000 a menos de 50.000	93	2.707.503,7	33	970.404,1	35,5	35,8
50.000 a menos de 100.000	14	882.734,8	8	527.051,2	57,1	59,7
100.000 a menos de 200.000	4	561.566,5	2	345.898,3	50,0	61,6
200.000 a menos de 500.000	3	723.818,5	1	248.466,1	33,3	34,3
500.000 e mais	0	0,0	0	0,0	-	-
TOTAL	309	7.621.587,3	101	2.901.432,0	32,7	38,1

Fonte: Elaboração própria a partir das informações contidas em INCRA, Imóveis abrangidos pela Portaria 558/99, 2001.

Tabela 4.26 – Grandes imóveis rurais – Imóveis localizados em zona urbana segundo o tamanho e o atendimento à convocação do INCRA – Brasil – 2001

Classes de área total (ha)	Total em zona urbana		Não atenderam		% não atend.	
	Nº imov.	Área (ha)	Nº imov.	Área (ha)	Imov.	Área
10.000 a menos de 20.000	4	54.179,3	3	43.921,4	75,0	81,1
20.000 a menos de 50.000	3	88.475,6	2	66.445,0	66,7	75,1
50.000 a menos de 100.000	4	264.364,5	3	201.182,7	75,0	76,1
100.000 a menos de 200.000	0	0,0	0	0,0	-	-
200.000 a menos de 500.000	0	0,0	0	0,0	-	-
500.000 e mais	0	0,0	0	0,0	-	-
TOTAL	11	407.019,4	8	311.549,1	72,7	76,5

Fonte: Elaboração própria a partir das informações contidas em INCRA, Imóveis abrangidos pela Portaria 558/99, 2001.

4.3.3 Perfil dos proprietários/detentores dos grandes imóveis rurais

Apresentadas as principais características dos grandes imóveis rurais cadastrados no INCRA, passa-se à análise do perfil de seus proprietários/detentores. Para tanto foi necessário, antes de mais nada, agregar os imóveis pertencentes a um mesmo proprietário/detentor, uma vez que o tratamento dado pelo INCRA enfoca basicamente o imóvel rural, do que resulta que todas as informações estão disponíveis nessa unidade de análise. A agregação foi realizada considerando-se o registro dos proprietários/detentores no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ). Para as pessoas físicas, manteve-se a distinção no caso de números de CPF diferentes, mesmo quando se tratava de homônimos. Para as empresas, no entanto, foi possível, em alguns casos, agregar homônimas, quando se pôde constatar evidentes erros no seu número de registro. Assim também foram agregadas as filiais de uma mesma empresa, o que foi feito considerando-se apenas os oito primeiros algarismos do número no CNPJ. Com isso, foi possível obter a totalidade dos imóveis de uma mesma empresa, independentemente de estarem registradas em nome da matriz ou de suas filiais. No caso de proprietários/detentores com imóveis em mais de uma unidade da federação (UF), optou-se, para fins estatísticos, por localizá-los na UF em que a área total fosse predominante. Para os proprietários/detentores que possuem mais de um imóvel, considerou-se, também para fins estatísticos, a situação relativa ao atendimento à Portaria 558/99 que fosse predominante na maioria de seus imóveis. Desse modo, é possível que as informações relativas aos imóveis rurais associados aos seus proprietários/detentores, no que tange à localização dos imóveis e à situação de atendimento à notificação do INCRA, não coincidam integralmente com as informações anteriormente analisadas.

Os dados da tabela 4.27 permitem verificar que, quando agregados por proprietário/detentor, os grandes imóveis rurais revelam-se ainda mais concentrados do que parecem ser quando são tomados isoladamente. Nesse último caso, os imóveis com 100 mil hectares e mais representam 4% do total, abrangendo 31% da área (tabela 4.15), enquanto que, quando agregados por proprietário/detentor, passam a representar 14% do total, abrangendo 42% da área e sendo detidos por 6% dos proprietários/detentores. Observa-se que um contingente bastante elevado de proprietários/detentores (47% do total) deixou de apresentar qualquer documentação ao INCRA, em face da Portaria 558/99, abrangendo 46% do total de imóveis e 51% de sua área¹⁴². Ademais, como já mencionado anteriormente,

¹⁴²Deve-se lembrar que esse resultado difere ligeiramente daquele apresentado anteriormente (tabela 4.15), em virtude do ajuste estatístico efetuado na agregação dos imóveis por proprietário/detentor, que consistiu em considerar a situação de atendimento à Portaria 558/99 da maioria dos imóveis de um mesmo

verifica-se que o índice de não atendimento à referida Portaria eleva-se com o tamanho dos imóveis.

**Tabela 4.27 – Proprietários/detentores de grandes imóveis rurais –
Distribuição segundo o atendimento à convocação do INCRA e
o tamanho – Brasil – 2001**

CLASSES DE ÁREA TOTAL (HA)	Total			Não atenderam			% não atend.		
	Nº de prop.	Nº de imov.	Área total (ha)	Nº de prop.	Nº de imov.	Área total (ha)	Prop.	Imov.	Área
10.000 a menos de 20.000	1.305	1.305	17.705.405,9	600	600	8.097.022,5	46,0	46,0	45,7
20.000 a menos de 50.000	782	984	23.155.120,0	378	466	11.123.647,7	48,3	47,4	48,0
50.000 a menos de 100.000	201	356	13.778.101,5	95	153	6.655.996,8	47,3	43,0	48,3
100.000 a menos de 200.000	97	232	13.181.724,0	51	94	6.970.062,2	52,6	40,5	52,9
200.000 a menos de 500.000	47	158	14.046.030,3	27	86	8.478.401,4	57,4	54,4	60,4
500.000 e mais	10	30	11.754.216,5	6	13	6.550.708,4	60,0	43,3	55,7
TOTAL	2.442	3.065	93.620.598,2	1.157	1.412	47.875.839,0	47,4	46,1	51,1

Fonte: Elaboração própria a partir das informações contidas em INCRA, Imóveis abrangidos pela Portaria 558/99, 2001.

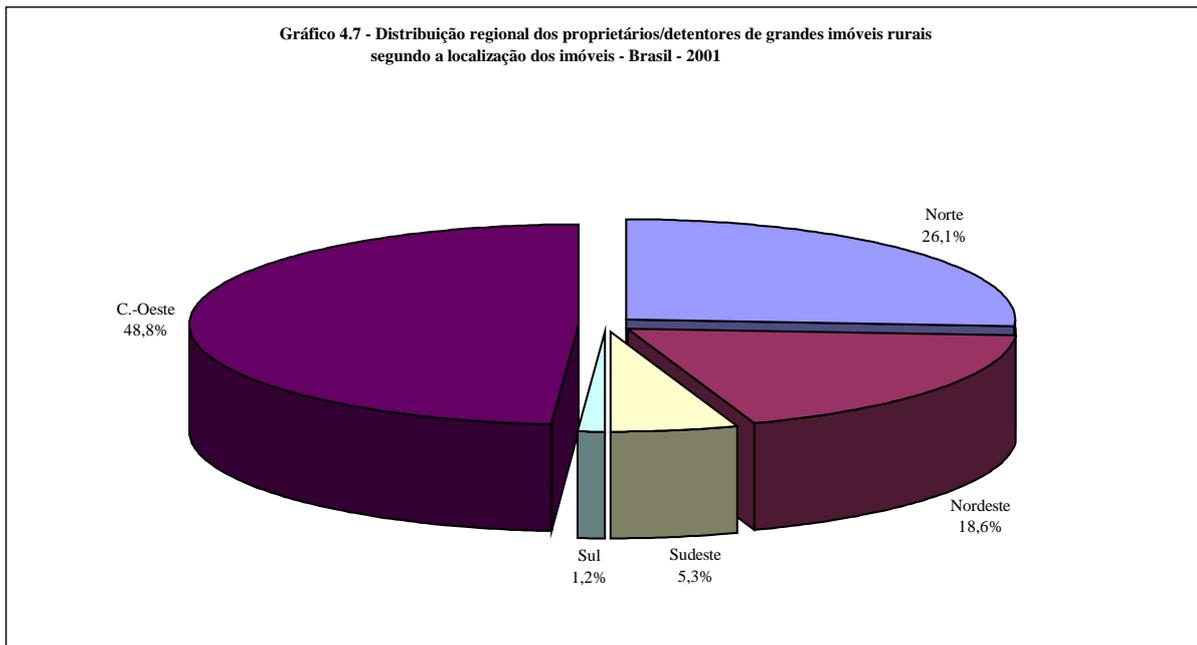
Apresenta-se, a seguir, a distribuição dos proprietários/detentores e seus respectivos imóveis e áreas segundo a localização dos imóveis (tabela 4.28 e gráfico 4.7). Os 3.065 grandes imóveis rurais cadastrados no INCRA são detidos por 2.442 pessoas, físicas e jurídicas, do que resulta, para o conjunto do país, a média de 1,3 imóvel por proprietário e a área média por proprietário de 38.337,7 hectares. O Norte se destaca por possuir a maior área média por proprietário dentre as regiões do país (68.106,3 ha), ao passo que o Sul é a região que registra a menor área média por proprietário, 24.415,2 hectares (gráfico 4.8). As regiões Norte e Sudeste são as que possuem o maior número médio de imóveis por proprietário (1,4), enquanto que esse número é o menor no Sul (1,0). Deve-se observar que os proprietários/detentores de grandes imóveis rurais concentram-se no Centro-Oeste (49% dos proprietários e 34% da área) e no Norte (26% dos proprietários e 46% da área). Em contrapartida, a região Sul apresenta uma pequena participação de proprietários/detentores de grandes imóveis (1,2% dos proprietários e 1,0% da área). Os estados que concentram o maior número de proprietários/detentores de grandes imóveis rurais são Mato Grosso (33,7% do total), Mato Grosso do Sul (12,3%), Pará (12,0%), Bahia (8,4%), Maranhão (5,3%), Amazonas (5,1%), Piauí (4,1%) e Tocantins (4,1%). Esses estados totalizam 85,1% dos proprietários/detentores, 84,6% dos grandes imóveis e 86,6% da área. Dentre eles, o Amazonas é o que possui o maior número médio de imóveis por proprietário (1,6) e também a maior área média por proprietário (113.507,3 ha), seguido do Pará (1,5 imóvel por proprietário e 72.713,2 ha de área média por proprietário).

proprietário/detentor. A diferença de resultados significa que alguns proprietários/detentores de mais de um imóvel deixaram de atender apenas parcialmente à notificação do INCRA.

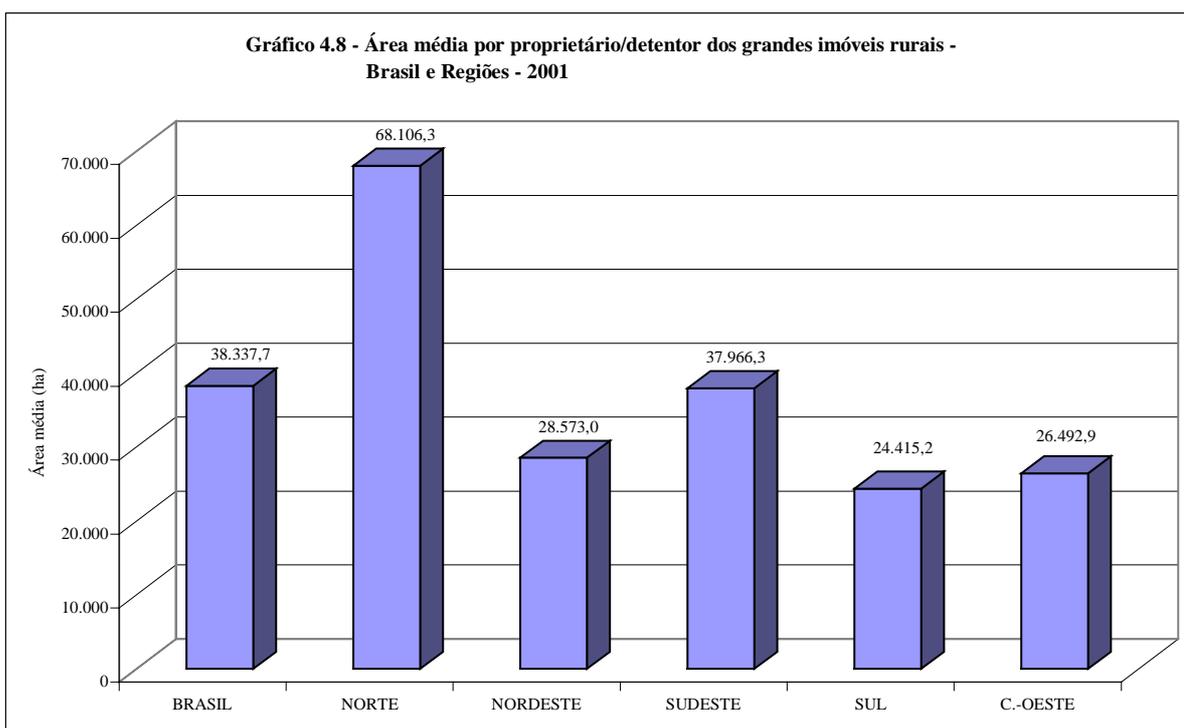
**Tabela 4.28 – Proprietários/detentores de grandes imóveis rurais –
Distribuição segundo a localização dos imóveis –
Brasil, Regiões e Unidades da Federação – 2001**

Região/UF	Nº prop.	%	Nº imov.	%	Área	%
Brasil	2.442	100,0	3.065	100,0	93.620.598,2	100,0
Norte	638	26,1	896	29,2	43.451.790,7	46,4
Nordeste	454	18,6	548	17,9	12.972.136,0	13,9
Sudeste	130	5,3	186	6,1	4.935.623,0	5,3
Sul	29	1,2	30	1,0	708.040,8	0,8
Centro-Oeste	1.191	48,8	1.405	45,8	31.553.007,7	33,7
RO	37	1,5	55	1,8	1.337.393,7	1,4
AC	66	2,7	82	2,7	3.302.194,0	3,5
AM	125	5,1	194	6,3	14.188.414,9	15,2
RR	7	0,3	9	0,3	219.863,2	0,2
PA	293	12,0	427	13,9	21.304.972,3	22,8
AP	9	0,4	14	0,5	333.977,9	0,4
TO	101	4,1	115	3,8	2.764.974,7	3,0
MA	130	5,3	148	4,8	4.016.702,0	4,3
PI	101	4,1	126	4,1	2.945.059,4	3,1
CE	10	0,4	13	0,4	174.989,6	0,2
RN	4	0,2	4	0,1	66.977,6	0,1
PB	0	0,0	0	0,0	0,0	0,0
PE	1	0,0	1	0,0	21.850,5	0,0
AL	2	0,1	3	0,1	41.004,0	0,0
SE	0	0,0	0	0,0	0,0	0,0
BA	206	8,4	253	8,3	5.705.552,9	6,1
MG	91	3,7	139	4,5	2.665.736,4	2,8
ES	2	0,1	4	0,1	127.367,0	0,1
RJ	2	0,1	2	0,1	23.423,6	0,0
SP	35	1,4	41	1,3	2.119.096,0	2,3
PR	18	0,7	19	0,6	584.193,9	0,6
SC	1	0,0	1	0,0	10.664,5	0,0
RS	10	0,4	10	0,3	113.182,4	0,1
MS	300	12,3	357	11,6	7.109.172,0	7,6
MT	823	33,7	974	31,8	23.054.995,2	24,6
GO	68	2,8	74	2,4	1.388.840,5	1,5
DF	0	0,0	0	0,0	0,0	0,0

Fonte: Elaboração própria a partir das informações contidas em INCRA, Imóveis abrangidos pela Portaria 558/99, 2001.



Fonte: Elaboração própria a partir das informações contidas em INCRA, Imóveis abrangidos pela Portaria 558/99, 2001.



Fonte: Elaboração própria a partir das informações contidas em INCRA, Imóveis abrangidos pela Portaria 558/99, 2001.

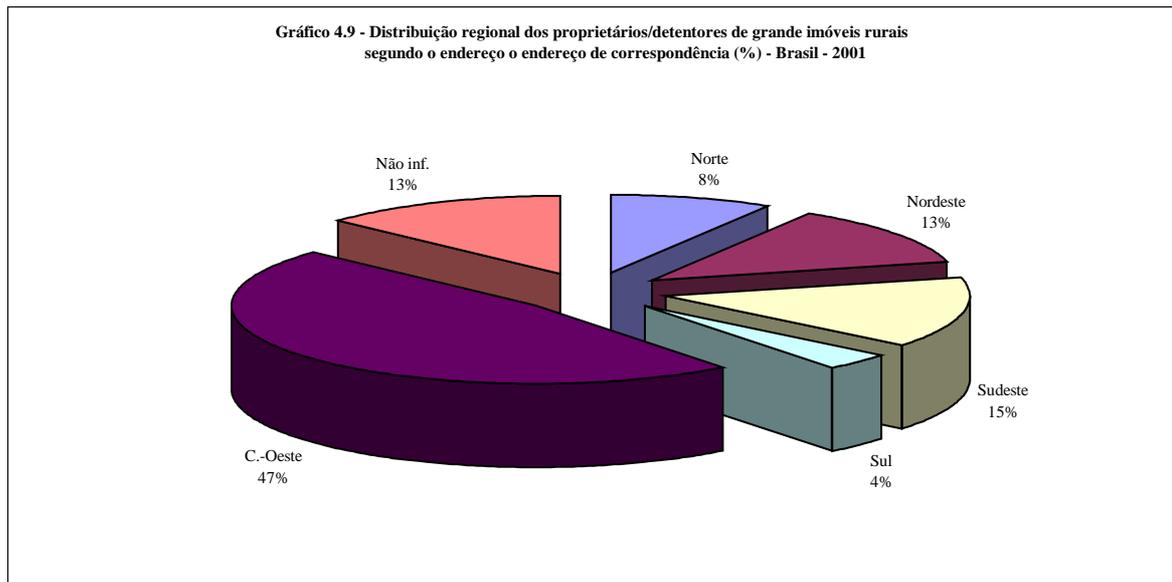
A tabela 4.29 e o gráfico 4.9 apresentam uma distribuição diferente da anterior, pois a referência é o endereço de correspondência informado pelos proprietários/detentores. Deve-se destacar que, visto desse ângulo, o universo dos grandes imóveis revela uma situação interessante: embora a região Norte concentre 46% da área total dos grandes imóveis (tabela 4.28), a proporção de área dos proprietários/detentores que nela têm endereço de correspondência é de apenas 14%, enquanto que o Sudeste, que tem uma área de grandes imóveis relativamente baixa (apenas 5% do total), possui uma proporção de área dos proprietários/detentores que nele têm o seu endereço de 18%. Dentre as unidades da federação do endereço de correspondência, destacam-se Mato Grosso, São Paulo e Mato Grosso do Sul,

que juntas detêm 45% da área dos grandes imóveis, correspondendo a 51% dos proprietários/detentores e 49% dos imóveis. Pode-se observar que um contingente considerável de proprietários/detentores (13% do total) não informou endereço para correspondência, o que abrange 17% da área total dos grandes imóveis rurais cadastrados.

**Tabela 4.29 – Proprietários/detentores de grandes imóveis rurais –
Distribuição segundo a UF do endereço de correspondência –
Brasil, Regiões e Unidades da Federação – 2001**

Região/UF do endereço	Nº propr.	%	Nº imov.	%	Área (ha)	%
Brasil	2.442	100,0	3.065	100,0	93.620.598,2	100,0
Norte	207	8,5	279	9,1	13.492.476,8	14,4
Nordeste	311	12,7	384	12,5	10.024.216,2	10,7
Sudeste	357	14,6	516	16,8	16.516.856,9	17,6
Sul	88	3,6	113	3,7	3.124.081,4	3,3
Centro-Oeste	1.160	47,5	1.365	44,5	34.670.505,9	37,0
Endereço não informado	319	13,1	408	13,3	15.792.461,0	16,9
RO	38	1,6	53	1,7	1.513.114,1	1,6
AC	29	1,2	33	1,1	915.342,4	1,0
AM	36	1,5	54	1,8	5.195.541,2	5,5
RR	4	0,2	6	0,2	160.949,7	0,2
PA	78	3,2	105	3,4	5.005.441,2	5,3
AP	3	0,1	8	0,3	201.019,7	0,2
TO	19	0,8	20	0,7	501.068,5	0,5
MA	133	5,4	152	5,0	4.432.241,6	4,7
PI	104	4,3	132	4,3	3.357.067,2	3,6
CE	10	0,4	13	0,4	174.989,6	0,2
RN	18	0,7	29	0,9	955.139,1	1,0
PB	0	0,0	0	0,0	0,0	0,0
PE	14	0,6	15	0,5	281.483,2	0,3
AL	2	0,1	3	0,1	43.591,2	0,0
SE	0	0,0	0	0,0	0,0	0,0
BA	30	1,2	40	1,3	779.704,3	0,8
MG	117	4,8	176	5,7	3.739.477,9	4,0
ES	4	0,2	7	0,2	536.388,4	0,6
RJ	43	1,8	73	2,4	2.172.347,5	2,3
SP	193	7,9	260	8,5	10.068.643,1	10,8
PR	57	2,3	73	2,4	2.331.322,2	2,5
SC	7	0,3	7	0,2	138.945,5	0,1
RS	24	1,0	33	1,1	653.813,7	0,7
MS	214	8,8	272	8,9	8.218.411,3	8,8
MT	826	33,8	962	31,4	23.370.854,4	25,0
GO	98	4,0	108	3,5	2.778.509,1	3,0
DF	22	0,9	23	0,8	302.731,1	0,3

Fonte: Elaboração própria a partir das informações contidas em INCRA, Imóveis abrangidos pela Portaria 558/99, 2001.



Fonte: Elaboração própria a partir das informações contidas em INCRA, Imóveis abrangidos pela Portaria 558/99, 2001.

Ainda com respeito ao endereço de correspondência, destacam-se pela alta proporção de endereços não informados os proprietários/detentores de grandes imóveis localizados nos estados da Bahia, do Pará e de Tocantins (tabela 4.30). Além desses, note-se que metade dos poucos proprietários/detentores de imóveis localizados nos estados de Alagoas e do Espírito Santo também não informaram seus endereços.

Tabela 4.30 – Proprietários/detentores de grandes imóveis rurais – Endereço de correspondência não informado segundo a UF de localização dos imóveis – Brasil e Unidades da Federação – 2001

UF de localização dos imóveis	Endereço não informado			% sobre total da UF		
	Nº de propr.	Nº de imóveis	Área (ha)	Propr.	Imov.	Área
AC	16	22	492.425,4	24,2	26,8	14,9
AL	1	1	14.403,0	50,0	33,3	35,1
AM	5	7	370.552,6	4,0	3,6	2,6
AP	1	1	65.793,3	11,1	7,1	19,7
BA	118	139	3.380.800,3	57,3	54,9	59,3
ES	1	3	85.367,0	50,0	75,0	67,0
MS	10	10	205.652,7	3,3	2,8	2,9
MT	1	3	43.280,0	0,1	0,3	0,2
PA	120	170	9.674.604,4	41,0	39,8	45,4
PR	1	1	11.685,3	5,6	5,3	2,0
RS	2	2	22.447,1	20,0	20,0	19,8
SP	6	6	331.792,4	17,1	14,6	15,7
TO	37	43	1.093.657,5	36,6	37,4	39,6
TOTAL BRASIL	319	408	15.792.461,0	13,1	13,3	16,9

Fonte: Elaboração própria a partir das informações contidas em INCRA, Imóveis abrangidos pela Portaria 558/99, 2001.

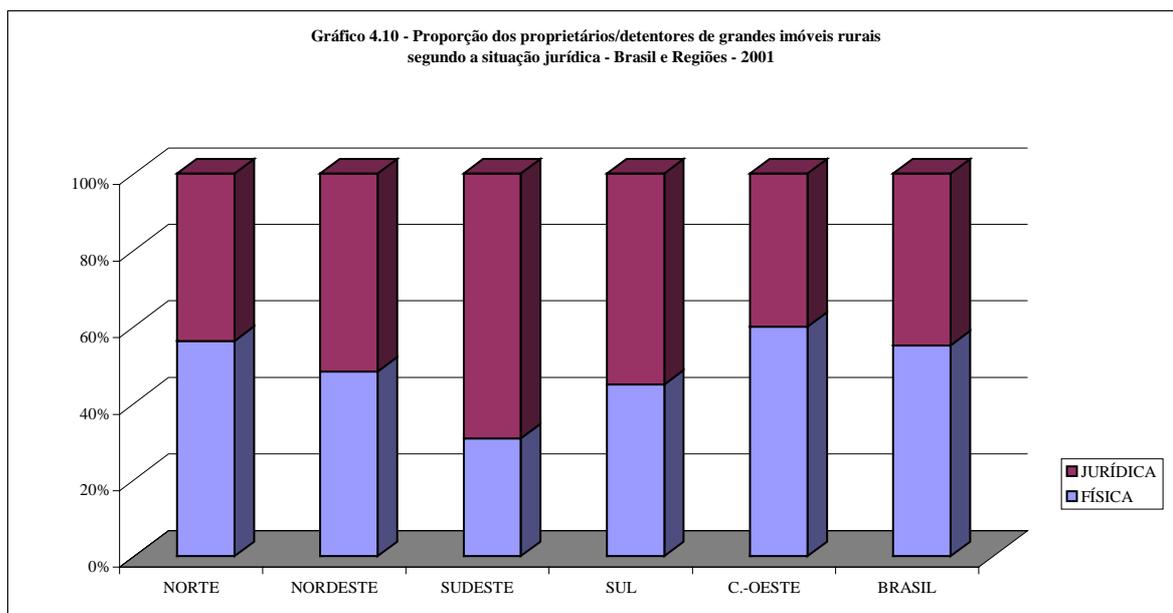
A tabela 4.31 e o gráfico 4.10 apresentam a distribuição dos proprietários/detentores segundo a sua situação jurídica, ou seja, estabelece a distinção entre pessoas físicas e jurídicas, de acordo com a existência de informação do número do CPF ou do CNPJ. No

conjunto do país, as pessoas físicas são majoritárias, tanto em número de proprietários quanto em número e área dos imóveis, embora seja significativa a participação das empresas. Essas últimas têm uma participação predominante nas regiões Sudeste (69% dos proprietários/detentores, 77% dos imóveis e 61% da área) e Sul (55% dos proprietários/detentores, 57% dos imóveis e 71% da área), sendo também majoritárias, em proporção de número de proprietários/detentores, no Nordeste (52% dos proprietários/detentores, 54% dos imóveis e 49% da área). Em proporção de área, as empresas predominam nos estados do Ceará (94%), Amapá (89%), Minas Gerais (87%) e Paraná (75%), sendo também majoritárias no Piauí (60%), na Bahia (55%), em Mato Grosso (54%) e em Goiás (54%). Assim também, os poucos imóveis existentes no Rio Grande do Norte, em Alagoas e no Espírito Santo têm proporção de área majoritariamente de pessoas jurídicas. Nos estados de Pernambuco e Santa Catarina os únicos imóveis existentes em cada um deles pertencem a pessoas jurídicas. No que concerne à proporção de número de proprietários, as empresas se destacam igualmente no Pará (56% de proprietários/detentores, 53% de imóveis e 41% de área) e em São Paulo (54% de proprietários/detentores, 59% de imóveis e 27% de área). Metade dos poucos imóveis do Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul pertencem a empresas. As pessoas físicas são majoritárias, em proporção de área, na região Norte (56% de proprietários/detentores, 57% de imóveis e 62% de área) e nos estados de Roraima (81%), do Acre (80%), de São Paulo (73%), de Rondônia (71%), do Maranhão (69%), Mato Grosso do Sul (67%), Tocantins (67%), Amazonas (62%) e Pará (59%). Em proporção do número de proprietários, as pessoas físicas predominam ainda na região Centro-Oeste (60% de proprietários/detentores, 58% de imóveis e 51% de área) e na maioria dos estados antes mencionados.

**Tabela 4.31 – Proprietários/detentores de grandes imóveis rurais –
Distribuição segundo a situação jurídica dos proprietários/detentores
– Brasil, Regiões e Unidades da Federação**

Região/ UF	Pessoa física			Pessoa jurídica		
	Nº prop.	Nº imov.	Área (ha)	Nº prop.	Nº imov.	Área (ha)
Brasil	1.345	1.632	51.746.174,0	1.097	1.433	41.874.424,2
Norte	359	509	26.987.905,4	279	387	16.463.885,3
Nordeste	219	252	6.565.043,4	235	296	6.407.092,6
Sudeste	40	42	1.940.226,7	90	144	2.995.396,3
Sul	13	13	207.370,4	16	17	500.670,4
Centro-Oeste	714	816	16.045.628,1	477	589	15.507.379,6
RO	24	40	942.490,3	13	15	394.903,4
AC	52	64	2.635.862,0	14	18	666.332,0
AM	80	116	8.746.961,2	45	78	5.441.453,7
RR	5	7	177.237,2	2	2	42.626,0
PA	128	202	12.609.308,0	165	225	8.695.664,3
AP	3	3	37.719,2	6	11	296.258,7
TO	67	77	1.838.327,5	34	38	926.647,2
MA	76	86	2.753.036,2	54	62	1.263.665,8
PI	35	41	1.189.953,1	66	85	1.755.106,3
CE	1	1	11.284,4	9	12	163.705,2
RN	1	1	11.842,4	3	3	55.135,2
PB	0	0	0,0	0	0	0,0
PE	0	0	0,0	1	1	21.850,5
AL	1	1	14.403,0	1	2	26.601,0
SE	0	0	0,0	0	0	0,0
BA	105	122	2.584.524,3	101	131	3.121.028,6
MG	22	23	348.092,6	69	116	2.317.643,8
ES	1	1	42.000,0	1	3	85.367,0
RJ	1	1	12.690,4	1	1	10.733,2
SP	16	17	1.537.443,7	19	24	581.652,3
PR	8	8	149.226,1	10	11	434.967,8
SC	0	0	0,0	1	1	10.664,5
RS	5	5	58.144,3	5	5	55.038,1
MS	220	256	4.766.766,6	80	101	2.342.405,4
MT	452	516	10.645.722,1	371	458	12.409.273,1
GO	42	44	633.139,4	26	30	755.701,1
DF	0	0	0,0	0	0	0,0

Fonte: Elaboração própria a partir das informações contidas em INCRA, Imóveis abrangidos pela Portaria 558/99, 2001.



Fonte: Elaboração própria a partir das informações contidas em INCRA, Imóveis abrangidos pela Portaria 558/99, 2001.

Uma outra forma de medir a importância das pessoas físicas e jurídicas proprietárias/detentoras de grandes imóveis rurais é compará-las com as informações provenientes das Estatísticas Cadastrais do INCRA, de 1998 (tabela 4.32). Desse ponto de vista, as empresas proprietárias/detentoras adquirem um peso considerável, uma vez que, embora tenham apenas 2% dos grandes imóveis, em relação ao total dos imóveis de pessoas jurídicas cadastrados no país, são responsáveis por 50% da área total cadastrada em nome de pessoas jurídicas. No caso de pessoas físicas, essas proporções são, respectivamente, 0,04% de imóveis e 15% de área. As empresas têm peso considerável, em proporção da área, nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, ao passo que as pessoas físicas adquirem maior importância principalmente na região Norte.

Tabela 4.32 – Total de imóveis e grandes imóveis rurais segundo a situação jurídica dos proprietários/detentores – Proporção de número e área dos grandes imóveis em relação ao total cadastrado (%) – Brasil e Regiões – 2001

Região/UF	Pessoa física		Pessoa jurídica	
	% imóveis	% área	% imóveis	% área
Brasil	0,045	14,7	2,048	49,6
Norte	0,222	38,9	10,451	58,4
Nordeste	0,024	9,1	3,036	47,4
Sudeste	0,004	3,4	0,648	26,0
Sul	0,001	0,5	0,080	9,8
Centro-Oeste	0,301	14,5	4,554	59,3

Fontes: Elaboração própria a partir das informações contidas em INCRA, Estatísticas Cadastrais/1998, 1999 e INCRA, Imóveis abrangidos pela Portaria 558/99, 2001.

Em virtude das especificidades inerentes às pessoas físicas e jurídicas, passa-se, em seguida, a analisar separadamente algumas características de cada um desses conjuntos. No que se refere às pessoas físicas, foram elaboradas informações estatísticas referentes à nacionalidade, local de nascimento, data de nascimento, residência e filiação a sindicato rural.

Como se pode observar na tabela 4.33, a quase totalidade das pessoas físicas proprietárias/detentoras de grandes imóveis rurais têm nacionalidade brasileira. Note-se que a proporção de área das que não informaram a nacionalidade é relativamente elevada, ultrapassando 2,4 milhões de hectares.

**Tabela 4.33 – Proprietários/detentores de grandes imóveis rurais –
Distribuição das pessoas físicas segundo a nacionalidade – Brasil –
2001**

Nacionalidade	Nº propr.	%	Nº imov.	%	Área (ha)	%
Brasileira	1.280	95,2	1.558	95,5	48.953.001,1	94,6
Estrangeira	14	1,0	15	0,9	363.868,4	0,7
Não informada	51	3,8	59	3,6	2.429.304,5	4,7
Total	1.345	100,0	1.632	100,0	51.746.174,0	100,0

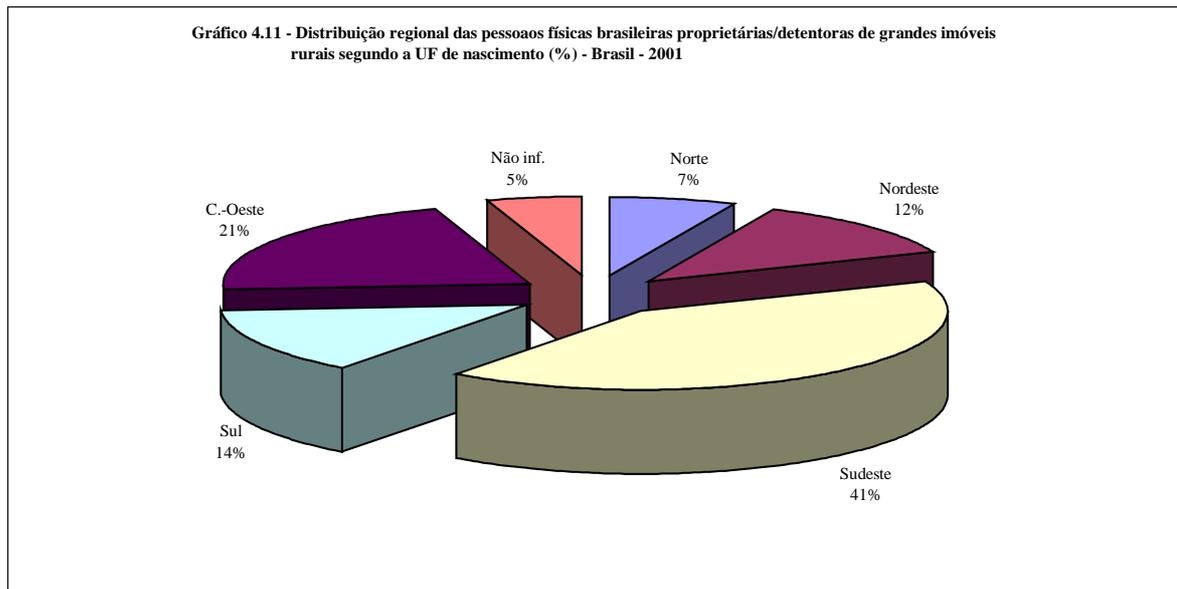
Fonte: Elaboração própria a partir das informações contidas em INCRA, Imóveis abrangidos pela Portaria 558/99, 2001.

Para as pessoas físicas brasileiras é possível conhecer a sua origem (tabela 4.34 e gráfico 4.11), o que permite constatar que um grande contingente deles é natural dos estados da região Sudeste (41% dos proprietários/detentores, abrangendo 33% da área), seguido do Centro-Oeste (21% dos proprietários/detentores, 15% da área). A região Norte é a que possui a menor participação de proprietários/detentores originários de seus estados (7% do total, abrangendo 25% da área). Dentre os estados, predominam as pessoas físicas naturais de São Paulo (29% dos proprietários/detentores, abrangendo 22% da área), de Minas Gerais (9% dos proprietários/detentores e 8% da área), Mato Grosso do Sul (9% dos proprietários/detentores e 6% da área), Mato Grosso (7% dos proprietários/detentores e 4% da área) e Paraná (6% dos proprietários/detentores e 5% da área), o que totaliza 60% dos proprietários e 31% da área. Se se considera a proporção de área, a esses agregam-se os naturais do Pará (3% dos proprietários/detentores e 16% da área) e do Acre (1% dos proprietários/detentores e 6% da área).

**Tabela 4.34 – Proprietários/detentores de grandes imóveis rurais –
Distribuição das pessoas físicas brasileiras segundo a UF de
nascimento – Brasil, Regiões e Unidades da Federação - 2001**

Região/UF de nascimento	Nº propr.	%	Nº imov.	%	Área (ha)	%
Brasil	1.280	100,0	1.558	100,0	48.953.001,1	100,0
Norte	85	6,6	129	8,3	12.252.859,1	25,0
Nordeste	156	12,2	182	11,7	5.121.225,3	10,5
Sudeste	529	41,3	625	40,1	16.177.803,3	33,0
Sul	176	13,8	222	14,2	4.874.880,8	10,0
Centro-Oeste	270	21,1	310	19,9	7.428.992,9	15,2
Não informada/inválida	64	5,0	90	5,8	3.097.239,7	6,3
RO	2	0,2	2	0,1	36.025,0	0,1
AC	17	1,3	26	1,7	2.769.950,3	5,7
AM	20	1,6	28	1,8	1.773.649,2	3,6
RR	0	0,0	0	0,0	0,0	0,0
PA	43	3,4	69	4,4	7.618.980,0	15,6
AP	0	0,0	0	0,0	0,0	0,0
TO	3	0,2	4	0,3	54.254,6	0,1
MA	41	3,2	47	3,0	1.684.524,1	3,4
PI	10	0,8	10	0,6	176.984,3	0,4
CE	18	1,4	23	1,5	523.103,6	1,1
RN	6	0,5	6	0,4	254.870,4	0,5
PB	4	0,3	4	0,3	80.074,2	0,2
PE	21	1,6	28	1,8	750.175,0	1,5
AL	4	0,3	5	0,3	69.387,7	0,1
SE	7	0,5	10	0,6	237.101,0	0,5
BA	45	3,5	49	3,1	1.345.005,0	2,7
MG	117	9,1	136	8,7	3.855.070,6	7,9
ES	10	0,8	10	0,6	228.478,1	0,5
RJ	37	2,9	48	3,1	1.506.292,2	3,1
SP	365	28,5	431	27,7	10.587.962,4	21,6
PR	82	6,4	114	7,3	2.341.659,3	4,8
SC	26	2,0	34	2,2	654.101,8	1,3
RS	68	5,3	74	4,7	1.879.119,7	3,8
MS	112	8,8	135	8,7	2.972.432,9	6,1
MT	86	6,7	98	6,3	2.104.833,8	4,3
GO	70	5,5	75	4,8	2.324.336,7	4,7
DF	2	0,2	2	0,1	27.389,5	0,1

Fonte: Elaboração própria a partir das informações contidas em INCRA, Imóveis abrangidos pela Portaria 558/99, 2001.



Fonte: Elaboração própria a partir das informações contidas em INCRA, Imóveis abrangidos pela Portaria 558/99, 2001.

Os dados relativos às poucas pessoas físicas estrangeiras são apresentados na tabela 4.35. Em proporção de proprietários/detentores, predominam os portugueses, ao passo que, em relação à área, destacam-se os originais do Líbano.

Tabela 4.35 – Proprietários/detentores de grandes imóveis rurais – Distribuição das pessoas físicas estrangeiras segundo o país de nascimento – Brasil – 2001

País de nascimento	Nº propr.	%	Nº imov.	%	Área (ha)	%
Alemanha	1	7,1	1	6,7	40.237,1	11,1
Espanha	1	7,1	1	6,7	10.493,5	2,9
Itália	1	7,1	1	6,7	10.299,0	2,8
Líbano	2	14,3	2	13,3	146.693,3	40,3
Portugal	6	42,9	7	46,7	89.871,6	24,7
Suíça	1	7,1	1	6,7	21.211,3	5,8
Uruguai	1	7,1	1	6,7	25.062,1	6,9
Não informado	1	7,1	1	6,7	20.000,5	5,5
Total	14	100,0	15	100,0	363.868,4	100,0

Fonte: Elaboração própria a partir das informações contidas em INCRA, Imóveis abrangidos pela Portaria 558/99, 2001.

Quando à idade das pessoas físicas proprietárias/detentoras de grandes imóveis rurais (tabela 4.36), deve-se observar que, embora a maioria tenha nascido após 1921, o que parece razoável, não é desprezível o contingente de pessoas mais idosas, assim como aquelas cuja data de nascimento está não informada ou inválida, que totalizam 21% dos proprietários/detentores, abrangendo 26% da área.

**Tabela 4.36 – Proprietários/detentores de grandes imóveis rurais –
Distribuição das pessoas físicas segundo o ano de nascimento –
Brasil – 2001**

Ano de nascimento	Nº propr.	%	Nº imov.	%	Área (ha)	%
Até 1900	6	0,4	7	0,4	146.108,1	0,3
1901 a 1910	26	1,9	39	2,4	1.176.880,9	2,3
1911 a 1920	98	7,3	125	7,7	5.411.401,8	10,5
1921 a 1930	224	16,7	284	17,4	8.015.484,6	15,5
1931 a 1940	310	23,0	373	22,9	13.483.982,9	26,1
1941 a 1950	301	22,4	352	21,6	10.190.575,6	19,7
1951 a 1960	160	11,9	189	11,6	4.773.840,6	9,2
1961 a 1970	56	4,2	62	3,8	1.386.301,9	2,7
1971 e mais	15	1,1	21	1,3	524.541,9	1,0
Não informado/inválido	149	11,1	180	11,0	6.637.055,7	12,8
Total	1.345	100,0	1.632	100,0	51.746.174,0	100,0

Fonte: Elaboração própria a partir das informações contidas em INCRA, Imóveis abrangidos pela Portaria 558/99, 2001.

A quase totalidade das pessoas físicas proprietárias/detentoras de grandes imóveis rurais reside no país (tabela 4.37). Entretanto, poucas delas residem no imóvel (tabela 4.38). Deve-se notar que a área média por proprietário/detentor das pessoas que residem fora do imóvel (41.434,7 hectares) é bem superior à das que residem no imóvel (25.443,9 hectares).

**Tabela 4.37 – Proprietários/detentores de grandes imóveis rurais –
Distribuição das pessoas físicas segundo a residência relativa ao país
– Brasil – 2001**

Residência	Nº propr.	%	Nº imov.	%	Área (ha)	%
No país	1.274	94,7	1.539	94,3	49.101.061,4	94,9
No exterior	5	0,4	5	0,3	148.248,7	0,3
Não informada	66	4,9	88	5,4	2.496.863,9	4,8
Total	1.345	100,0	1.632	100,0	51.746.174,0	100,0

Fonte: Elaboração própria a partir das informações contidas em INCRA, Imóveis abrangidos pela Portaria 558/99, 2001.

**Tabela 4.38 – Proprietários/detentores de grandes imóveis rurais –
Distribuição das pessoas físicas segundo a residência relativa ao
imóvel – Brasil – 2001**

Residência	Nº propr.	%	Nº imov.	%	Área (ha)	%
No imóvel	128	10,0	143	9,3	3.256.813,2	6,6
Fora do imóvel	1.126	88,4	1.371	89,1	44.655.321,0	90,9
Não informada	20	1,6	25	1,6	1.188.927,2	2,4
Total	1.274	100,0	1.539	100,0	49.101.061,4	100,0

Fonte: Elaboração própria a partir das informações contidas em INCRA, Imóveis abrangidos pela Portaria 558/99, 2001.

Entre as pessoas físicas proprietárias/detentoras predominam as que não estão filiadas a qualquer sindicato rural (tabela 4.39). É curioso observar que, embora poucas, existem pessoas físicas filiadas a sindicato de trabalhadores, cuja área média por proprietário/detentor (29.088,4 hectares) é superior à das que são filiadas a sindicato patronal (24.291,6 hectares); por sua vez, a área média das não filiadas alcança 44.007,3 hectares.

**Tabela 4.39 – Proprietários/detentores de grandes imóveis rurais –
Distribuição das pessoas físicas segundo a filiação a sindicato rural –
Brasil – 2001**

Filiação a sindicato	Nº propr.	%	Nº imov.	%	Área (ha)	%
De trabalhadores	25	1,9	29	1,8	727.210,6	1,4
Patronal	359	26,7	434	26,6	8.720.690,6	16,9
Não é filiado	846	62,9	1.024	62,7	37.230.189,4	71,9
Não informada	115	8,6	145	8,9	5.068.083,4	9,8
Total	1.345	100,0	1.632	100,0	51.746.174,0	100,0

Fonte: Elaboração própria a partir das informações contidas em INCRA, Imóveis abrangidos pela Portaria 558/99, 2001.

Em relação às pessoas jurídicas, foram consideradas as seguintes informações estatísticas: nacionalidade, sede social, controle do capital, natureza jurídica e data de constituição.

A grande maioria das empresas proprietárias/detentoras de grandes imóveis tem nacionalidade brasileira, assim considerada “a empresa constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no país, de acordo com o artigo 171 da Constituição Federal”¹⁴³. Note-se, contudo, que a proporção de empresas cuja nacionalidade não está informada é relativamente elevada, abrangendo uma área superior a 2,6 milhões de hectares. Desse modo, se se adicionam as áreas pertencentes a pessoas físicas (tabela 4.33) e jurídicas (tabela 4.40), desconhece-se a nacionalidade de proprietários/detentores de grandes imóveis rurais que abrangem uma área superior a 5 milhões de hectares.

**Tabela 4.40 – Proprietários/detentores de grandes imóveis rurais –
Distribuição das pessoas jurídicas segundo a nacionalidade –
Brasil – 2001**

Nacionalidade	Nº propr.	%	Nº imov.	%	Área (ha)	%
Brasileira	1.026	93,5	1.340	93,5	39.062.098,5	93,3
Estrangeira	8	0,7	11	0,8	207.018,0	0,5
Não informada	63	5,7	82	5,7	2.605.307,7	6,2
Total	1.097	100,0	1.433	100,0	41.874.424,2	100,0

Fonte: Elaboração própria a partir das informações contidas em INCRA, Imóveis abrangidos pela Portaria 558/99, 2001.

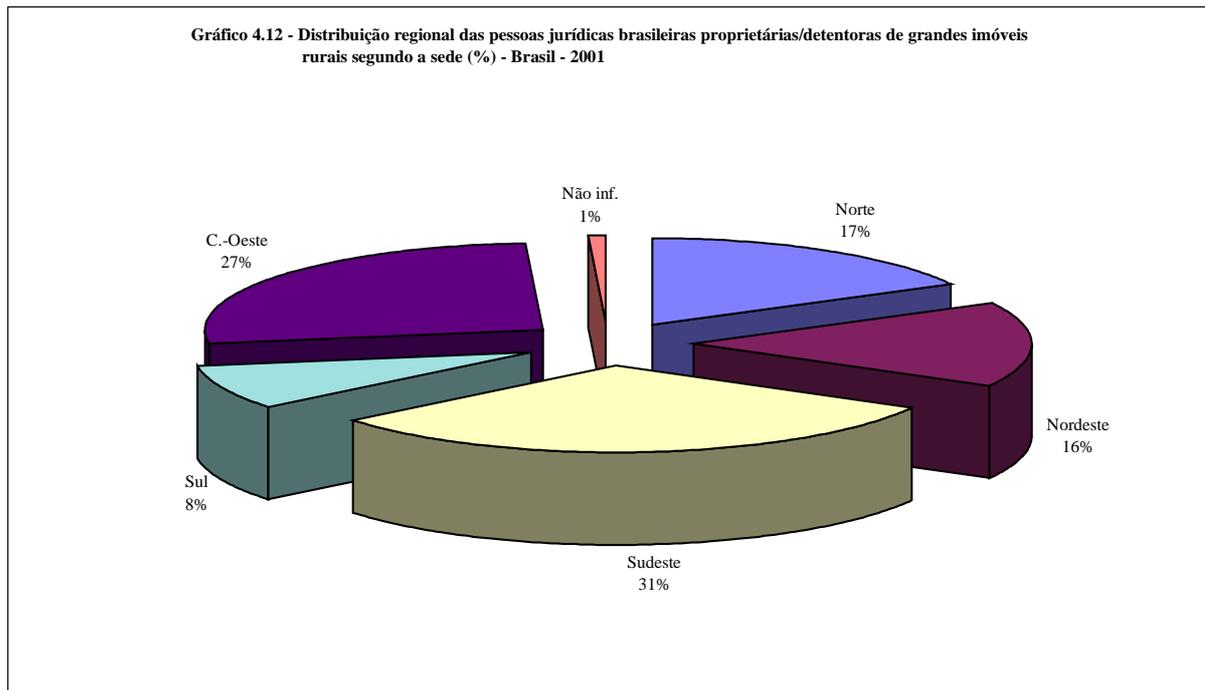
Para as empresas brasileiras, foi identificada sua sede social (tabela 4.41 e gráfico 4.12). Entre as regiões do país, predominam as empresas que têm sua sede social no Sudeste (31% dos proprietários/detentores, abrangendo 32% da área), seguida pelo Centro-Oeste (27% dos proprietários/detentores e 24% da área). Os principais estados nos quais as empresas têm sua sede social são, em ordem de importância relativa, São Paulo, Mato Grosso, Pará, Minas Gerais, Paraná e Mato Grosso do Sul, que totalizam 67% dos proprietários/detentores, abrangendo 68% da área. Destaque-se o baixíssimo índice de não informação ou de incorreção, situação rara dentre os diversos itens analisados neste trabalho.

¹⁴³INCRA. *Sistema Nacional de Cadastro Rural – Cadastro de Imóveis Rurais – Manual de Orientação*. Brasília, s. d., p. 41. Deve-se observar que o artigo 171 da Constituição foi revogado pela Emenda Constitucional nº 6, de 15/08/1995.

**Tabela 4.41 – Proprietários/detentores de grandes imóveis rurais –
Distribuição das pessoas jurídicas brasileiras segundo a sede social –
Brasil, Regiões e Unidades da Federação – 2001**

Região/UF da sede da PJ	Nº propr.	%	Nº imov.	%	Área (ha)	%
Brasil	1.026	100,0	1.340	100,0	39.062.098,5	100,0
Norte	176	17,2	244	18,2	10.511.376,5	26,9
Nordeste	164	16,0	198	14,8	3.940.516,0	10,1
Sudeste	317	30,9	445	33,2	12.555.309,4	32,1
Sul	87	8,5	104	7,8	2.341.487,1	6,0
Centro-Oeste	274	26,7	335	25,0	9.451.302,7	24,2
Não informada/inválida	8	0,8	14	1,0	262.106,8	0,7
RO	9	0,9	13	1,0	425.764,5	1,1
AC	16	1,6	21	1,6	901.252,3	2,3
AM	12	1,2	21	1,6	2.281.843,1	5,8
RR	3	0,3	7	0,5	218.846,0	0,6
PA	117	11,4	157	11,7	6.093.700,9	15,6
AP	3	0,3	8	0,6	248.400,9	0,6
TO	16	1,6	17	1,3	341.568,8	0,9
MA	33	3,2	39	2,9	929.706,2	2,4
PI	24	2,3	30	2,2	583.577,5	1,5
CE	31	3,0	38	2,8	786.400,3	2,0
RN	3	0,3	3	0,2	55.135,2	0,1
PB	0	0,0	0	0,0	0,0	0,0
PE	36	3,5	39	2,9	665.160,9	1,7
AL	4	0,4	5	0,4	92.203,3	0,2
SE	0	0,0	0	0,0	0,0	0,0
BA	33	3,2	44	3,3	828.332,6	2,1
MG	67	6,5	122	9,1	2.847.613,2	7,3
ES	2	0,2	2	0,1	32.254,3	0,1
RJ	33	3,2	39	2,9	1.623.161,1	4,2
SP	215	21,0	282	21,0	8.052.280,8	20,6
PR	54	5,3	60	4,5	1.465.972,6	3,8
SC	10	1,0	14	1,0	306.124,4	0,8
RS	23	2,2	30	2,2	569.390,1	1,5
MS	49	4,8	65	4,9	2.218.324,0	5,7
MT	188	18,3	225	16,8	5.915.049,6	15,1
GO	24	2,3	26	1,9	761.192,1	1,9
DF	13	1,3	19	1,4	556.737,0	1,4

Fonte: Elaboração própria a partir das informações contidas em INCRA, Imóveis abrangidos pela Portaria 558/99, 2001.



Fonte: Elaboração própria a partir das informações contidas em INCRA, Imóveis abrangidos pela Portaria 558/99, 2001.

A grande maioria das empresas brasileiras está sob controle de capital nacional (tabela 4.42). No que se refere ao capital estrangeiro, se se adicionam as informações das empresas estrangeiras (tabela 4.40) e das brasileiras com controle do capital estrangeiro, chega-se ao resultado de que estão em mãos de 18 empresas com controle estrangeiro 24 grandes imóveis rurais abrangendo cerca de 500 mil hectares. Se a esses dados agregam-se os de pessoas físicas estrangeiras (tabela 4.33), tem-se que estão sob controle estrangeiro 39 grandes imóveis, que abrangem cerca de 900 mil hectares.

Tabela 4.42 – Proprietários/detentores de grandes imóveis rurais – Distribuição das pessoas jurídicas brasileiras segundo o controle do capital – Brasil – 2001

Controle do capital	Nº propr.	%	Nº imov.	%	Área (ha)	%
Nacional	997	97,2	1.293	96,5	37.793.302,4	96,8
Estrangeiro	10	1,0	13	1,0	313.192,2	0,8
Não informado	19	1,9	34	2,5	955.603,9	2,4
Total	1.026	100,0	1.340	100,0	39.062.098,5	100,0

Fonte: Elaboração própria a partir das informações contidas em INCRA, Imóveis abrangidos pela Portaria 558/99, 2001.

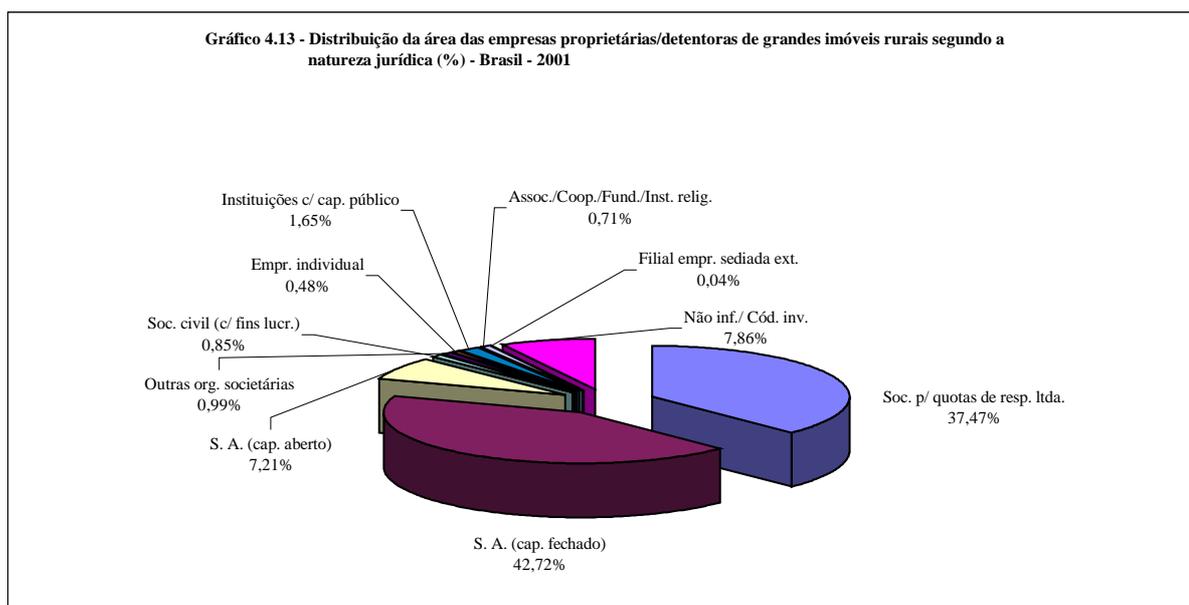
Quanto à natureza jurídica (tabela 4.43 e gráfico 4.13), predominam as empresas de capital fechado, divididas entre sociedades por quotas de responsabilidade limitada e sociedades anônimas de capital fechado, que juntas alcançam 78% do total de empresas e 80% de sua área. Note-se que as instituições cuja natureza jurídica se caracteriza, explicitamente, pela participação de capital público¹⁴⁴ são proprietárias/detentoras de 18 grandes imóveis rurais, abrangendo uma área de cerca de 700 mil hectares. Aqui também é significativamente elevada a proporção de informação inexistente ou incorreta, atingindo 10% das empresas e 8% da área, o que equivale a mais de 3 milhões de hectares.

¹⁴⁴Sociedades de economia mista, órgão público (federal e estadual) e empresa pública.

**Tabela 4.43 – Proprietários/detentores de grandes imóveis rurais –
Distribuição das pessoas jurídicas segundo a natureza jurídica –
Brasil – 2001**

Natureza jurídica	Nº propr.	%	Nº imov.	%	Área (HA)	%
Soc. p/ quotas de resp. limitada	482	43,9	588	41,0	15.692.303,6	37,5
Soc. anônima (capital fechado)	376	34,3	535	37,3	17.889.903,6	42,7
Soc. anônima (capital aberto)	79	7,2	117	8,2	3.019.322,0	7,2
Soc. civil (c/ fins lucrativos)	12	1,1	13	0,9	355.782,4	0,8
Soc. em nome coletivo	6	0,5	8	0,6	204.048,6	0,5
Empr. individual (comércio e indústria)	6	0,5	7	0,5	106.893,0	0,3
Soc. em cota de participação	5	0,5	5	0,3	63.362,7	0,2
Soc. de econ. mista (cap. aberto/fechado)	5	0,5	13	0,9	588.942,0	1,4
Associação	4	0,4	4	0,3	70.697,5	0,2
Soc. de capital e indústria	2	0,2	2	0,1	44.635,4	0,1
Soc. em comandita p/ ações	2	0,2	2	0,1	34.022,8	0,1
Soc. cooperativa	2	0,2	5	0,3	112.702,7	0,3
Empr. individual (prest. de serv.)	2	0,2	2	0,1	95.947,0	0,2
Órgão público estadual	2	0,2	3	0,2	63.804,6	0,2
Soc. em comandita simples	1	0,1	2	0,1	69.475,3	0,2
Filial, sucursal, ag. de empr. sediada ext.	1	0,1	1	0,1	16.024,7	0,0
Empresa pública	1	0,1	1	0,1	18.013,7	0,0
Fundação	1	0,1	1	0,1	104.000,0	0,2
Instituição religiosa	1	0,1	1	0,1	11.709,8	0,0
Órgão público federal	1	0,1	1	0,1	20.073,0	0,0
Não informada/ Cód. inválido	106	9,7	122	8,5	3.292.760	7,9
Total	1.097	100,0	1.433	100,0	41.874.424,2	100,0

Fonte: Elaboração própria a partir das informações contidas em INCRA, Imóveis abrangidos pela Portaria 558/99, 2001.



Fonte: Elaboração própria a partir das informações contidas em INCRA, Imóveis abrangidos pela Portaria 558/99, 2001.

A grande maioria das empresas foi constituída a partir do ano de 1961, sendo igualmente significativa a proporção de empresas surgidas a partir de 1981 (tabela 4.44). As

empresas mais antigas, embora poucas, detêm uma área considerável, do que resulta que a sua área média (74.907,2 hectares) é superior a duas vezes à das mais recentes (35.633,2 hectares). Mais uma vez, a proporção de informação inexistente ou inválida é elevada.

**Tabela 4.44 – Proprietários/detentores de grandes imóveis rurais –
Distribuição das pessoas jurídicas segundo o ano de constituição –
Brasil – 2001**

Ano de constituição da PJ	Nº Propr.	%	Nº imov.	%	Área (ha)	%
Até 1920	3	0,3	4	0,3	93.162,9	0,2
1921 a 1940	12	1,1	22	1,5	682.947,2	1,6
1941 a 1960	45	4,1	76	5,3	3.718.320,3	8,9
1961 a 1980	420	38,3	579	40,4	17.505.960,0	41,8
1981 a 1999	510	46,5	606	42,3	15.632.925,5	37,3
Não informado/ Ano inválido	107	9,8	146	10,2	4.241.108,3	10,1
Total	1.097	100,0	1.433	100,0	41.874.424,2	100,0

Fonte: Elaboração própria a partir das informações contidas em INCRA, Imóveis abrangidos pela Portaria 558/99, 2001.

Por fim, é apresentada a situação dos proprietários/detentores de grandes imóveis rurais pessoas físicas e jurídicas em relação aos cadastros da Receita Federal. Essa informação foi obtida mediante consulta ao *site* desta instituição na Internet. Como se trata de uma consulta pública, as informações disponíveis estão limitadas a apontar se o registro das pessoas físicas e jurídicas possui ou não alguma irregularidade. É evidente que seria extremamente valioso poder contar com informações resultantes do cruzamento entre os dados do INCRA e os da Receita Federal, o que foge ao escopo do presente trabalho. De qualquer modo, a existência de irregularidades nos registros dos proprietários junto ao fisco pode ser considerado um indício de que se está diante de situações de fraude, sobretudo por se tratar de proprietários/detentores de grandes extensões de terra que, como já se afirmou, não devem ser propriamente desinformados quanto a suas obrigações legais.

As tabelas 4.45 e 4.46 apresentam a situação do CPF¹⁴⁵ dos proprietários/detentores pessoas físicas que, respectivamente, não atenderam e atenderam à Portaria 558/99. É nítida a distinção entre esse dois conjuntos quanto à regularidade ou não do CPF. Enquanto que entre os que não atenderam à Portaria, 36,7% dos proprietários/detentores têm CPF irregular, no caso dos que atenderam à Portaria, 13,9% têm irregularidade no CPF. Note-se que é elevada a proporção de CPF incorreto e não informado, o que não se justifica, tendo em vista tratar-se de proprietários/detentores de grandes imóveis rurais, para os quais dever-se-ia exigir a comprovação efetiva de seu registro junto ao fisco.

¹⁴⁵As irregularidades relacionadas no CPF têm o seguinte significado:

- CPF cancelado – ocorre nas seguintes situações: óbito; atribuição de mais de um número de inscrição no CPF para uma mesma pessoa; constatação de fraude na inscrição; falta da apresentação da Declaração de Ajuste Anual ou da Declaração de Isento por dois anos consecutivos;
- CPF incorreto – o número informado ao INCRA não é aceito como válido pela Secretaria da Receita Federal (SRF);
- CPF inexistente – embora o número seja válido para a SRF, não consta do seu banco de dados;
- CPF não informado – não consta, no cadastro do INCRA, o número do CPF;
- CPF pendente de regularização - caso a pessoa física tenha deixado de entregar, no último exercício, a Declaração de Ajuste Anual (Declaração de Imposto de Renda) ou a Declaração de Isento, se for o caso.

**Tabela 4.45 – Proprietários/detentores de grandes imóveis rurais cadastrados –
Pessoas físicas que não atenderam à convocação do INCRA –
Distribuição segundo a situação do CPF – Brasil – 2001**

Situação do CPF	Nº prop.	%	Nº imov.	%	Área (ha)	%
Regular – Total	447	63,3	541	64,3	18.787.570,6	59,1
Com irregularidade – Total	259	36,7	300	35,7	13.028.214,1	40,9
Cancelado	110	15,6	128	15,2	4.883.548,2	15,3
Incorreto	70	9,9	82	9,8	3.077.067,0	9,7
Inexistente	8	1,1	8	1,0	410.802,2	1,3
Não informado	20	2,8	22	2,6	766.674,6	2,4
Pendente de regularização	51	7,2	60	7,1	3.890.122,1	12,2
Total	706	100,0	841	100,0	31.815.784,7	100,0

Fontes: Elaboração própria a partir das informações contidas em INCRA, Imóveis abrangidos pela Portaria 558/99, 2001 e consulta à página da Secretaria da Receita Federal na Internet (www.receita.fazenda.gov.br), em 2001.

**Tabela 4.46 – Proprietários/detentores de grandes imóveis rurais cadastrados –
Pessoas físicas que atenderam à convocação do INCRA –
Distribuição segundo a situação do CPF – Brasil – 2001**

Situação do CPF	Nº prop.	%	Nº imov.	%	Área (ha)	%
Regular – Total	550	86,1	690	87,2	16.878.457,4	84,7
Com irregularidade - Total	89	13,9	101	12,8	3.051.931,9	15,3
Cancelado	40	6,3	48	6,1	1.061.839,6	5,3
Incorreto	30	4,7	32	4,0	1.432.710,4	7,2
Inexistente	2	0,3	2	0,3	82.593,0	0,4
Não informado	7	1,1	7	0,9	158.302,3	0,8
Pendente de regularização	10	1,6	12	1,5	316.486,6	1,6
Total	639	100,0	791	100,0	19.930.389,3	100,0

Fontes: Elaboração própria a partir das informações contidas em INCRA, Imóveis abrangidos pela Portaria 558/99, 2001 e consulta à página da Secretaria da Receita Federal na Internet (www.receita.fazenda.gov.br), em 2001.

As tabelas 4.47 e 4.48 apresentam a situação da inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ)¹⁴⁶ dos proprietários/detentores pessoas jurídicas segundo o mesmo corte acima apresentado para as pessoas físicas. Aqui também é nítida a distinção entre a situação dos que atenderam e dos que não atenderam à Portaria 558/99. Deve-se considerar ainda que a situação “cancelada”, embora não seja irregular, parece estranha para empresas que detêm um patrimônio correspondente a, no total, cerca de 1,9 milhões de hectares, o que significa, em média, mais de 35 mil hectares por empresa cancelada.

¹⁴⁶O significado das situações de inscrição no CNPJ é o seguinte:

- Ativa – pode ser regular ou não regular, embora essa informação não seja disponibilizada na consulta pública. A diferença entre esses dois casos reside basicamente na existência de pendências ou débitos para com o fisco;
- Cancelada - quando houver sido deferida sua solicitação de baixa;
- Inapta – quando for assim declarada pela SRF, por estar enquadrada como: omissa contumaz; omissa e não localizada; inexistente de fato;
- Incorreta – o número da inscrição informado ao INCRA não é aceito como válido pela SRF;
- Não cadastrada – embora o número seja válido para a SRF, não consta do seu banco de dados como pessoa jurídica cadastrada;
- Não informada – não consta, no cadastro do INCRA, o número de inscrição no CNPJ.

Tabela 4.47 – Proprietários/detentores de grandes imóveis rurais cadastrados – Pessoas jurídicas que não atenderam à convocação do INCRA – Distribuição segundo a situação no CNPJ – Brasil – 2001

Situação no CNPJ	Nº prop.	%	Nº imov.	%	Área (ha)	%
Ativa	349	77,4	437	76,5	11.811.532,8	73,5
Cancelada	28	6,2	38	6,7	813.412,7	5,1
Com irregularidade – Total	74	16,4	96	16,8	3.435.108,8	21,4
Inapta	40	8,9	53	9,3	2.120.235,2	13,2
Incorreta	25	5,5	34	6,0	840.381,1	5,2
Não cadastrada	1	0,2	1	0,2	242.000,0	1,5
Não informada	8	1,8	8	1,4	232.492,5	1,4
Total	451	100,0	571	100,0	16.060.054,3	100,0

Fontes: Elaboração própria a partir das informações contidas em INCRA, Imóveis abrangidos pela Portaria 558/99, 2001 e consulta à página da Secretaria da Receita Federal na Internet (www.receita.fazenda.gov.br), em 2001.

Tabela 4.48 – Proprietários/detentores de grandes imóveis rurais cadastrados – Pessoas jurídicas que atenderam à convocação do INCRA – Distribuição segundo a situação no CNPJ – Brasil – 2001

Situação no CNPJ	Nº prop.	%	Nº imov.	%	Área (ha)	%
Ativa	590	91,3	788	91,4	23.754.328,0	92,0
Cancelada	24	3,7	28	3,2	1.043.895,6	4,0
Com irregularidade – Total	32	5,0	46	5,3	1.016.146,3	3,9
Inapta	14	2,2	16	1,9	375.724,2	1,5
Incorreta	9	1,4	12	1,4	227.741,5	0,9
Não cadastrada	3	0,5	11	1,3	264.053,6	1,0
Não informada	6	0,9	7	0,8	148.627,0	0,6
Total	646	100,0	862	100,0	25.814.369,9	100,0

Fontes: Elaboração própria a partir das informações contidas em INCRA, Imóveis abrangidos pela Portaria 558/99, 2001 e consulta à página da Secretaria da Receita Federal na Internet (www.receita.fazenda.gov.br), em 2001.

4.3.4 A grilagem de terras no Brasil: algumas características¹⁴⁷

Tem-se afirmado que o combate à grilagem, entre outros efeitos, permitiria liberar vastas extensões de terras para a reforma agrária. Sem dúvida, parte das terras apropriadas ilegalmente, uma vez recuperadas, terão essa destinação, o que, evidentemente, contribui para o incremento da disponibilidade de terras para projetos de assentamento. Entretanto, deve-se alertar para o fato de que nem toda a terra grilada e nem toda a grilagem de terras, uma vez resolvidas as questões possessórias, resultará em áreas disponíveis. Para que se entenda de maneira mais precisa essas afirmações, é importante estabelecer algumas características sobre o fenômeno em questão.

A primeira característica diz respeito à existência de sobreposição de áreas griladas. Uma das características da grilagem de terras, em razão de sua própria natureza de atividade ilegal, é a multiplicidade de títulos e registros, em geral forjados, relativos à mesma área. É possível encontrar situações nas quais há sobreposição de áreas cadastradas no INCRA, ou entre áreas cadastradas e não cadastradas, que resulta em conflito possessório que, muitas vezes, arrasta-se por anos nas diversas instâncias judiciais. Ademais, da resolução de conflitos

¹⁴⁷Este item está parcialmente baseado em Di Sabbato (2001, p. 22-26).

dessa natureza emerge uma área que é, necessariamente, menor do que aquela registrada pelos supostos detentores em disputa.

Uma segunda característica é a existência de sobreposição de áreas griladas com terras públicas, reservas florestais e reservas indígenas. Pela mesma razão que as áreas griladas se sobrepõem entre si, abrangendo entes privados, assim também se verificam inúmeros casos de sobreposição com áreas públicas, sobretudo naquelas regiões, como Norte e Centro-Oeste, que, pelas suas vastas áreas, têm servido para expansão da fronteira agrícola ao longo das últimas décadas. Da mesma forma que no caso anterior, a resolução do conflito não resultará em área disponível para projetos de assentamento, uma vez que se está diante de uma situação em que é necessária a reversão das terras griladas ao domínio público com sua destinação original¹⁴⁸.

A existência de terras griladas apenas “no papel” é uma terceira característica. A rigor, toda grilagem de terras é, por definição, uma falsificação de documentos. O que se pode chamar de grilagem “clássica”, contudo, tem o objetivo de apresentar papéis forjados que correspondam a uma área efetivamente existente. Entretanto, é possível encontrar casos – que, ao que parece, não são poucos nem raros – em que o que importa é a simples existência de documentação, evidentemente falsa, acerca da propriedade de terras, com o intuito de servir de colateral em transações financeiras. Por absurdo que possa parecer, há relatos de diversos casos em que a simples posse da documentação relativa à propriedade de terras – exclusivamente “papel”, portanto – é suficiente para a obtenção de empréstimos bancários. O “papel” tem sido utilizado também para a obtenção de financiamentos de projetos, assim como, no caso de madeiras, para a aprovação de projetos de manejo florestal por parte do IBAMA, condição essencial para a atuação legal dessas empresas. Mais recentemente, foram constatados casos de grilagem “no papel”, em virtude da possibilidade, facultada pela Lei 9.711/98¹⁴⁹, de abater dívidas previdenciárias mediante a dação em pagamento de imóveis rurais.

Como quarta característica, pode-se apontar a existência de grilagem em áreas não propícias a projetos de assentamento, que é o caso, principalmente, da região amazônica, onde vastas extensões de terras griladas estão situadas em áreas cujas condições atuais não recomendam a utilização para fins de reforma agrária, em virtude de uma série de limitações, entre as quais podem-se mencionar questões de natureza ambiental, problemas de infraestrutura e de acesso e questões ligadas às modalidades históricas de ocupação e de manejo do solo.

¹⁴⁸Deve-se observar que, em virtude da expansão de reservas indígenas, mediante novas demarcações efetuadas pela FUNAI, nem todos os imóveis atualmente localizados em áreas indígenas foram objeto de grilagem. Nesses casos, o poder público deverá indenizar o legítimo proprietário/detentor, em dinheiro e/ou por permuta de terras, o que significa que não apenas a área localizada em reserva indígena, como também uma eventual área permutada deverão ser descontadas do total de terras disponíveis para a reforma agrária.

¹⁴⁹Esta Lei, de 20/11/1998, teve um alcance limitado, uma vez que impôs a data de 31/12/1999 como prazo final para a interposição de ações. Ainda assim, ensejou um razoável número de casos de fraude, em particular no estado do Pará, resultando em ações judiciais que levaram à punição inclusive de servidores públicos. Ver, sobre o assunto, texto publicado do Diário de Justiça do Pará (nº 2424, caderno 01, p. 5, de 10/01/2001), em que são relacionadas diversas empresas pelo seu envolvimento em irregularidades em ações baseadas nesta Lei.

CAPÍTULO V

CRÉDITO FUNDIÁRIO NO BRASIL

O capítulo tem por objetivo analisar o crédito fundiário e sua relação com a realidade do mercado de terras no Brasil, na medida em que se entende tal instrumento como um mecanismo de intervenção neste mercado. Inicialmente, apresentam-se os aspectos institucionais do crédito fundiário, tal como se configurou em nosso país, bem como de que modo tem sido analisado pela literatura pertinente ao tema, que é objeto da primeira seção. Na segunda seção são apresentados os resultados da ação deste instrumento no período 1997-2002, que é aquele no qual se concentra este trabalho, e é, sobretudo, o período no qual ele esteve efetivamente ativo no Brasil. Em seguida, na terceira seção, são estabelecidas comparações entre os resultados alcançados pelo crédito fundiário e as estimativas tanto de necessidade quanto de preços de terras, de modo a possibilitar um detalhamento da análise deste instrumento. A quarta e última seção procura estabelecer uma comparação entre o crédito fundiário e a desapropriação por interesse social, de modo a analisar em que medida procede a afirmação de parte da literatura sobre aquele instrumento, que o apresenta como complemento e/ou alternativa a esta.

5.1 Breve Histórico do Crédito Fundiário

A experiência recente de crédito fundiário no Brasil teve início em 1996, no Ceará, numa iniciativa conjunta do governo estadual com o Banco Mundial, tendo sido criado um segmento de ação fundiária no “Projeto de Combate à Pobreza Rural no Ceará – Projeto São José”¹⁵⁰, que foi denominado de “Programa de Reforma Agrária Solidária”. Esta experiência foi ampliada em 1997, com participação do governo federal, para outros estados nordestinos (Maranhão, Pernambuco e Bahia) e para o norte de Minas Gerais, passando a denominar-se “Projeto Cédula da Terra”. Em 1998, foi criado, pelo governo federal, o “Fundo de Terras e da Reforma Agrária – Banco da Terra” (Lei Complementar nº 93, de 4 de fevereiro de 1998), que começou a operar em 1999, abrangendo, em princípio, todas as unidades da federação. As razões apresentadas oficialmente para a adoção de um projeto desse tipo em âmbito nacional foram, fundamentalmente, as seguintes: 1) avaliação positiva dos resultados alcançados no “Projeto Cédula da Terra”, que está ligada ao grande número de adesões num prazo relativamente curto¹⁵¹; e 2) dificuldades que envolvem a adoção do mecanismo constitucional da desapropriação por interesse social de terras improdutivas, em particular os altos custos da indenização aos expropriados fixada judicialmente¹⁵². Como já mencionado, em 2001 foi

¹⁵⁰Segundo Xavier (1999, p. 13), “o Projeto São José é a continuidade de uma linha de projetos como o Polonordeste, Projeto Sertanejo, Projeto São Vicente, Projeto Ceará, Programa de Apoio ao Pequeno Produtor – PAPP, que desde o final da década de 70 vêm prometendo desenvolver o meio rural nordestino. A cada governo são feitas algumas modificações em seus programas e nomes. O mesmo projeto ganha nome diferente em cada estado do Nordeste. O Projeto de Combate à Pobreza Rural, executado no Ceará e popularizado como Projeto São José, é a continuação aperfeiçoada do PAPP”.

¹⁵¹De acordo com documento oficial da época (INCRA, 1999), “o Cédula da Terra tem 21 mil candidatos inscritos. Quase 9 mil famílias fecharam contratos até 30 de novembro de 1998. A antecipação da meta – que era beneficiar 15 mil famílias em três anos – levou o Congresso Nacional a aprovar lei complementar criando o Banco da Terra.”.

¹⁵²Conforme afirmava o governo de então (BRASIL. MEPF/MA, 1999, p. 36), “a solução dessas dificuldades passa pela adoção de mecanismos que não proponham o abandono das desapropriações, mas sim a incorporação

criado o “Projeto de Crédito Fundiário e de Combate à Pobreza Rural”, envolvendo, além do governo federal e o Banco Mundial, como os anteriores, a CONTAG. Neste último projeto foi prevista a abrangência de 14 unidades da federação (todas as das regiões Nordeste e Sul, mais Espírito Santo e Minas Gerais). Com a mudança no governo federal, a partir de 2003, a política relativa ao crédito fundiário sofreu modificações, com a edição de novo decreto¹⁵³ de regulamentação da Lei Complementar nº 93/1998, extinção do programa do Banco da Terra e criação do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF)¹⁵⁴.

Todas essas modalidades de crédito fundiário têm um modelo institucional semelhante, com variações quanto aos valores de renda e patrimônio dos beneficiários e aos prazos e às condições de financiamento. Este modelo pressupõe que a escolha das terras a serem adquiridas, bem como a negociação com os respectivos proprietários, será feita por associações comunitárias formadas pelos potenciais beneficiários, auxiliadas pelos organismos governamentais. Os beneficiários, de um modo geral, são trabalhadores rurais sem terra (assalariados permanentes e temporários, diaristas etc.) e pequenos produtores rurais com acesso precário à terra ou com insuficiência de terra (arrendatários, parceiros, agregados, posseiros e proprietários minifundiários). Para esses beneficiários são estabelecidos valores máximos de renda e de patrimônio, de modo a garantir que os mais pobres sejam beneficiados. Além do financiamento da aquisição de terras, que é reembolsável, são financiados projetos de investimentos comunitários complementares (produtivos, de infraestrutura e sociais). Para estes últimos não há reembolso, mas pode-se estabelecer que as associações comunitárias assegurem a contrapartida de um pequeno percentual (10%, no caso do “Projeto de Crédito Fundiário e de Combate à Pobreza Rural”). Os prazos de financiamento da aquisição de terras variam de 10 anos, incluídos até 3 anos de carência, com juros baseados na Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) mais 6% ao ano (no caso do Programa Cédula da Terra), até 20 anos, incluídos 3 anos de carência, com juros fixos de 6% ao ano, sendo previsto um rebate de 50% nos juros para os beneficiários que pagam em dia (no caso do Banco da Terra e do “Projeto de Crédito Fundiário e de Combate à Pobreza Rural”). Além disso, são previstos tetos para os valores a serem financiados para cada família de beneficiários.

A adoção do crédito fundiário como instrumento de reforma agrária tem sido objeto de ampla controvérsia. Segundo Medeiros (2002, p. 114), “o eixo central do debate em torno da reforma agrária hoje no Brasil [...] é o peso relativo da desapropriação *versus* mecanismos de mercado”. Schwartzman, Sauer & Barros (2003, p. 35) destacam que, para os defensores dos mecanismos de mercado (em especial o Banco Mundial), a questão chave é a noção “de que a reforma agrária de mercado é uma alternativa bem sucedida à reforma agrária administrativa. Ou que é uma alternativa bem sucedida para complementar a reforma agrária administrativa”.

de outros instrumentos que possam, a um só tempo, reduzir os custos (aumentando a quantidade de beneficiários) e dar agilidade e transparência ao processo. A instituição do Banco da Terra e a experiência recente do Projeto Cédula da Terra apontam na direção de que a diversificação de instrumentos para a obtenção de recursos fundiários, em uma conjuntura em que as resistências foram extremamente reduzidas, favorecerá a manutenção dos resultados obtidos no atual governo”.

¹⁵³Entre outras medidas, o Decreto nº 4.892, de 25/11/2003, estabeleceu que não seria financiada a aquisição de imóveis “passíveis de desapropriação, isto é, imóveis improdutivos com área superior a quinze módulos fiscais” (Art. 9º, inciso III).

¹⁵⁴De acordo com documento do Departamento de Crédito Fundiário, do Ministério do Desenvolvimento Agrário, o objetivo geral seria “desenvolver uma ação, coordenada pelo MDA/SRA/DCF [Ministério do Desenvolvimento Agrário/Secretaria de Reordenamento Agrário/Departamento de Crédito Fundiário], em parceria com os gestores estaduais, os movimentos sociais e os grupos de beneficiários, junto aos projetos financiados com recursos do Fundo de Terras (Programas Banco da Terra e Cédula da Terra), tirando-os da situação de passivo em que se encontram hoje e incluindo-os na nova concepção de gestão transparente e participativa utilizada na execução Programa Nacional de Crédito Fundiário – PNCF” (BRASIL. MDA/SRA/DCF, 2004).

Ghimire (2005, p. 7-10) identifica três grupos de movimentos da sociedade civil com respeito à questão do mercado no desenvolvimento rural ou agrícola: 1) defensores do mercado (*market advocates*), abrangendo, entre outros, empresas de agronegócio, organizações de microcrédito, organizações não governamentais de promoção de negócios, empresas e atividades geradoras de renda rurais, cooperativas de produtores especializadas em produção rentável e exportação, que são militantes a favor de uma economia de mercado que promova crescimento e liberalização econômica; 2) céticos em relação ao mercado (*market sceptics*), que inclui, entre outros, organizações comunitárias, organizações de desenvolvimento rural, associações de camponeses, sindicatos rurais, grupos de defesa ambiental, povos indígenas e grupos de defesa dos direitos humanos, que apresentam dúvidas quanto à possibilidade de o mecanismo de mercado resolver os problemas relativos à pobreza rural e às desigualdades; e 3) adversários do mercado (*market opponents*), compreendendo, entre outros, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) no Brasil, os Zapatistas no México e o movimento camponês KMP¹⁵⁵ na Filipinas, que, em particular, vêem o mecanismo de mercado internacional como altamente explorador dos camponeses e outros grupos de trabalhadores.

Navarro (1998) apresenta diferentes posicionamentos favoráveis e contrários ao “Projeto Cédula da Terra”, que são a seguir sumariados. Os argumentos contrários ao Projeto, formulados por diferentes organizações ligadas ao meio rural¹⁵⁶, são os seguintes: 1) crítica à “lógica mercantil do projeto”, em oposição a uma dada “visão de sociedade” de caráter socialista ou, ao menos, anticapitalista; 2) crítica ao fato de que o projeto se constitui em “prêmio aos latifundiários”, na medida em que acaba pagando preços de mercado para as terras dos proprietários, em vez de serem “penalizados” mediante a desapropriação; 3) preocupação com a possibilidade de manipulação local dos agricultores, motivada por razões político-eleitorais ou para atender a interesses de lideranças locais; 4) constatação de que as compras têm se concentrado em imóveis de tamanho médio a pequeno, raramente se viabilizando aquisições de grandes áreas, o que impediria uma alteração significativa na estrutura de propriedade da terra; 5) preocupação com a capacidade de os agricultores, nas condições prevalecentes, pagarem os financiamentos adquiridos; e 6) preocupação com a viabilidade de cooperação entre os agricultores, condição prevista pelo projeto, tendo em vista a incipiente tradição de cooperação, sobretudo entre os agricultores mais pobres. Em contrapartida, os argumentos favoráveis¹⁵⁷, de acordo com o mesmo trabalho, são os seguintes: 1) o mais baixo custo do projeto em relação aos processos de desapropriação por interesse social; 2) a agilidade operacional do processo, em contraposição à lentidão provocada por atrasos burocráticos e disputas judiciais; 3) a eliminação de conflitos pela posse da terra, em virtude da natureza consensual entre as partes contratantes intrínseca ao processo; 4) a possibilidade de completa transparência em todo o processo, tendo em vista a participação dos beneficiários; 5) a possibilidade de que a proliferação de associações, que é o primeiro requisito para habilitação ao projeto, possa ter repercussões sociais e políticas nos municípios, contribuindo para o “adensamento do capital social”.

Para Buainain, Silveira & Teófilo (2000), as vantagens esperadas do “Projeto Cédula da Terra” (PCT) são as seguintes: redução da burocracia e das disputas judiciais; aumento do número de beneficiários devido à redução de custos, da dependência do governo federal e de ingerências políticas; rápido processo de emancipação dos beneficiários; melhoria do bem-estar e da produtividade associada à ausência de tutela do setor público e à liberdade de decisão (p. 168). Segundo estes autores, o PCT tem como características: programa

¹⁵⁵Kilusang Magbubukid ng Pilipinas.

¹⁵⁶O trabalho analisa, em destaque, o movimento sindical estruturado em torno da CONTAG, o MST e a Comissão Pastoral da Terra – CPT.

¹⁵⁷Segundo Navarro (1998), “quase sempre recebidos com ceticismo pelas organizações mencionadas”.

descentralizado; auto-seleção dos beneficiários; participação associativa e não individual; o ativo é vendido, e não “distribuído”, através de uma operação de crédito fundiário; e autonomia dos beneficiários. Estas características produziriam uma estrutura de governança eficiente e sustentável, pelas seguintes razões: seleção de ativos de melhor qualidade; melhor seleção de beneficiários; e eficiência alocativa e produtiva (p. 169). Os autores relacionam também os possíveis “problemas” que poderiam ocorrer com o PCT (p. 170-173, grifos nossos). Os aspectos básicos ligados ao Projeto dizem respeito a: auto-seleção *eficiente* dos beneficiários; acesso a terras de *qualidade adequada*; e negociação como *etapa fundamental* para a aquisição da terra. Os possíveis efeitos negativos poderiam advir do “inflacionamento” dos preços das terras pelo crédito fundiário e do fato de que proprietários somente estariam dispostos a vender terras de má qualidade e com baixo potencial produtivo. Os autores consideram que o processo de auto-seleção é o *fator mais crítico* para o “esperado sucesso” do programa, e que o *caráter associativo* da participação no programa é um *elemento central* de sua estrutura de governança. São apontadas questões relativas à “*artificialidade*” de *algumas associações*, cuja formação é “iniciativa do próprio proprietário, interessado em vender terras aos seus meeiros ou arrendatários”, e à viabilidade das associações apenas quando existe “*uma massa crítica mínima de agricultores familiares* convivendo, próximos uns dos outros, com os mesmos problemas e dificuldades” (p. 172, grifo nosso). Os autores concluem que “a existência de uma massa crítica mínima de agricultores familiares coloca-se como *condição fundamental* para o desenvolvimento das formas associativas, dos serviços de apoio necessários ao seu fortalecimento e para produzir sinergia com outras iniciativas” (p. 173, grifo nosso).

Sauer (2003), em contrapartida, afirma que “muitas das áreas adquiridas são de terras ruins porque os recursos disponíveis não permitem comprar áreas de boa qualidade” (p. 99). Ademais, “um gasto maior com a compra de terras melhores significa não ter recursos para investimentos” (p. 100). Segundo conclusão deste autor, as dificuldades do PCT “são resultados inerentes à própria lógica interna do projeto. A racionalidade do Cédula pressupõe uma realidade histórica que não existe” (p. 100).

Segundo Borrás Jr. (2003, p. 390), “o mercado, como defendido pelo modelo de Reforma Agrária de Mercado (RAM), não pode desempenhar uma função redistributiva do modo como o Estado o faz”. Este autor afirma que as evidências empíricas da implementação inicial do modelo de RAM em países como Brasil, Colômbia e África do Sul sugerem que ele simplesmente não funciona como previsto pelos seus proponentes.

Pereira (2004, p. 257), por sua vez, conclui que

os programas orientados pelo MRAM [Modelo de Reforma Agrária de Mercado] mostraram até o momento que: a) não contribuem para democratizar a estrutura agrária, nem esse é o seu objetivo, pois foram criados tão-somente para aliviar seletivamente os efeitos sociais negativos provocados pelas políticas de ajuste estrutural; b) não têm condições de minimamente atender à demanda por terra existente, porque são desprovidos da capacidade de ganhar escala social devido ao pagamento em dinheiro a preços de mercado; c) são caros, o que os condena a serem programas de pequena dimensão socioeconômica, incapazes de atender à magnitude do problema agrário existente; d) em nada se assemelham a programas de reforma agrária distributiva, nem tampouco se aproximam de qualquer noção de justiça social.

5.2 Resultados do Crédito Fundiário

Como se pode constatar, a adoção do crédito fundiário como instrumento de aquisição e distribuição de terras aos pobres rurais suscita polêmica tanto do ponto de vista técnico quanto político.

Deve-se ter em conta que, como se verá adiante, o mais importante da análise é confrontar os projetos de crédito fundiário com a realidade do mercado de terras rurais. Entretanto, para que se possa estudar o seu desempenho efetivo é necessário, antes de mais nada, levar em consideração os resultados alcançados por tais projetos. Para tanto, foram compilados os dados disponíveis sobre o Projeto Cédula da Terra (PCT), no período 1997-2002, e sobre o Banco da Terra (BT), no período 1999-2002. Não foram compilados dados do Projeto de Crédito Fundiário e de Combate à Pobreza Rural, uma vez que, por ter se iniciado em 2001, não apresenta série histórica e volume de informações significativos para análise do período de estudo do presente trabalho¹⁵⁸.

Os resultados obtidos pelo PCT, no período 1997-2002¹⁵⁹, são apresentados nas tabelas 5.1 e 5.2, abaixo¹⁶⁰. Como se pode observar na tabela 5.1, o ano de 1997, primeiro de implantação do projeto, obteve resultados bastante modestos, razão pela qual apresentaram-se, na tabela 5.2, as médias anuais tanto para o período 1997-2002, quanto para 1998-2002. Pelos dados da tabela 5.1, pode-se concluir que o PCT, após um forte impulso inicial, no ano de 1998, passou a ter um comportamento oscilante e com tendência declinante, não sendo capaz de recuperar o desempenho inicial. No que se refere à distribuição pelos estados abrangidos pelo projeto, considerando os totais apresentados na tabela 5.2, pode-se verificar que Bahia, Ceará e Maranhão perfazem 76,4% do total de famílias beneficiadas, 83,5% do total de área adquirida e 69,0% do total do valor de compra de terras, o que os tornam os estados mais beneficiados.

¹⁵⁸Não foi possível obter informações específicas relativas a este Projeto, no período 2001-2002. Ao que parece, os dados sobre os resultados alcançados pelo Projeto passaram a ser divulgados no âmbito do já mencionado Projeto Nacional de Crédito Fundiário (PNCF).

¹⁵⁹Pelos dados disponíveis, ainda houve algumas operações realizadas nos anos de 2003 e 2004, nos estados do Maranhão e do Ceará, totalizando 156 famílias, 2.532 hectares e R\$ 633.171,00 na compra de terras.

¹⁶⁰Devem ser feitas as seguintes considerações sobre os dados obtidos sobre o PCT: 1º) de 1997 a 1999, os dados foram obtidos de NEAD (2002), enquanto que de 2000 a 2002, de BRASIL. MDA/SRA/DCF (2008a); 2º) de NEAD (2002) não foram computados os dados de 192 famílias da Bahia, totalizando 3.095 hectares e R\$ 948.622,00, em virtude de não haver informação sobre o ano de contratação, o que torna o dado inconsistente; 3º) por essas razões, os dados aqui apresentados divergem ligeiramente do de outros trabalhos, como, por exemplo, de Pereira (2004, p. 169).

Tabela 5.1 - Nº de famílias, área adquirida e valor de compra da terra - Projeto Cédula da Terra - 1997-2002

(valores em reais de 2002)

UF	Nº de famílias	Área (ha)	Valor da terra (R\$)	Nº de famílias	Área (ha)	Valor da terra (R\$)	Nº de famílias	Área (ha)	Valor da terra (R\$)
Maranhão	0	0	0	1.531	42.484	8.966.279	60	1.813	381.216
Ceará	98	3.043	1.026.373	1.613	58.526	15.588.315	191	6.824	1.548.717
Pernambuco	0	0	0	689	13.223	8.948.962	169	3.335	1.740.586
Bahia	122	3.898	904.797	1.840	32.275	15.242.873	357	7.492	2.182.933
Minas Gerais	0	0	0	682	17.842	6.873.339	275	6.024	1.737.166
Total	220	6.941	1.931.170	6.355	164.350	55.619.768	1.052	25.488	7.590.618
UF	Nº de famílias	Área (ha)	Valor da terra (R\$)	Nº de famílias	Área (ha)	Valor da terra (R\$)	Nº de famílias	Área (ha)	Valor da terra (R\$)
Maranhão	1.157	74.593	5.359.654	739	15.830	2.846.118	63	1.399	245.171
Ceará	725	28.198	6.868.976	764	27.550	5.632.602	224	9.793	1.517.355
Pernambuco	983	15.151	11.444.014	111	2.608	947.742	304	5.936	2.200.440
Bahia	778	22.908	5.025.556	755	13.982	4.368.237	699	15.108	4.464.393
Minas Gerais	200	3.767	1.549.062	31	750	180.160	180	3.532	989.812
Total	3.843	144.617	30.247.263	2.400	60.720	13.974.861	1.470	35.768	9.417.171

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados de NEAD, 2002 e BRASIL. MDA/SRA/DCF, 2008a.

Nota: Valores corrigidos pelo IGP-DI.

Tabela 5.2 - Nº de famílias, área adquirida e valor de compra da terra - Projeto Cédula da Terra - Total 1997-2002 e Médias anuais 1997-2002 e 1998-2002

(valores em reais de 2002)

UF	Total 1997-2002			Média anual 1997-2002			Média anual 1998-2002		
	Nº de famílias	Área (ha)	Valor da terra (R\$)	Nº de famílias	Área (ha)	Valor da terra (R\$)	Nº de famílias	Área (ha)	Valor da terra (R\$)
Maranhão	3.550	136.119	17.798.438	592	22.687	2.966.406	710	27.224	3.559.688
Ceará	3.615	133.934	32.182.338	603	22.322	5.363.723	703	26.178	6.231.193
Pernambuco	2.256	40.253	25.281.744	376	6.709	4.213.624	451	8.051	5.056.349
Bahia	4.551	95.663	32.188.789	759	15.944	5.364.798	886	18.353	6.256.798
Minas Gerais	1.368	31.915	11.329.539	228	5.319	1.888.257	274	6.383	2.265.908
Total	15.340	437.884	118.780.850	2.557	72.981	19.796.808	3.024	86.189	23.369.936

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados de NEAD, 2002 e BRASIL. MDA/SRA/DCF, 2008a.

Nota: Valores corrigidos pelo IGP-DI.

Quanto ao projeto do Banco da Terra, os resultados obtidos¹⁶¹ no período 1999-2002¹⁶² estão apresentados nas tabelas 5.3a, 5.3b e 5.4, a seguir. Como se pode verificar, dezoito estados foram contemplados com ações do Banco da Terra: na região Norte, apenas o estado de Tocantins recebeu recursos do projeto; na região Nordeste, ficaram de fora Ceará e Bahia, dois dos estados integrantes do PCT; todos os estados das regiões Sudeste e Sul fizeram parte do projeto e na região Centro-Oeste ficou de fora apenas o Distrito Federal.

¹⁶¹Os dados relativos ao Banco da Terra foram corrigidos, tendo em vista que se constataram inconsistências nas áreas adquiridas em três municípios de Mato Grosso, uma vez que as áreas médias calculadas por família atingiram valores muito elevados. Para que os resultados finais não ficassem distorcidos para este estado, optou-se por eliminar as informações deste três municípios, o que resultou na supressão total de 404 famílias, 580.384 hectares e R\$ 7.786.748,00 em compra de terras. Por esta razão, os dados são ligeiramente diferentes dos de outros trabalhos, como, por exemplo, o de Pereira (2004, p. 198).

¹⁶²No caso do Banco da Terra, houve, pelos dados disponíveis, operações em 2003, em quinze estados, totalizando 4.597 famílias, 198.780 hectares e R\$ 97.509.889,00 em compra de terras. Em 2004, houve ainda operações em Santa Catarina, no Rio de Grande do Sul e em Mato Grosso, totalizando 114 famílias, 1.577 hectares e R\$ 3.260.315,00 em compra de terras.

Como se pode observar nas tabelas 5.3a e 5.3b, houve crescimento significativo de 2000 para 2001 (já que não se pode levar em conta o ano de 1999, com apenas uma família beneficiada), para, em seguida, ocorrer uma estabilização no número de famílias beneficiadas.

Tabela 5.3a - N° de famílias, área adquirida e valor dos contratos de compra da terra - Projeto Banco da Terra - 1999-2000

(valores em reais de 2002)

Região/UF	1999			2000		
	N° de famílias	Área (ha)	Valor dos contratos (R\$)	N° de famílias	Área (ha)	Valor dos contratos (R\$)
Brasil	1	20	116.462	2.779	41.444	104.074.596
Norte	0	0	0	0	0	0
Nordeste	0	0	0	250	6.111	7.076.191
Sudeste	0	0	0	59	700	1.795.867
Sul	1	20	116.462	1.737	23.412	71.719.578
Centro-Oeste	0	0	0	733	11.221	23.482.960
Tocantins	0	0	0	0	0	0
Maranhão	0	0	0	0	0	0
Piauí	0	0	0	178	4.948	3.326.948
Rio Grande do Norte	0	0	0	0	0	0
Paraíba	0	0	0	0	0	0
Pernambuco	0	0	0	0	0	0
Alagoas	0	0	0	72	1.163	3.749.243
Sergipe	0	0	0	0	0	0
Minas Gerais	0	0	0	7	83	388.679
Espírito Santo	0	0	0	52	617	1.407.188
Rio de Janeiro	0	0	0	0	0	0
São Paulo	0	0	0	0	0	0
Paraná	0	0	0	200	2.411	12.019.473
Santa Catarina	1	20	116.462	772	12.432	36.674.565
Rio Grande do Sul	0	0	0	765	8.569	23.025.540
Mato Grosso do Sul	0	0	0	0	0	0
Mato Grosso	0	0	0	0	0	0
Goias	0	0	0	733	11.221	23.482.960

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados de BRASIL. MDA/SRA/DCF, 2008b.

Nota: Valores corrigidos pelo IGP-DI.

Tabela 5.3b - Nº de famílias, área adquirida e valor dos contratos de compra da terra - Projeto Banco da Terra - 2001-2002

(valores em reais de 2002)

Região/UF	2001			2002		
	Nº de famílias	Área (ha)	Valor dos contratos (R\$)	Nº de famílias	Área (ha)	Valor dos contratos (R\$)
Brasil	12.948	177.932	374.135.842	13.635	217.898	278.040.647
Norte	25	1.316	360.270	158	3.277	1.876.860
Nordeste	1.707	35.542	33.562.365	2.449	53.092	33.582.226
Sudeste	1.930	17.886	68.464.874	2.763	30.520	66.101.247
Sul	7.218	92.534	221.730.280	5.416	70.306	126.473.234
Centro-Oeste	2.068	30.654	50.018.053	2.849	60.703	50.007.080
Tocantins	25	1.316	360.270	158	3.277	1.876.860
Maranhão	0	0	0	33	827	120.296
Piauí	457	15.847	6.946.648	771	19.813	8.216.899
Rio Grande do Norte	15	285	283.413	438	9.146	6.827.806
Paraíba	355	9.371	6.226.911	511	11.818	6.928.361
Pernambuco	0	0	0	40	1.343	710.838
Alagoas	230	4.684	5.345.873	354	4.629	6.202.877
Sergipe	650	5.355	14.759.521	302	5.516	4.575.149
Minas Gerais	608	5.962	18.623.005	1.337	20.417	28.094.359
Espírito Santo	161	1.755	4.947.172	281	2.552	5.622.171
Rio de Janeiro	258	3.028	8.023.615	74	1.024	1.484.304
São Paulo	903	7.141	36.871.083	1.071	6.527	30.900.413
Paraná	913	9.122	35.344.210	660	9.224	17.541.424
Santa Catarina	2.034	32.589	74.190.489	1.325	21.513	38.385.716
Rio Grande do Sul	4.271	50.823	112.195.581	3.431	39.569	70.546.094
Mato Grosso do Sul	965	12.629	23.266.283	247	2.240	4.442.517
Mato Grosso	611	10.590	14.549.470	1.704	45.426	29.249.604
Goiás	492	7.435	12.202.300	898	13.037	16.314.959

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados de BRASIL. MDA/SRA/DCF, 2008b.

Nota: Valores corrigidos pelo IGP-DI.

Os dados apresentados na tabela 5.4 permitem verificar que as ações do Banco da Terra concentraram-se fundamentalmente nos estados da região Sul e Centro-Oeste, totalizando 68,2% das famílias beneficiadas, 66,1% da área adquirida e 71,9% do valor dos contratos de compra de terra. Se se considerar em conjunto as ações do Projeto Cédula da Terra e do Banco da Terra, pode-se afirmar que o crédito fundiário adotado no período em estudo praticamente não se ocupou da região Norte, e relegou a região Sudeste a uma posição secundária.

Tabela 5.4 - Nº de famílias, área adquirida e valor dos contratos de compra da terra - Projeto Banco da Terra - Total 1999-2002 e Média anual 2000-2002

(valores em reais de 2002)

Região/UF	Total 1999-2002			Média anual 2000-2002		
	Nº de famílias	Área (ha)	Valor dos contratos (R\$)	Nº de famílias	Área (ha)	Valor dos contratos (R\$)
Brasil	29.363	437.294	756.367.547	9.787	145.759	252.083.695
Norte	183	4.593	2.237.130	61	1.531	745.710
Nordeste	4.406	94.745	74.220.781	1.469	31.582	24.740.260
Sudeste	4.752	49.106	136.361.988	1.584	16.369	45.453.996
Sul	14.372	186.272	420.039.553	4.790	62.084	139.974.364
Centro-Oeste	5.650	102.578	123.508.093	1.883	34.193	41.169.364
Tocantins	183	4.593	2.237.130	61	1.531	745.710
Maranhão	33	827	120.296	11	276	40.099
Piauí	1.406	40.608	18.490.495	469	13.536	6.163.498
Rio Grande do Norte	453	9.431	7.111.219	151	3.144	2.370.406
Paraíba	866	21.189	13.155.272	289	7.063	4.385.091
Pernambuco	40	1.343	710.838	13	448	236.946
Alagoas	656	10.476	15.297.992	219	3.492	5.099.331
Sergipe	952	10.871	19.334.670	317	3.624	6.444.890
Minas Gerais	1.952	26.462	47.106.043	651	8.821	15.702.014
Espírito Santo	494	4.924	11.976.531	165	1.641	3.992.177
Rio de Janeiro	332	4.052	9.507.919	111	1.351	3.169.306
São Paulo	1.974	13.668	67.771.496	658	4.556	22.590.499
Paraná	1.773	20.757	64.905.107	591	6.919	21.635.036
Santa Catarina	4.132	66.554	149.367.232	1.377	22.178	49.750.257
Rio Grande do Sul	8.467	98.961	205.767.215	2.822	32.987	68.589.072
Mato Grosso do Sul	1.212	14.869	27.708.800	404	4.956	9.236.267
Mato Grosso	2.315	56.016	43.799.074	771	18.672	14.599.691
Goiás	2.123	31.693	52.000.219	707	10.564	17.333.406

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados de BRASIL. MDA/SRA/DCF, 2008b.

Nota: Valores corrigidos pelo IGP-DI.

Podem-se somar os dados dos dois projetos, para se ter uma idéia da magnitude do crédito fundiário praticado no Brasil, no período 1997-2002. É evidente que esta soma deve ser considerada um mero exercício, uma vez que se estão agregando informações oriundas de programas que utilizam parâmetros distintos para a seleção das famílias e, conseqüentemente, para a destinação dos recursos. Feita a ressalva, chega-se aos seguintes resultados, considerado o país como um todo: 44.703 famílias beneficiadas, 875.178 hectares de terras adquiridas e R\$ 875.148.397,00 na compra de terras¹⁶³. Entretanto, a apresentação, por si só, destes dados é insuficiente para possibilitar uma avaliação consistente do seu desempenho. Por esta razão, julga-se importante cotejar os resultados alcançados pelo crédito fundiário com as estimativas de necessidade e de preços de terras rurais, que é o objetivo da próxima seção.

5.3 Crédito Fundiário e Estimativas de Necessidade e de Preços de Terras Rurais

Esta seção tem por objetivo comparar os resultados alcançados pelo crédito fundiário adotado no Brasil no período 1997-2002 com a necessidade estimada para os agricultores sem terra ou com insuficiência de terra, e também com parâmetros relativos aos preços de terras rurais.

¹⁶³Valores em reais de 2002, corrigidos pelo IGP-DI.

No caso da necessidade de terras, como já se viu, foram elaborados cálculos distintos para estimar o número de famílias potenciais beneficiárias do Banco da Terra e do Projeto de Crédito Fundiário e Combate à Pobreza Rural (CFCPR)¹⁶⁴. Os cálculos para estimar a área necessária, por sua vez, considerou duas hipóteses para cada estimativa do número de famílias. Desse modo, estão disponíveis duas estimativas para o número de famílias potenciais beneficiárias e quatro estimativas para a área necessária. Considera-se que não é preciso, para a presente análise, cotejar os dados do crédito fundiário com todas as estimativas calculadas, tendo-se optado por utilizar os números estimados que, no total Brasil, apresentaram os menores valores. Desse modo, as comparações foram realizadas com os dados estimados para o CFCPR. No caso da estimativa de área, utilizou-se a 2ª hipótese, ou seja, aquela que leva em conta a área média da agricultura familiar. No caso do crédito fundiário, foram utilizadas as informações da média anual e do ano de melhor desempenho dos projetos. Como as ações tanto do Projeto Cédula da Terra quanto do Banco da Terra não abrangeram todos os estados brasileiros, optou-se por realizar as comparações de forma desagregada, ou seja, por estado.

As tabelas 5.5, 5.6 e 5.7 mostram as comparações relativas ao Projeto Cédula da Terra. Na tabela 5.5 é estabelecida a comparação entre o número de famílias beneficiárias estimado e o realizado, enquanto que, na tabela 5.6, a comparação se dá entre a área estimada e a adquirida. A relação entre os resultados estimados e os realizados expressam o ritmo da ação do Projeto, ou seja, o número de anos que seriam necessários para atender à necessidade estimada, na hipótese de que todas as demais variáveis permanecessem constantes. Como se pode verificar, considerados os resultados alcançados pelo Projeto, o ritmo é bastante lento, tanto no que diz respeito ao número de famílias beneficiárias quanto à área adquirida¹⁶⁵. O Ceará é o estado que apresenta o ritmo menos lento, tanto para o número de famílias quanto para a área adquirida. Ainda assim, trata-se de um valor bastante elevado. Tais resultados sugerem que o Projeto Cédula da Terra não teria como lograr resultados significativos em prazo curto, mesmo que as ações realizadas em 1998 se mantivessem constantes para os anos seguintes. Deve-se salientar que, como visto anteriormente, as ações do Projeto tornaram-se declinantes a partir daquele ano.

¹⁶⁴Como já observado no capítulo anterior, para fins de cálculo das estimativas de necessidade de terras optou-se por utilizar os parâmetros destes dois programas, tendo em vista que são aqueles que têm abrangência geográfica mais ampla. O Projeto Cédula da Terra não teve seus parâmetros considerados para esta finalidade, em virtude de a sua abrangência estar limitada a alguns estados do Nordeste e ao norte de Minas Gerais.

¹⁶⁵Deve-se ter em conta que, para Minas Gerais, a relação entre o estimado e o realizado está superestimada, uma vez que a estimativa foi feita para todo o estado, enquanto que a ação do Cédula da Terra se circunscreveu ao norte do estado.

Tabela 5.5 - Comparação entre nº de famílias beneficiárias do Projeto Cédula da Terra e o nº estimado segundo o Projeto de Crédito Fundiário e Combate à Pobreza Rural

UF	Nº de famílias beneficiárias			Estimado sobre realizado	
	Realizado Cédula da Terra		Estimado CFCPR	(c) / (a)	(c) / (b)
	1998	Média 1998-2002			
(a)	(b)	(c)			
Maranhão	1.531	710	303.011	198	427
Ceará	1.613	703	304.335	189	433
Pernambuco	689	451	249.000	361	552
Bahia	1.840	886	547.469	298	618
Minas Gerais	682	274	422.572	620	1.544
Total	6.355	3.024	1.826.387	287	604

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados de NEAD, 2002, BRASIL. MDA/SRA/DCF, 2008a e Tabulações Especiais do Censo Agropecuário 1995-1996 do IBGE.

Tabela 5.6 - Comparação entre área adquirida pelo Projeto Cédula da Terra e área estimada segundo o Projeto de Crédito Fundiário e Combate à Pobreza Rural

UF	Área (ha)			Estimado sobre realizado	
	Realizado Cédula da Terra		Estimado CFCPR	(c) / (a)	(c) / (b)
	1998	Média 1998-2002			
(a)	(b)	(c)			
Maranhão	42.484	27.224	10.145.165	239	373
Ceará	58.526	26.178	8.918.540	152	341
Pernambuco	13.223	8.051	4.105.846	311	510
Bahia	32.275	18.353	9.481.365	294	517
Minas Gerais	17.842	6.383	17.202.696	964	2.695
Total	164.350	86.189	49.853.612	303	578

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados de NEAD, 2002, BRASIL. MDA/SRA/DCF, 2008a e Tabulações Especiais do Censo Agropecuário 1995-1996 do IBGE.

A tabela 5.7 apresenta comparação que pretende revelar se a área média destinada a cada família beneficiária do Projeto era suficiente não apenas para o seu sustento, como também para o seu desenvolvimento socioeconômico. Deve-se lembrar que as estimativas sobre área aqui utilizadas levaram em consideração a área média dos agricultores familiares consolidados ou em processo de consolidação. Isto significa que uma relação entre a área média adquirida e a estimada superior a 100% indica que, do ponto de vista do tamanho da propriedade, as famílias beneficiárias terão, potencialmente, condições para subsistir e progredir¹⁶⁶. Desse modo, os resultados expressos na tabela 5.7 sugerem que o Projeto, na

¹⁶⁶É evidente que o tamanho da propriedade é uma variável necessária mas não suficiente para garantir o êxito de um empreendimento agrícola. O presente trabalho faz, por conseguinte, uma hipótese simplificadora, tendo em vista a análise agregada realizada.

maioria dos casos, possibilitou a aquisição de áreas de tamanho adequado para as famílias beneficiárias¹⁶⁷.

Tabela 5.7- Comparação entre área média adquirida pelo Projeto Cédula da Terra e área média estimada segundo o Projeto de Crédito Fundiário e Combate à Pobreza Rural

UF	Área média (ha)			Realizado sobre estimado (%)	
	Realizado Cédula da Terra		Estimado CFCPR	(c) / (a)	(c) / (b)
	1998	Média 1998-2002			
(a)	(b)	(c)			
Maranhão	27,7	38,3	33,5	82,9	114,5
Ceará	36,3	37,2	29,3	123,8	127,0
Pernambuco	19,2	17,8	16,5	116,4	108,2
Bahia	17,5	20,7	17,3	101,3	119,6
Minas Gerais	26,2	23,3	40,7	64,3	57,3
Total	25,9	28,5	27,3	94,7	104,4

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados de NEAD, 2002, BRASIL. MDA/SRA/DCF, 2008a e Tabulações Especiais do Censo Agropecuário 1995-1996 do IBGE.

Nas tabelas seguintes (5.8, 5.9 e 5.10) encontram-se os resultados das comparações relativas ao Banco da Terra. As tabelas 5.8 e 5.9 revelam, em termos agregados, um ritmo também bastante lento da ação do Banco da Terra. Análise anterior mostrou que as ações deste programa foram direcionadas principalmente para os estados da região Sul, secundados pelos da região Centro-Oeste. Talvez por esta razão, o ritmo é menos lento nestas duas regiões. O ritmo de Mato Grosso é o menos lento no que refere ao número de famílias beneficiárias, seguido de Santa Catarina e Rio Grande do Sul. É possível que o resultado de Mato Grosso esteja comprometido pelo expurgo realizado nos dados deste estado, conforme relatado anteriormente. É de se salientar que há uma enorme disparidade entre os resultados relativos à comparação do número de famílias e os da área, sendo bastante mais lento o ritmo da ação no que diz respeito à área adquirida. Uma explicação para esta disparidade pode estar no fato de que, ao contrário do que se verificou para o Projeto Cédula da Terra, as áreas médias adquiridas pelo Banco da Terra são, na maioria dos estados (14, num total de 18), insuficientes para o sustento e o progresso das famílias beneficiárias (tabela 4.10). Isto indica uma inadequação, do ponto de vista de tamanho, das ações de aquisição de terras por parte do Banco da Terra.

¹⁶⁷Os resultados da comparação sobre área média para Minas Gerais podem estar distorcidos, uma vez que a estimativa foi feita para todo o estado, enquanto que a ação do Cédula da Terra se circunscreveu ao norte do estado.

Tabela 5.8 - Comparação entre nº de famílias beneficiárias do Banco da Terra e o nº estimado segundo o Projeto de Crédito Fundiário e Combate à Pobreza Rural

UF	Nº de famílias beneficiárias			Estimado sobre realizado	
	Realizado Banco da Terra		Estimado CFCPR	(c) / (a)	(c) / (b)
	2002	Média 2000-2002			
(a)	(b)	(c)	(c) / (a)	(c) / (b)	
Tocantins	158	61	25.550	162	419
Maranhão	33	11	303.011	9.182	27.546
Piauí	771	469	164.779	214	352
Rio Grande do Norte	438	151	88.930	203	589
Paraíba	511	289	124.529	244	431
Pernambuco	40	13	249.000	6.225	18.675
Alagoas	354	219	124.476	352	569
Sergipe	302	317	83.961	278	265
Minas Gerais	1.337	651	422.572	316	649
Espírito Santo	281	165	59.163	211	359
Rio de Janeiro	74	111	41.132	556	372
São Paulo	1.071	658	243.747	228	370
Paraná	660	591	206.172	312	349
Santa Catarina	1.325	1.377	67.960	51	49
Rio Grande do Sul	3.431	2.822	160.012	47	57
Mato Grosso do Sul	247	404	43.855	178	109
Mato Grosso	1.704	771	55.884	33	72
Goiás	898	707	84.284	94	119
Total	13.635	9.787	2.549.016	187	260

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados de BRASIL. MDA/SRA/DCF, 2008a e Tabulações Especiais do Censo Agropecuário 1995-1996 do IBGE.

**Tabela 5.9 - Comparação entre área adquirida
Pelo Banco da Terra e o área estimada segundo o
Projeto de Crédito Fundiário e Combate à Pobreza Rural**

UF	Área (ha)			Estimado sobre realizado	
	Realizado Banco da Terra		Estimado CFCPR	(c) / (a)	(c) / (b)
	2002	Média 2000-2002			
(a)	(b)	(c)	(c) / (a)	(c) / (b)	
Tocantins	3.277	1.531	4.632.032	1.413	3.025
Maranhão	827	276	10.145.165	12.267	36.758
Piauí	19.813	13.536	7.150.225	361	528
Rio Grande do Norte	9.146	3.144	2.828.769	309	900
Paraíba	11.818	7.063	2.751.512	233	390
Pernambuco	1.343	448	4.105.846	3.057	9.165
Alagoas	4.629	3.492	1.729.374	374	495
Sergipe	5.516	3.624	958.158	174	264
Minas Gerais	20.417	8.821	17.202.696	843	1.950
Espírito Santo	2.552	1.641	1.745.868	684	1.064
Rio de Janeiro	1.024	1.351	1.022.088	998	757
São Paulo	6.527	4.556	9.281.460	1.422	2.037
Paraná	9.224	6.919	5.242.056	568	758
Santa Catarina	21.513	22.178	1.801.534	84	81
Rio Grande do Sul	39.569	32.987	4.634.818	117	141
Mato Grosso do Sul	2.240	4.956	4.630.933	2.067	934
Mato Grosso	45.426	18.672	5.729.710	126	307
Goiás	13.037	10.564	8.939.234	686	846
Total	217.898	145.759	94.531.478	434	649

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados de BRASIL. MDA/SRA/DCF, 2008a e Tabulações Especiais do Censo Agropecuário 1995-1996 do IBGE.

**Tabela 5.10 - Comparação entre área média adquirida
Pelo Banco da Terra e área média estimada segundo o
Projeto de Crédito Fundiário e Combate à Pobreza Rural**

UF	Área média (ha)			Realizado sobre estimado (%)	
	Realizado Banco da Terra		Estimado CFCPR	(a) / (c)	(b) / (c)
	2002	Média 2000-2002			
(a)	(b)	(c)			
Tocantins	20,7	25,1	181,3	11,4	13,8
Maranhão	25,1	25,1	33,5	74,8	74,9
Piauí	25,7	28,9	43,4	59,2	66,6
Rio Grande do Norte	20,9	20,8	31,8	65,6	65,5
Paraíba	23,1	24,5	22,1	104,7	110,7
Pernambuco	33,6	33,6	16,5	203,6	203,8
Alagoas	13,1	16,0	13,9	94,1	114,9
Sergipe	18,3	11,4	11,4	160,1	100,1
Minas Gerais	15,3	13,6	40,7	37,5	33,3
Espírito Santo	9,1	10,0	29,5	30,8	33,8
Rio de Janeiro	13,8	12,2	24,8	55,7	49,1
São Paulo	6,1	6,9	38,1	16,0	18,2
Paraná	14,0	11,7	25,4	55,0	46,0
Santa Catarina	16,2	16,1	26,5	61,2	60,8
Rio Grande do Sul	11,5	11,7	29,0	39,8	40,4
Mato Grosso do Sul	9,1	12,3	105,6	8,6	11,6
Mato Grosso	26,7	24,2	102,5	26,0	23,6
Goiás	14,5	14,9	106,1	13,7	14,1
Total	16,0	14,9	37,1	43,1	40,2

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados de BRASIL. MDA/SRA/DCF, 2008a e Tabulações Especiais do Censo Agropecuário 1995-1996 do IBGE.

Outro aspecto relevante sobre o crédito fundiário é o preço pago pela aquisição das terras pelas famílias beneficiárias. Para avaliar os preços praticados pelo programa foram estabelecidos como parâmetros de comparação os preços de terras da Fundação Getúlio Vargas (FGV), para o caso do Projeto Cédula da Terra, e as estimativas de custo de obtenção da terra oriundas do trabalho de Shiki, Neder & Teixeira (1998), para o Banco da Terra¹⁶⁸. Este trabalho aponta para o fato de que o custo total da terra chega a atingir cinco vezes o custo do depósito inicial realizado pelo INCRA, no caso das desapropriações em que ocorre processo judicial. Isso não significa, entretanto, que o custo total da terra é elevado e superior ao preço de mercado e sim que o custo do depósito inicial é muito baixo, o que acaba induzindo os proprietários das terras desapropriadas a recorrer à justiça. Portanto, parece haver convergência entre o custo total da terra desapropriada e o preço de mercado, o que não pode nem deve ser confundido com a discrepância verificada entre os custos inicial e final das desapropriações¹⁶⁹. Desse modo, ao menos no que se refere aos preços da terra, e tendo em conta o estudo mencionado, não haveria vantagem significativa para o crédito fundiário¹⁷⁰.

¹⁶⁸Estudo mais recente sobre gastos com reforma agrária pode ser encontrado em Marques (2007).

¹⁶⁹Poder-se-ia argumentar que, em se tratando de desapropriação por interesse social, é elevada a indenização a preço de mercado. Essa é, contudo, uma questão juridicamente controversa, tendo em vista o preceito

No caso do Projeto Cédula da Terra, foram usados para comparação os dados de 1998, ano de seu melhor desempenho. Tais dados foram comparados com a média dos preços de terras da FGV para o mesmo ano¹⁷¹. Os resultados encontram-se na tabela 5.11, a seguir. Como se pode observar, em todos os estados os valores das terras do PCT situam-se abaixo dos preços das terras de lavouras da FGV. Isto poderia significar que a aquisição de terras pelo Projeto logrou obter valores inferiores aos de mercado, o que seria um dado favorável à sua execução. Entretanto, verifica-se que, à exceção do Ceará, os valores de aquisição do PCT são significativamente inferiores aos preços das terras de lavouras da FGV, o que sugere que podem estar sendo adquiridas terras de baixa qualidade, sobretudo se se considerar que, nos casos de Pernambuco e Bahia, os valores se aproximam dos preços das terras de campos, sabidamente as de pior qualidade¹⁷². É evidente que a garantia de êxito das famílias beneficiárias depende, em boa parte, da qualidade das terras adquiridas, o que, no caso em análise, significa que se deve dar preferência às terras aptas para lavoura. Desse modo, deve-se olhar com cautela para os resultados alcançados pelo PCT¹⁷³.

Tabela 5.11 - Comparação entre o valor das terras/ha do Projeto Cédula da Terra e o preço das terras/ha da FGV - 1998
(valores em reais de 1998)

UF	PCT Valor das terras/ha	FGV Preço das terras/ha				
		Lavouras	Campos	Pastagens	Matas	Média
Maranhão	114,79	196,99	78,22	268,56	156,94	177,77
Ceará	144,87	168,55	97,98	116,11	103,31	120,47
Pernambuco	368,10	649,78	339,23	449,22	214,92	417,48
Bahia	256,88	595,99	221,63	396,10	220,88	333,72
Minas Gerais	209,53	1.025,15	413,91	602,05	375,30	544,68

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados de NEAD, 2002, BRASIL. MDA/SRA/DCF, 2008a e FGV, Preços de terras 1998.

Quanto ao Banco da Terra, optou-se por estabelecer uma comparação entre os valores de terras obtidos na aquisição de terras e as estimativas de custos de obtenção de terras para a reforma agrária. O objetivo aqui é verificar em que medida a prática do crédito fundiário conseguiu atingir uma de suas metas mais importantes, qual seja, a de ter custos inferiores aos da reforma agrária “tradicional”, vale dizer, a que utiliza o instrumento da desapropriação na

constitucional de “justa indenização” [ver, a respeito, Castilho (1998) e Rocha (1998)]. Ademais, o que se pretende no caso é estabelecer uma comparação entre os custos da terra nos casos de utilização da desapropriação e do crédito fundiário.

¹⁷⁰Um argumento adicional utilizado é o da “gratuidade”, para os beneficiários, da terra desapropriada, em contraposição à cobrança no caso do crédito fundiário. Entretanto, o próprio Estatuto da Terra prevê, em seu artigo 25, a venda de terras desapropriadas. Isso significa que não se pode atribuir ao instrumento da desapropriação, tal como está regulamentado em nosso país, a responsabilidade pela referida gratuidade.

¹⁷¹A FGV divulga semestralmente os preços das terras de lavouras, campos, pastagens e matas. Para obtenção de um preço médio, foram ponderados tais preços pelas respectivas áreas, por estado, obtidas do Censo Agropecuário 1995-96 do IBGE. Os preços médios para o ano de 1998 foram obtidos pela média aritmética dos preços dos dois semestres deste ano.

¹⁷²No caso de Minas Gerais, é necessário levar em consideração o já exposto anteriormente acerca do fato de que a ação do Cédula da Terra circunscreveu-se ao norte do estado, enquanto que as comparações foram realizadas tendo em conta a realidade de todo o estado.

¹⁷³É importante observar que, no presente trabalho, são considerados os preços médios estaduais pagos para a aquisição de terras, o que tende a encobrir diferenças existentes entre regiões de um mesmo estado. Desse modo, é possível que haja casos de aquisições de terras de boa qualidade em algumas regiões no interior dos estados analisados.

sua execução. Para tanto, foram utilizados os dados do Banco da Terra relativos a 2002, ano de melhor desempenho do programa. A comparação foi realizada, como já se mencionou, com os dados oriundos do trabalho de Shiki, Neder & Teixeira (1998, p. 28), feita a devida correção dos valores monetários para o ano de 2002¹⁷⁴. A tabela 5.12 mostra os resultados obtidos. Como se observou anteriormente, as regiões Sul e Centro-Oeste foram as que concentraram as ações do Banco da Terra. Justamente nestas duas regiões os valores por hectare dos contratos de aquisição de terras é bastante superior às estimativas do custo total por hectare de aquisição da terra para a reforma agrária. Desse modo, ao contrário do que se poderia esperar, não se verificou o barateamento do preço da terra com a adoção do crédito fundiário. Em contrapartida, nestas duas regiões, os resultados por família do Banco da Terra são inferiores aos das estimativas de custo da terra. Deve-se ressaltar, contudo, como já visto, que as áreas adquiridas pelo programa foram, na maioria dos estados, inferiores às áreas médias estimadas. Assim, este último resultado indica tão-somente que as despesas por família foram relativamente baixas, em virtude de o Banco da Terra ter adquirido terra em quantidade insuficiente para as famílias beneficiadas.

Tabela 5.12 - Comparação entre o valor dos contratos do Banco da Terra e o custo total de aquisição da terra - 2002

(valores em reais de 2002)

Brasil e Regiões	Valor dos contratos Banco da Terra (1)		Custo total de aquisição da terra (2)		Comparação entre (1) e (2)	
	Valor/ha (a)	Valor/fam. (b)	Valor/ha (c)	Valor/fam. (d)	(a) / (c)	(b) / (d)
Brasil	1.276,01	20.391,69	319,28	12.902,25	4,00	1,58
Norte	572,74	11.878,86	190,83	9.781,41	3,00	1,21
Nordeste	632,53	13.712,63	1.182,33	103.130,82	0,53	0,13
Sudeste	2.165,83	23.923,72	2.552,09	42.410,94	0,85	0,56
Sul	1.798,90	23.351,78	553,35	32.245,22	3,25	0,72
C.-Oeste	823,80	17.552,50	394,66	20.028,59	2,09	0,88

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados de BRASIL. MDA/SRA/DCF, 2008a e Shiki, Neder & Teixeira (1998, p.28).

Os dados acima analisados revelam que o crédito fundiário adotado no Brasil, no período 1997-2002, ficou longe de se constituir num programa adequado para promover a aquisição de terras para os agricultores pobres.

5.4 Crédito Fundiário e Desapropriação

Já se chamou atenção para o fato de que o crédito fundiário tem sido apresentado como um instrumento complementar e/ou alternativo à desapropriação de terras improdutivas. Como já mencionado, Medeiros (2002, p. 114) considera que “o eixo central do debate em torno da reforma agrária hoje no Brasil [...] é o peso relativo da desapropriação *versus* mecanismos de mercado”.

Os defensores da adoção dos mecanismos de mercado tendem, de modo geral, a contrapô-los ao “velho” instrumento da desapropriação de terras ociosas, que é visto como

¹⁷⁴Os valores do referido trabalho estão apresentados em dólares de dezembro de 1997. A correção para valores em reais de 2002 foi feita da seguinte forma: 1) aplicou-se a taxa de câmbio média de dezembro de 1997, que era de R\$ 1,1128 (obtida em www.ipeadata.org.br em 10/01/2008); 2) sobre este valor foi aplicada a variação do IGP-DI de dezembro de 1997 a dezembro de 2002.

ultrapassado e inadequado às atuais circunstâncias, tanto do ponto de vista econômico, quanto político. Esse posicionamento é encontrado com frequência na literatura sobre o tema, seja em âmbito internacional, seja nacional. Os argumentos contrários à desapropriação comumente utilizados dizem respeito à excessiva centralização das suas ações, à lentidão do processo desapropriatório, em fase administrativa e judicial, e ao alto custo das indenizações pagas aos proprietários das terras desapropriadas. A essa “reforma agrária tradicional”, lenta e custosa, é contraposta uma “reforma agrária de mercado”, em que um dos mecanismos – o crédito fundiário – seria viável por adotar um modelo descentralizado de implementação e gestão – com a participação dos beneficiários diretos – e por se utilizar de mecanismos de mercado para a aquisição de terras rurais, cujo preço seria declinante em virtude das políticas de ajuste macroeconômico adotadas. Um outro mecanismo – a tributação da terra agrícola –, que tem sido utilizado especialmente no Brasil, adotaria forte taxação progressiva sobre as terras ociosas, o que levaria ao desestímulo da retenção de terras para fins especulativos, induzindo ao aumento da produção e à redução do preço da terra. Entretanto, as formulações relativas aos mecanismos de mercado não explicam por que razão não seria possível adotar o desenho institucional proposto para o caso da reforma agrária via desapropriação, assim como não consideram que o preço declinante da terra deveria influir também no custo de futuras desapropriações, barateando-as.

A utilização da desapropriação por interesse social no Brasil tem uma trajetória contraditória, como, de resto, é a história recente da reforma agrária brasileira. A utilização desse instrumento passa a ter viabilidade jurídica no início do regime militar, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 10, de 09/11/1964, que possibilitou a desapropriação mediante pagamento de prévia e justa *indenização em títulos especiais da dívida pública*¹⁷⁵, ao contrário da anterior prévia e justa indenização *em dinheiro*, que tornava praticamente impossível a sua adoção. É interessante observar que tal dispositivo era uma das reivindicações das forças progressistas no período pré-1964, e, possivelmente, foi, entre muitos, um dos motivos para o golpe de abril de 1964. A partir desse marco constitucional, o instrumento da desapropriação por interesse social como forma de acesso à propriedade rural teve a sua definição no Estatuto da Terra (Lei nº 4.504, de 30/11/1964)¹⁷⁶. No contexto da época, a inclusão da desapropriação no texto da lei foi marcada por contradições no bloco dominante que assumiu o poder em 1964¹⁷⁷. Desse modo, embora dispusesse do instrumento legal, o regime militar praticamente não o utilizou. A reorganização das forças progressistas no final dos anos 1970 e início dos 1980 recolocou, entre outras, a questão agrária na agenda política. Desse modo, a utilização da desapropriação por interesse social passou a se constituir em uma das reivindicações dos movimentos favoráveis à reforma agrária, sob o argumento de que o aparato legal disponível poderia ser acionado para tal fim. Esta foi a tônica de uma primeira fase do governo da Nova República, que incorporou diversos dos quadros históricos

¹⁷⁵ Art. 5º da Emenda Constitucional nº 10.

¹⁷⁶ A reforma agrária é objeto do Título II (artigos 16 a 46) do Estatuto da Terra. A desapropriação por interesse social é definida como a primeira das várias formas de acesso à propriedade rural no artigo 17.

¹⁷⁷ Basta mencionar que a mensagem presidencial que encaminha o Estatuto da Terra ao Congresso, afirma, no seu parágrafo 20, que “dentro das grandes determinantes reformistas que o projeto estabelece, são empregados os mecanismos usuais de todos os processos de Reforma Agrária, democrática e não espolizada. O instrumento fiscal foi utilizado, empregando-se sobretudo o princípio universal da tributação progressiva”. Assim também, o Decreto nº 55.891, de 31/03/1965, que regulamenta o Estatuto, dispõe, no artigo 2º, que: “os meios a serem utilizados pelo Poder Público, para execução da Reforma Agrária e para a promoção da Política Agrícola [...] são: I - a Tributação, compreendendo a cobrança do Imposto Territorial Rural progressivo [...]; II - a Assistência e Proteção à Economia Rural [...]; III - a desapropriação por interesse social e por necessidade ou utilidade pública [...]; IV - a colonização oficial e particular [...]; V - os demais meios complementares previstos na legislação em vigor [...]”. A idéia da existência de contradições no bloco dominante é reforçada por um de seus protagonistas, com a afirmação de que ficou resolvido “que o eixo da reforma seria a tributação e não a expropriação, que teria posição secundária” (VIANA FILHO, 1975, p. 276).

da luta pela reforma agrária no Brasil, permitindo que a desapropriação tomasse impulso. Foi um processo eivado de contradições, que se caracterizou por uma derrota parcial das forças reformistas e pela emergência do movimento contra-reformista¹⁷⁸, que se agrupou na União Democrática Ruralista (UDR), e que passou a ter influência política ativa, sobretudo na Assembléia Nacional Constituinte. Embora não tenha sido eliminada da Constituição e da legislação infra-constitucional, a desapropriação sofreu limitações quanto ao seu uso (Medeiros, 2002, p. 36-39). Como resultado, no período final do governo da Nova República a utilização da desapropriação reduziu-se, e, em seguida, foi praticamente eliminada no governo Collor. No governo Itamar Franco, que se sucedeu ao *impeachment* de Collor, as desapropriações foram retomadas¹⁷⁹. O impulso dessa retomada, potencializado pela articulação dos movimentos pró-reforma agrária, em particular o MST, possibilitou que a desapropriação prosseguisse sendo utilizada significativamente no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso, tendo havido um declínio no seu segundo governo.

Este breve relato histórico serve de pano de fundo para análise da evolução da área desapropriada no Brasil no período 1964-2002¹⁸⁰ (gráfico 5.1). Como já salientado, em grande parte desse período o instrumento da desapropriação para fins de reforma agrária não foi praticamente utilizado. A área média anual, no período 1964-84, foi de 281,8 mil hectares. No período 1985-89, a média anual se eleva para 956,3 mil hectares, ao passo que, entre 1990 e 1992, a média despenca para 32,4 mil hectares anuais, não tendo se verificado desapropriação alguma em 1992. Há uma recuperação em 1993-94, com média anual de 682,6 mil hectares, que será potencializada no período 1995-98, quando a média passará para 1.896,2 mil hectares anuais, sendo esta a maior média anual dos períodos considerados. No período mais recente, 1999-2002, assiste-se a uma queda da média anual, que, ainda assim, mantém-se em 708,3 mil hectares. Não por acaso, os períodos mencionados referem-se a ciclos políticos definidos: respectivamente, regime militar, Nova República, Governo Fernando Collor, Governo Itamar Franco e os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso.

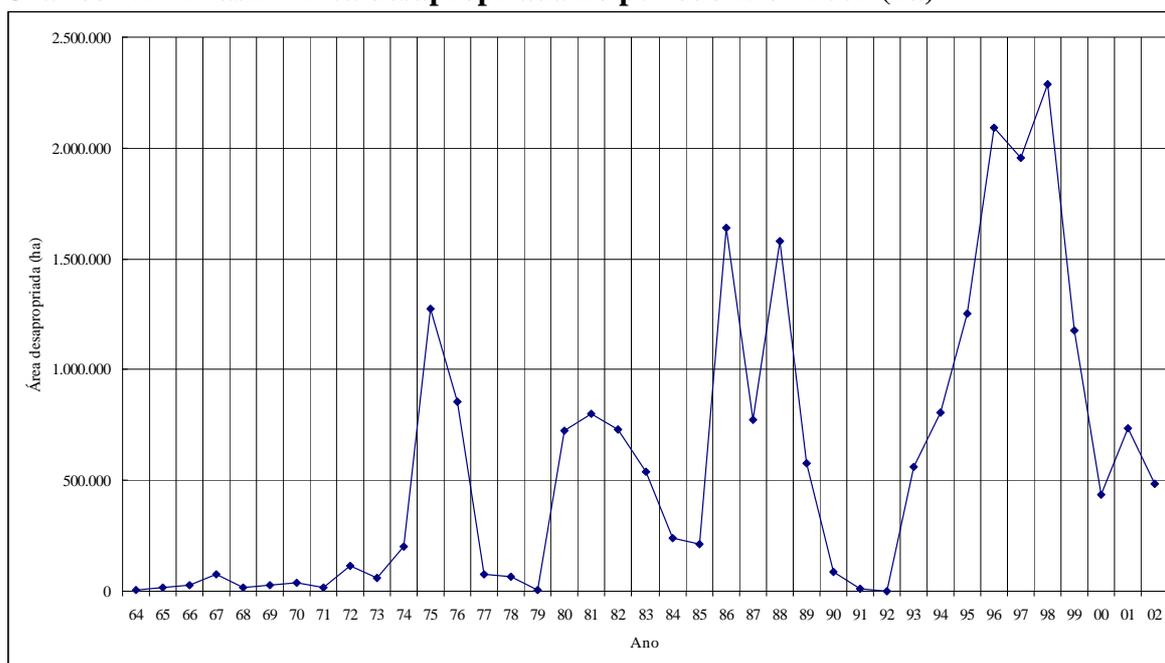
Tão importante quanto analisar as médias anuais desses diferentes períodos é observar a trajetória da desapropriação, vista sob a ótica da área afetada. É interessante verificar que, no período mais recente, há um crescimento continuado da área desapropriada desde 1993 até 1998, com uma ligeira queda em 1997, e um sensível declínio a partir de 1999.

¹⁷⁸A esse respeito, ver Gomes da Silva (1987).

¹⁷⁹Segundo Medeiros (2002, p. 39), “as desapropriações foram retomadas pelo governo federal, ao mesmo tempo em que se iniciou uma abertura de diálogo com os demandantes de terra, sendo nomeadas para a direção do Incra pessoas com trânsito e reputabilidade entre os movimentos sociais”.

¹⁸⁰Para o ano de 1971, foi excluída a área relativa ao Polígono de Altamira, que totaliza 6.343.950 hectares, uma vez que a maior parte dela se destinava à construção da rodovia Transamazônica. Para 2002, as informações foram disponibilizadas até 4 de dezembro.

Gráfico 5.1 - Brasil - Área desapropriada no período 1964-2002 (ha)



Fontes: INCRA, Áreas declaradas de interesse social para fins de desapropriação (para os anos de 1964 a 1985); BRASIL. MDA/INCRA, Relatório analítico da desapropriação de imóveis rurais (para os anos de 1986 a 2002).

Obs.: a) Para o ano de 1971, foi excluída a área dos imóveis relativa ao Polígono de Altamira.

b) Para o ano de 2002, foram disponibilizadas informações até 4 de dezembro.

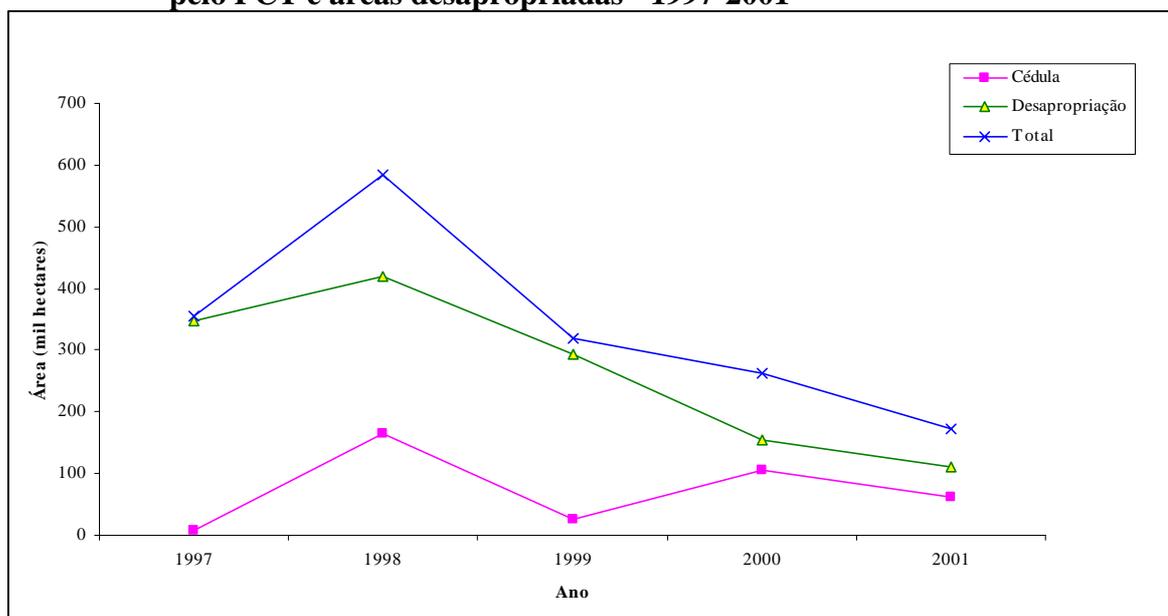
É interessante observar que o declínio da área desapropriada no segundo governo Fernando Henrique Cardoso praticamente coincide com a implementação do crédito fundiário no Brasil¹⁸¹.

Como já se viu, o crédito fundiário foi apresentado como um instrumento complementar e/ou alternativo à desapropriação de terras improdutivas. Com o intuito de verificar o que ocorreu efetivamente, é feita uma análise da evolução da aplicação dos dois instrumentos no período 1997-2001, nos estados abrangidos pelo Projeto Cédula da Terra (PCT). A escolha deste Projeto, e não do Banco da Terra, se deveu ao fato de que o primeiro possui uma série temporal mais longa, uma vez que o segundo somente começou a operar efetivamente no ano de 2000.

Para garantir a comparabilidade das informações relativas a ambos os instrumentos e evitar que dados demasiadamente agregados encobrissem o fenômeno que se pretendia observar, esta análise foi realizada partindo-se das informações das áreas adquiridas pelo PCT nos municípios de cada estado, para cada ano considerado. Em seguida, foram obtidas, para estes mesmos municípios e anos, as informações relativas às desapropriações realizadas. Por último, tais informações foram agregadas para cada estado e também para o conjunto dos estados considerados. Os resultados estão apresentados nos dois gráficos a seguir, o primeiro dos quais considera o total dos estados, e o segundo apresenta cada um dos estados separadamente.

¹⁸¹Embora não se possa afirmar que exista uma correlação entre o declínio da desapropriação e a utilização do crédito fundiário.

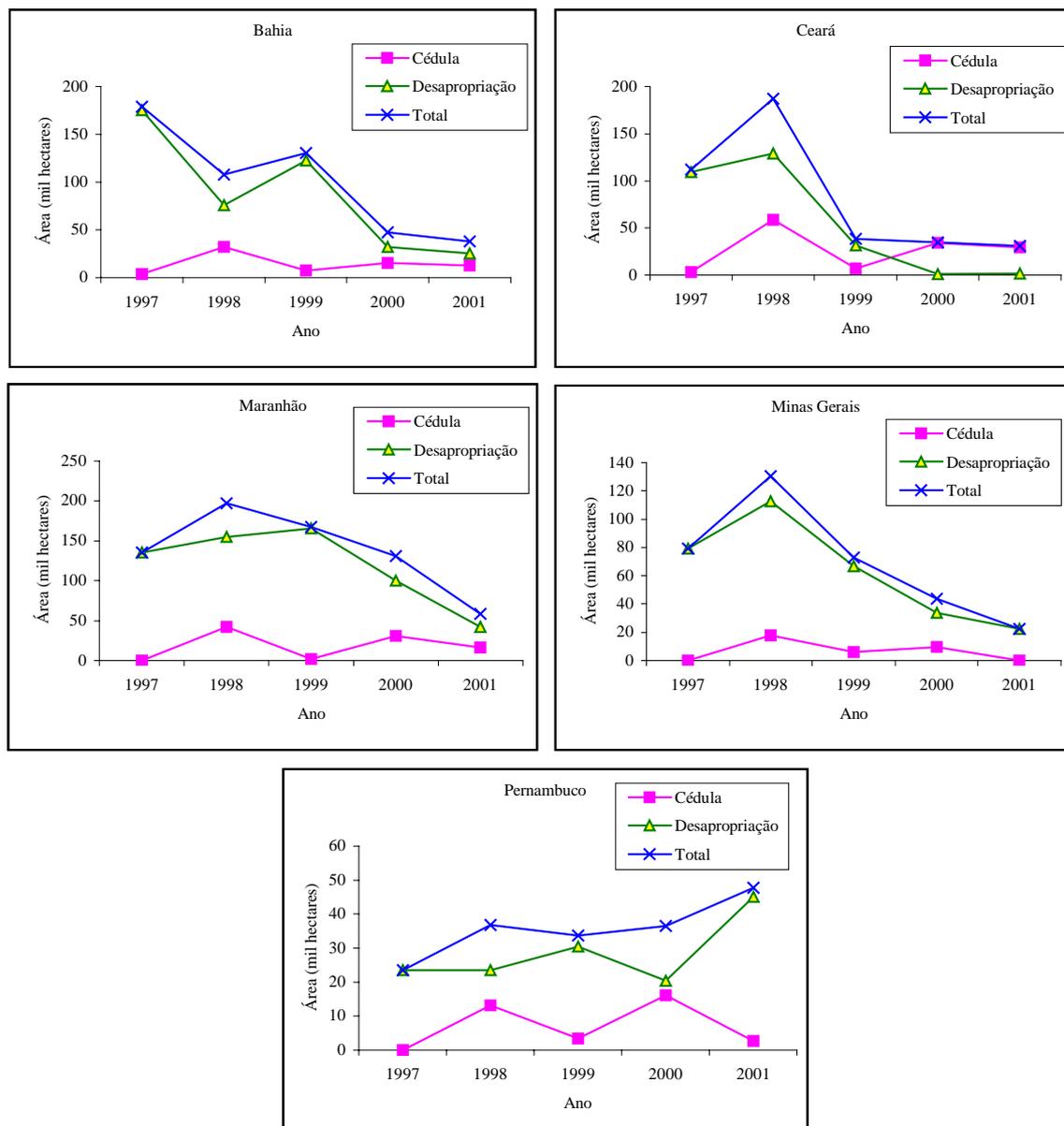
Gráfico 5.2 - Total dos estados abrangidos pelo PCT - Evolução das áreas adquiridas pelo PCT e áreas desapropriadas - 1997-2001



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados de NEAD, 2002 e BRASIL. MDA/INCRA, 2003.

Como se pode observar no gráfico 5.2 acima, para o conjunto dos estados abrangidos pelo PCT, houve um declínio na aquisição de terras para a reforma agrária a partir de 1998, ocasionado principalmente pela queda na utilização do instrumento da desapropriação de terras improdutivas. Por outro lado, a aquisição de áreas pelo Programa Cédula da Terra, nos anos considerados, foi insuficiente para garantir o aumento da oferta de terras, não tendo havido um crescimento sustentado de tais aquisições.

Gráfico 5.3 - Estados abrangidos pelo PCT - Evolução das Áreas Adquiridas pelo PCT e Áreas Desapropriadas - 1997-2001



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados de NEAD, 2002 e BRASIL. MDA/INCRA, 2003.

No gráfico 5.3 acima, no qual estão apresentados os resultados para cada estado, pode-se constatar que o resultado global é acompanhado pela maioria dos estados, exceção feita para Pernambuco, cujo aumento na oferta de terras se origina do aumento das desapropriações em 2001, possivelmente em virtude da maior combatividade dos movimentos sociais deste estado. No caso do Ceará, a oferta de terras para os anos de 2000 e 2001, ainda que em declínio, é sustentada pelas aquisições do PCT, uma vez que as desapropriações praticamente deixam de existir.

CAPÍTULO VI

TRIBUTAÇÃO DA TERRA AGRÍCOLA NO BRASIL

Tendo sido introduzida há mais de cem anos, a tributação da terra agrícola no Brasil sofreu significativas modificações sobretudo a partir de 1964, quando a ela foram atribuídas virtualidades extrafiscais. Daí em diante, esse tributo, cuja denominação oficial é Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), passou a ser tratado, nas formulações da política agrária governamental, como um instrumento indutor de modificação da estrutura fundiária brasileira, reconhecidamente concentrada.

No período compreendido entre 1964 e 1996, o ITR foi apresentado inicialmente como o principal instrumento de reforma agrária, em contraposição à desapropriação de propriedades rurais improdutivas, e posteriormente como indutor do aumento da produção e produtividade agropecuárias, e instrumento de desestímulo à propriedade rural ociosa. Entretanto, nesse período em que explicitamente foi utilizado como um instrumento extrafiscal não alcançou seus objetivos. O ITR não funcionou na prática, conforme propunham os seus formuladores, principalmente pelas seguintes razões: 1) a alíquota efetiva do ITR sempre foi muito baixa; 2) a base de cálculo do imposto (Valor da Terra Nua - VTN) foi, na maior parte do período, enormemente subestimada em relação aos preços verificados no mercado de terras; 3) a progressividade do imposto, função inversa da utilização e produtividade do imóvel rural, não foi suficiente para desestimular a sua ociosidade; e 4) verificou-se um alto grau de evasão e sonegação do ITR, em virtude da ausência de uma efetiva fiscalização e da não punição dos infratores¹⁸².

Mais recentemente, após um período de descrédito, o ITR voltou à ordem do dia, em virtude da edição, pelo governo federal, de medida provisória alterando a legislação sobre o imposto com o objetivo explícito de torná-lo um instrumento auxiliar do processo de reforma agrária, mediante forte taxaçaõ sobre as propriedades improdutivas¹⁸³.

O presente capítulo destina-se a analisar a recente legislação do ITR de um ponto de vista conceitual, assim como empreender uma avaliação sobre o funcionamento desse imposto na prática, a partir das informações estatísticas existentes¹⁸⁴, com o objetivo de verificar em que medida a sua prática recente corrobora a idéia de que ele pode servir de instrumento de intervenção no mercado em favor do aumento da obtenção de terras para os agricultores pobres. Inicia-se com um breve histórico do ITR, tendo em vista que o conhecimento da sua evolução possibilita um melhor entendimento das recentes modificações introduzidas na legislação. Em seguida, é realizada a referida análise do ITR atual.

¹⁸²Ver, em particular para o período 1964-1980, Di Sabbato (1997, p. 118-119).

¹⁸³Medida Provisória nº 1.528, de 19.11.96, convertida na Lei nº 9.393, de 19/12/96.

¹⁸⁴Deve-se ressaltar que, apesar dos esforços empreendidos, não foi possível obter informações detalhadas e atualizadas sobre o ITR após 1997, que foi único ano para o qual a Secretaria da Receita Federal apresentou, até o momento, resultados estatísticos referentes à atual legislação do imposto. A esse propósito cabe destacar que mesmo esforços interinstitucionais no âmbito do próprio governo federal foram infrutíferos na obtenção de informações sobre o ITR atual, o que impediu o desdobramento de estudo empreendido sobre grilagem de terras no país, conforme sugestão feita pelo autor em trabalho realizado em 2001 [ver Di Sabbato (2001, p. 26)].

6.1 Breve Histórico do ITR¹⁸⁵

O ITR no Brasil tem origem no início do período republicano, tendo sido frustradas as tentativas de sua criação em épocas anteriores, notadamente no Império. Segundo Baleeiro (1978, p. 314), “já antes da Independência se cogitava de instituí-lo como tributo nacional. Alguns projetos, durante o Império, soçobraram ante a resistência da aristocracia rural que constituía a classe dirigente”.

Apesar das várias tentativas de criação do imposto durante o Império¹⁸⁶, o imposto sobre a propriedade territorial rural só foi introduzido no Brasil pela primeira Constituição republicana, que previa ser da competência exclusiva dos estados decretar impostos sobre imóveis rurais e urbanos (Constituição Federal de 24 de fevereiro de 1891, Art. 9º). Em seguida, as Constituições de 1934 (Art. 8º), de 1937 (Art. 23) e de 1946 (Art. 19) mantiveram a competência dos estados no que diz respeito aos impostos sobre a propriedade territorial rural. Em 1961, através da Emenda Constitucional nº 5, de 21/11/1961, este imposto passou para a competência dos municípios. Em 1964, a Emenda Constitucional nº 10, de 10/11/1964, transferiu a competência do imposto sobre a propriedade rural para o âmbito da União.

Desse modo, durante um longo período o ITR esteve a cargo dos estados, tendo permanecido no âmbito das prefeituras municipais por menos de três anos. De acordo com Mignone (1982, p. 139),

a atribuição do ITR aos Estados quase nada representou na receita dos mesmos, principalmente, devido à inexistência do cadastro de imóveis rurais. (...) era comum os Estados aceitarem o valor histórico das propriedades para efeito do cálculo do imposto, e este sempre era baixo, naturalmente. (...) outro fator decisivo que contribuía para a ineficácia do lançamento, com reflexos na arrecadação do imposto, era a conhecida influência de fatores políticos partidários na elaboração e arrecadação do imposto.

No que respeita ao período de competência municipal do ITR, ainda segundo Mignone (1982, p. 142), “não se tem notícias sobre o lançamento e arrecadação do Imposto Territorial Rural durante os exercícios de 1962 e 1963, que ficaram a cargo das Prefeituras Municipais, bem como, ainda, do exercício de 1964”.

Ao que tudo indica, o ITR, tanto no âmbito estadual quanto municipal, não resultou em um imposto efetivo, como se pode depreender da seguinte afirmação:

Até aqui o imposto pouco produzia para os cofres públicos, sendo cobrado por alíquotas reduzidíssimas. O fato se explica por duas razões. Primeiro, porque se estendia às atividades rurais um protecionismo tributário acentuado, manifestando-se ele já na legislação do imposto de renda. Segundo, porque as pressões dos proprietários rurais contra aumentos do imposto, inicialmente sobre o Governo regional, depois, com a mudança de competência, sobre o Governo local, faziam-se sentir da maneira mais efetiva do que aquela que eles puderam exercer sobre o Governo da União (FANUCCHI, 1975, p. 43).

Por força da Emenda Constitucional nº 10, de 10 de novembro de 1964, o ITR passou a ser de competência da União. Dessa forma, a sistemática de cálculo do imposto, que até então variava de estado para estado, tornou-se única, tendo sido prevista, nas suas linhas gerais, pelo Estatuto da Terra (Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964), tendo sido

¹⁸⁵Esta seção está parcialmente baseada em Di Sabbato (1997).

¹⁸⁶Ver também, a respeito, Silva (1996, p. 144-146) e Costa (1979, p. 133).

introduzida oficialmente em nosso país a concepção do ITR como instrumento básico de reforma agrária¹⁸⁷. O ITR previsto no Estatuto foi regulamentado pelo Decreto nº 56.792, de 26 de agosto de 1965 e pela Instrução Especial IBRA nº 1, de 15 de setembro do mesmo ano.

Em 1972/73 a sistemática de cálculo do imposto é alterada pela Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, que é regulamentada pelo Decreto nº 72.106, de 18 de abril de 1973 e pelas Instruções Especiais INCRA nº 5 e nº 5A.

Somente em 1979/80 é que o imposto foi alterado em sua estrutura, pela Lei nº 6.746, de 10 de dezembro de 1979, regulamentada pelo Decreto nº 84.685, de 6 de maio de 1980 e pela Instrução Especial INCRA nº 19, de 28 de maio do mesmo ano. Esta alteração teve por fim uma simplificação da sistemática de cálculo do imposto, ao mesmo tempo em que procurou corrigir certas distorções apontadas por estudos específicos.

A Constituição de 1988 manteve a competência do ITR a cargo da União, estabelecendo que o imposto “terá suas alíquotas fixadas de forma a desestimular a manutenção de propriedades improdutivas” (art. 153, inciso VI e parágrafo 4º). Desse modo, ficou mantida a concepção do ITR como instrumento de modificação da estrutura fundiária, destacando-se, mais uma vez, os seus objetivos extrafiscais. De acordo com a Constituição em vigor, o ITR “não incidirá sobre pequenas glebas rurais, definidas em lei, quando as explore, só ou com sua família, o proprietário que não possua outro imóvel” (art. 153, parágrafo 4º). Aos municípios serão destinados 50% do produto da arrecadação do ITR, relativamente aos imóveis neles situados (art. 158, inciso II), tendo havido, portanto, uma perda de receita para os municípios, uma vez que, na situação anterior, a eles eram destinados 100% do ITR arrecadado.

A administração do ITR foi mantida a cargo do INCRA até abril de 1990, quando foi transferida para a Secretaria da Receita Federal (SRF), de acordo com a Lei nº 8.022, de 12/04/1990.

A sistemática de cálculo do ITR, prevista na Lei nº 6.746, de 10/12/1979, foi mantida até janeiro de 1994, quando foi substituída pela Lei nº 8.847, de 28/01/1994, que, por sua vez, foi modificada pela Lei nº 9.393, de 19/12/1996, sendo este o dispositivo legal em vigor atualmente.

6.1.1 As recentes modificações do ITR

Pode-se afirmar que a sistemática de cálculo de 1994 constituiu um retrocesso, uma vez que manteve os defeitos da sistemática de 1979, principalmente no que diz respeito à apuração da base de cálculo (Valor da Terra Nua - VTN), e introduziu modificações que resultaram em redução da alíquota total, fazendo com que a alíquota total máxima ficasse em 9,0%¹⁸⁸, contra 14% da sistemática de 1979. Ademais disso, ao eliminar o módulo fiscal, que é uma medida relativa de área¹⁸⁹, passou a utilizar faixas de área em hectares demasiadamente amplas: a alíquota total máxima atingiria os imóveis rurais com área total acima de 15 mil hectares, para o caso geral. Este limite era aumentado em 60% para os imóveis localizados em municípios do Polígono da Seca e da Amazônia Oriental, e em 220% para aqueles localizados na Amazônia Ocidental, Pantanal Mato-grossense e Sul Mato-grossense. A progressividade do imposto é função direta do tamanho do imóvel, como anteriormente, e inversa da “utilização efetiva da área aproveitável”, que substituiu o termo “grau de utilização da terra”

¹⁸⁷A rigor, esse papel atribuído ao ITR não se encontra explicitado no texto do Estatuto da Terra, mas na mensagem presidencial que o encaminha ao Congresso e no artigo 2º do Decreto nº 55.891, de 31/03/1965, que o regulamentava. Para maiores detalhes ver Di Sabbato (1997, p. 63-67).

¹⁸⁸Esta alíquota é aplicada aos imóveis com utilização efetiva da área aproveitável igual ou menor que 30% no segundo ano consecutivo e seguintes em que isto ocorrer, mediante a utilização de um multiplicador dois sobre a alíquota tabelada, que é de 4,5%.

¹⁸⁹Para uma análise detalhada sobre o módulo, ver Di Sabbato (1994).

(GUT), embora com conceito semelhante. Foi eliminada qualquer consideração acerca da produtividade do imóvel, que era objeto do “grau de eficiência na exploração” (GEE), da sistemática anterior¹⁹⁰, o que possibilita considerar como efetivamente utilizadas áreas com baixíssimo grau de rendimento, o que beneficia, evidentemente, os imóveis menos eficientes.

A legislação do ITR de 1996 mantém, de certa forma, alguns conceitos daquela de 1994, embora introduza alguns elementos interessantes. Antes porém de apresentar a sua sistemática de cálculo é importante destacar que esta recente legislação vem acompanhada, mais uma vez, da expectativa quanto à sua capacidade de servir de instrumento de reforma agrária. Assim é que se pode encontrar afirmações como a de que

o recurso ao ITR como poderoso instrumento indutor da reforma agrária pacífica no Brasil retoma a trilha aberta há 32 anos pelo governo Castello Branco, que criou o Estatuto da Terra e adotou a tributação progressiva sobre as terras nuas e improdutivas como a melhor forma de realizar a distribuição de propriedades no país¹⁹¹.

Para uma análise acerca dessa concepção relativa ao ITR, em particular no período 1960-1980, remete-se ao trabalho de Di Sabbato (1997), em particular o capítulo dois, uma vez que não cabe no presente texto a apresentação da argumentação nele desenvolvida. Merece destaque, entretanto, o fato de que, de tempos em tempos, como que cumprindo períodos cíclicos (1964, 1979, 1996), o ITR volta a ser apresentado como a solução “democrática” (ou “pacífica”, ou “não revolucionária”) para a questão agrária no país. De certo modo, estes “ciclos” estão associados ao recrudescimento da luta pela terra, e parecem representar uma resposta alternativa à utilização da desapropriação como instrumento básico de reforma agrária¹⁹².

A sistemática de cálculo introduzida pela Lei nº 9.393/96 é resumida a seguir. O cálculo do ITR pode ser expresso pela fórmula:

$$\text{ITR} = \text{VTNt} \times \text{Alíquota, em que:}$$

o VTNt é o valor da terra nua tributável, que é o produto do VTN¹⁹³ pelo quociente da área tributável¹⁹⁴ sobre a área total do imóvel; e a Alíquota varia em função direta da área total e inversa do grau de utilização (GU) do imóvel, conforme a tabela abaixo.

¹⁹⁰ Apenas para os casos de pastagens naturais e de exploração extrativa é que se prevê, respectivamente, o índice de lotação por zona de pecuária e o índice de rendimento por produto, fixados pelo Poder Executivo. Não se considera a produtividade para os demais casos, que são as áreas plantadas com produtos vegetais, as de pastagens plantadas, as de exploração granjeira e aquícola, e as sob processos técnicos de formação ou recuperação de pastagens.

¹⁹¹ Jornal do Brasil. *Reforma Pacífica*, editorial, 20/11/1996.

¹⁹² Embora, deve-se admitir, tal não tenha sido a concepção explicitada oficialmente por ocasião da discussão sobre o novo ITR, uma vez que a proposta da nova legislação foi encaminhada juntamente com a do *rito sumário* para as desapropriações, de modo a permitir a sua agilização. Entretanto, o citado editorial do Jornal do Brasil não deixa dúvidas quanto à presença atual desta concepção, ainda que ela possa ser considerada *anacrônica*.

¹⁹³ A idéia de se excluírem as benfeitorias da base de cálculo do imposto sobre a terra foi questionada por Hicks & Hicks (1972), que fazem distinção entre benfeitorias novas e velhas. Segundo eles, se é correto isentar de taxação as benfeitorias novas, como forma de estimulá-las, não há nenhuma razão para isentar as benfeitorias antigas, uma vez que “não se poderá conseguir mais prédios velhos ou, de maneira geral, melhoramentos já passados, deixando de tributá-los” (p. 232).

¹⁹⁴ A área tributável é a área total do imóvel menos as áreas de preservação permanente e de reserva legal, as de interesse ecológico e as comprovadamente imprestáveis para qualquer exploração (art. 10, parágrafo 1º, inciso II).

Tabela 6.1 – Alíquotas do ITR segundo a Área Total e o Grau de Utilização do Imóvel – Brasil - 1996

Área Total do imóvel (em hectares)	Grau de Utilização - GU (em %)				
	Maior que 80	Maior que 65 até 80	Maior que 50 até 65	Maior que 30 até 50	Até 30
Até 50	0,03	0,20	0,40	0,70	1,00
Maior que 50 até 200	0,07	0,40	0,80	1,40	2,00
Maior que 200 até 500	0,10	0,60	1,30	2,30	3,30
Maior que 500 até 1.000	0,15	0,85	1,90	3,30	4,70
Maior que 1.000 até 5.000	0,30	1,60	3,40	6,00	8,60
Acima de 5.000	0,45	3,00	6,40	12,00	20,00

Fonte: Lei nº 9.393/96.

O grau de utilização (GU) é a relação percentual entre a área efetivamente utilizada e a área aproveitável. A área aproveitável é igual à área tributável menos as áreas ocupadas por benfeitorias úteis e necessárias. A área efetivamente utilizada é definida como a porção do imóvel que, no ano anterior, tenha: sido plantada com produtos vegetais; servido de pastagem nativa ou plantada, observados índices de lotação por zona de pecuária; sido objeto de exploração extrativa, observados os índices de rendimento por produto e a legislação ambiental; servido para exploração de atividades granjeira e aquícola; e sido objeto de implantação de projeto técnico¹⁹⁵.

Desse modo, em relação à sistemática de 1994, é corrigida a situação dos imóveis com pastagens plantadas, para os quais não se exigia nenhum índice de lotação pecuária. Persiste, entretanto, a ausência de exigência de produtividade para todos os imóveis rurais, o que, como já foi observado, beneficia aqueles menos eficientes. São também reduzidas, na nova sistemática, as faixas de área total da sistemática anterior que, como se disse, eram demasiadamente amplas. Entretanto, a ausência de uma medida relativa de área, como eram os módulos rural e fiscal, pode ensejar uma injustiça fiscal, na medida em que é aplicada a mesma alíquota para imóveis com a mesma área situados em distintas regiões do país. Isto porque um imóvel de, por exemplo, mil hectares na região Norte não tem o mesmo peso relativo que um imóvel de mesma área na região Sul do país¹⁹⁶.

Talvez o ponto mais significativo da nova legislação seja a vinculação que se faz entre o VTN declarado para fins fiscais e o valor da terra nua para fins de depósito judicial na hipótese de desapropriação do imóvel por interesse social, visando à reforma agrária¹⁹⁷. Como já foi visto, um dos pontos cruciais do ITR é a avaliação da sua base de cálculo, sobretudo quando se trata de auto-avaliação. O estabelecimento de uma tabela de valores mínimos, sem que esteja acompanhada de rigorosa fiscalização (que é, em princípio, de difícil e custosa

¹⁹⁵Neste último caso, nos termos do art. 7º da Lei nº 8.629, de 25/02/1993 (com as alterações introduzidas por sucessivas Medidas Provisórias, cuja mais recente é a de nº 2.183-56, de 24/08/2001), que prevê que “não será passível de desapropriação, para fins de reforma agrária, o imóvel que comprove estar sendo objeto de implantação de projeto técnico que atenda aos seguintes requisitos: I - seja elaborado por profissional legalmente habilitado e identificado; II - esteja cumprindo o cronograma físico-financeiro originalmente previsto, não admitidas prorrogações dos prazos; III - preveja que, no mínimo, 80% da área aproveitável do imóvel esteja efetivamente utilizada em, no máximo, três anos para as culturas anuais e cinco anos para as culturas permanentes; IV - haja sido aprovado pelo órgão federal competente, na forma estabelecida em regulamento, no mínimo seis meses antes da comunicação de que tratam os §§ 2º e 3º do art. 2º”.

¹⁹⁶Esta mesma legislação reconhece este fato ao diferenciar, em dois de seus artigos (art. 2º e art. 10, parágrafo 3º), as áreas dos imóveis de acordo com macrorregiões.

¹⁹⁷Deve-se, entretanto, levar em conta a arguta observação de Hirschman (1972, p. 239) de que “essa idéia de forçar declarações honestas através de uma ameaça de desapropriação é antiga [remonta a Sêrvio Túlio, rei de Roma, segundo o autor]. Mas, como a ameaça de futura desapropriação prevista na Lei nº 200 [da Colômbia], ela não funcionou, em virtude do que nossos estrategistas atômicos chamam de falta de credibilidade das ameaças”.

execução) e/ou de dispositivo como o que foi introduzido na nova Lei, acaba por torná-los valores “máximos” para os proprietários dos imóveis rurais. Desse modo, tal dispositivo limita a tendência à informação de valores de terra subestimados para fins fiscais. Entretanto, ele só será efetivo se o instrumento da desapropriação estiver sendo realmente aplicado para execução da reforma agrária, significando que o imposto deve ser encarado como um instrumento auxiliar do processo. A nova legislação, no que diz respeito à auto-avaliação do valor da terra nua pelo declarante, foi bastante abrangente também na sua definição, inexistente na legislação anterior, que prevê que o “VTN refletirá o preço de mercado de terras (...) e será considerado auto-avaliação da terra a preço de mercado” (art. 8º, parágrafo 2º). Igualmente importante é o disposto no artigo 14, e principalmente no seu parágrafo 1º, que prevê que “as informações sobre preços de terra observarão os critérios estabelecidos no art. 12, parágrafo 1º, inciso II da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993¹⁹⁸, e considerarão levantamentos realizados pelas Secretarias de Agricultura das Unidades Federadas ou dos Municípios”.

Outro aspecto a ser destacado diz respeito à alíquota do imposto. Pode-se afirmar que esta é a lei que, comparada com a legislação anterior, mais elevou a alíquota total do ITR¹⁹⁹. O quadro seguinte serve para demonstrá-lo.

Quadro 6.1 – Comparação entre as alíquotas totais nas diferentes legislações do ITR

Lei nº	Alíquota total (%)	
	Mínima	Máxima
4.504, de 30.11.1964	0,024	3,456
6.746, de 10.12.1979	0,02	14,0
8.847, de 28.01.1994	0,02	9,0
9.393, de 19.12.1996	0,03	20,0

Fonte: Elaboração própria a partir das sistemáticas de cálculo previstas nas legislações do ITR.

Deve-se referir, particularmente, ao fato de que a proposta original encaminhada pelo governo federal ao Congresso²⁰⁰ previa alíquotas maiores para os imóveis com GU maior que 80%, o que implicava a alíquota mínima de 0,05%, e não 0,03%, como a que acabou sendo aprovada²⁰¹. É curioso que, apesar das pressões, tenha sido possível aprovar legislação com elevadas alíquotas para os imóveis com grau de utilização mais baixo. Isto pode estar sinalizando que os proprietários rurais optaram por se utilizar de informações “manipuladas” para fugir das alíquotas mais altas. Tal suposição, que, como se verá, parece se confirmar pela análise empreendida a seguir, repousa igualmente na experiência passada sobre a prática do ITR, tendo se verificado que dispositivo relativo à progressividade do imposto não foi acionado, em virtude das informações prestadas pelos proprietários (DI SABBATO, 1997, p. 83-93). Por conseguinte, parece que o ponto crucial para tornar a presente legislação efetiva está na apuração das informações relativas à área aproveitável e à área efetivamente utilizada, elementos definidores do grau de utilização (GU) do imóvel, o que implica a existência de

¹⁹⁸Estes critérios são os seguintes: a) localização do imóvel; b) capacidade potencial da terra; c) dimensão do imóvel.

¹⁹⁹A rigor, as alíquotas totais não são diretamente comparáveis, uma vez que se referem a imóveis de características distintas em cada uma das legislações apontadas. Entretanto, o que se pretende, com esta comparação, é mostrar, principalmente, a que nível máximo de imposição se conseguiu chegar em cada uma das legislações.

²⁰⁰Através da Medida Provisória nº 1.528, de 19/11/1996.

²⁰¹O valor das alíquotas foi objeto de intensa negociação no Congresso, conforme se pode verificar pelo noticiário da época.

fiscalização, não sendo, portanto, uma questão com solução trivial²⁰². Além disso, como já referido anteriormente, uma questão também preocupante é a ausência de medição da produtividade da exploração agropecuária, que possibilita beneficiar um imóvel com alto grau de utilização, mas com produção ineficiente.

6.2 Evolução Recente e Situação Atual do ITR

A presente seção tem por objetivo não apenas analisar o ITR em vigor, como também comparar o seu comportamento presente com aquele verificado nas legislações anteriores, de modo a aquilatar, em termos quantitativos, o peso e a dimensão da sua atual configuração institucional e legal. Para tanto, lançou-se mão não apenas das informações quantitativas disponíveis sobre o imposto, tais como alíquotas efetivamente praticadas, base de cálculo informada e arrecadação obtida, como também de outras informações que pudessem servir de referência, como é o caso do preço de mercado das terras rurais.

Em primeiro lugar, foi possível construir uma série razoavelmente longa (trinta anos) sobre os valores de ITR arrecadados, o que possibilita analisar, ainda que parcialmente, o efeito final do comportamento de diferentes configurações legais e institucionais desse imposto. Essa série, expressa em valores constantes, abrange o período 1972-2001 e está apresentada no gráfico 6.1. Deve-se destacar que, como já se viu, ao longo desse período o ITR sofreu várias modificações, tanto na sua sistemática de cálculo quanto na sua administração. A primeira delas ocorreu em 1979/80, quando foi alterada a sistemática de cálculo do imposto, que provocou uma considerável elevação de sua alíquota máxima (ver quadro 6.1). Poder-se-ia supor que esse foi o motivo para o aumento de arrecadação verificado em 1980 e que se manteve nos dois anos seguintes. Deve-se notar, entretanto, que houve uma sensível queda de arrecadação nos anos subseqüentes sem que tenha havido modificação que a explique. A segunda modificação ocorreu em 1990, quando o ITR passou a ser administrado pela SRF. Verifica-se um aumento de arrecadação em 1991, que poderia ser atribuído à nova administração do imposto, não fosse o fato de que tal efeito, se realmente ocorreu, não se sustentou em seguida, já que, no período 1992-94, a arrecadação retornou aos baixos patamares do período anterior. Deve-se destacar, a esse respeito, que estes dados não corroboram a idéia, recorrente na literatura sobre o tema, de que a administração do ITR a cargo da Receita Federal teria o efeito de elevar a sua arrecadação, em virtude da maior respeitabilidade desse órgão em comparação com o INCRA²⁰³ [Lício (1994, p. 49); Reydon (2000, p. 98)]. A terceira modificação ocorreu em 1994, novamente na sistemática de cálculo do imposto, tendo havido uma redução na sua alíquota máxima (ver quadro 6.1). Ao contrário do que se poderia esperar, houve um significativo aumento de arrecadação nos dois anos seguintes a essa modificação, o que, seguramente, não pode ser atribuído a ela, já que, como foi apresentado anteriormente, esta legislação representou um retrocesso em relação à sua antecessora. A quarta e última modificação ocorreu no final de 1996, e é relativa à

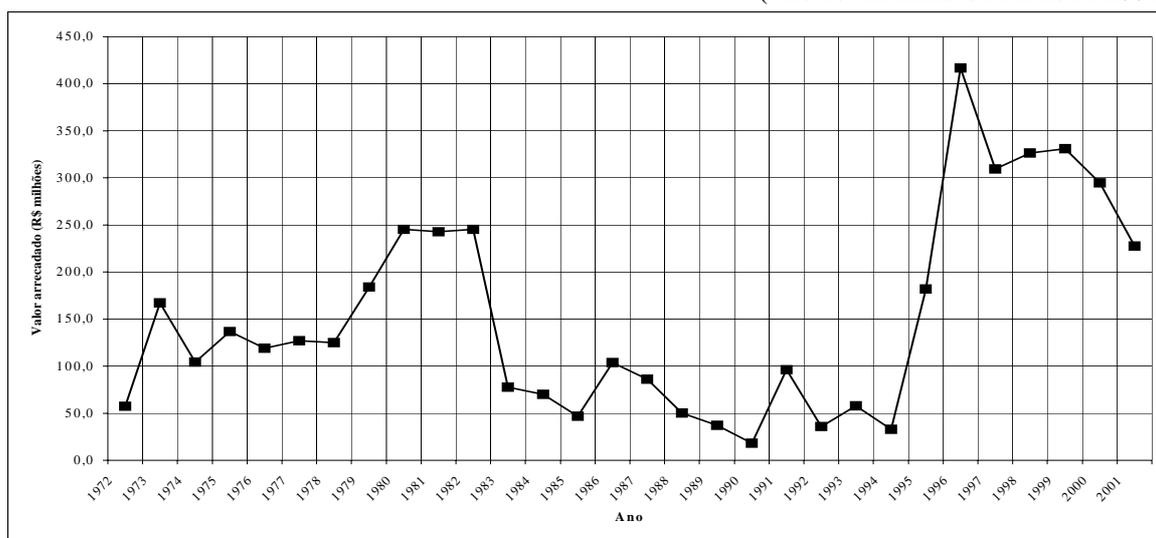
²⁰²Segundo Wald (1964, p. 173-174), “muitos dos requisitos administrativos básicos dos tributos agrários podem ser satisfeitos em harmonia com a administração de um programa agrário do governo. Em conseqüência, não é surpreendente encontrar que os tributos agrários melhor administrados são os que funcionam em países que contam com sistemas bem desenvolvidos de administração agrária”. Nesse sentido, a dissociação entre os órgãos tributários e agrários, como aparentemente acontece no caso brasileiro, significa uma dificuldade adicional.

²⁰³Em sua análise, Lício (1994) verifica um aumento na arrecadação do ITR para 1990 em relação a 1989, o que está em desacordo com a série aqui apresentada. Em favor das informações do presente trabalho, podem ser feitas duas observações: 1ª) as estatísticas mais recentes da SRF apontam para uma queda de arrecadação do ITR no ano de 1990 em relação a 1989; 2ª) há uma incongruência nos dados apresentados por aquele autor, uma vez que na Tabela II.1 (p. 46) a arrecadação do ITR em 1990 atinge 122.823,2 milhões de cruzeiros (valores de janeiro de 1992), enquanto que na Tabela II.2 (p. 47) a arrecadação total em 1990 (ITR e demais Taxas e Contribuições) alcança apenas 82.336,4 milhões de cruzeiros (valores também de janeiro de 1992, corrigidos pelo IGP-DI).

implantação da sistemática de cálculo atualmente em vigor. Pode-se observar que, não obstante uma significativa elevação da alíquota máxima do imposto, a arrecadação sofre queda em 1997, tem uma ligeira recuperação nos dois anos seguintes, e volta a cair em 2000 e, mais fortemente, em 2001. O comportamento da arrecadação nesse período mais recente revela que, contrariando as expectativas criadas em torno da nova legislação²⁰⁴, o ITR não logrou obter sucesso, o que compromete o seu papel de coadjuvante do processo de redistribuição de terras.

Gráfico 6.1 – Arrecadação do ITR – Brasil – 1972-2001

(valores em milhões de reais de 2001)



Fontes: Elaboração própria a partir das informações contidas em INCRA, Estatísticas Tributárias (para os anos de 1975 a 1978 e 1982 a 1989); SRF, Arrecadação da Receita Administrada pela SRF (para os anos de 1990 a 2001); Lício, 1994 (para os anos de 1972 a 1974 e 1979 a 1981).

A análise precedente, embora revele alguns aspectos do comportamento do ITR ao longo do período analisado, não é suficiente para explicá-lo na sua totalidade. Isso decorre do fato de que a arrecadação do imposto é determinada por um conjunto de fatores inter-relacionados, entre os quais se destacam o peso efetivo da sua base de cálculo, as alíquotas realmente aplicadas e o grau de evasão do imposto devido.

O gráfico 6.2 apresenta uma comparação entre a base de cálculo do ITR e o seu volume de arrecadação nos períodos 1975-78, 1982-89 e 1996-97. Duas razões básicas determinaram a escolha desses períodos de tempo: 1ª) eles representam distintas legislações do ITR; 2ª) são aqueles para os quais há informações disponíveis. Como se pode observar, há uma forte correlação positiva entre as duas variáveis²⁰⁵ nos três períodos, vale dizer, em legislações distintas. Esse resultado, em princípio, nada tem de surpreendente, já que a base de cálculo, por definição, deve ser um fator determinante do volume de imposto arrecadado. Entretanto, isso pode estar indicando que os demais fatores têm baixíssima influência no resultado final do ITR.

Além disso, deve-se inquirir por que razão a base de cálculo do imposto apresenta uma variabilidade tão grande. É importante lembrar que o Valor da Terra Nua é obtido pela informação do declarante do imposto. Nas legislações anteriores, a auto-declaração estava sujeita a um limite mínimo, estabelecido pela autoridade fiscal. Desse modo, a variação da base de cálculo efetivamente utilizada era determinada pela tabela de valores mínimos de

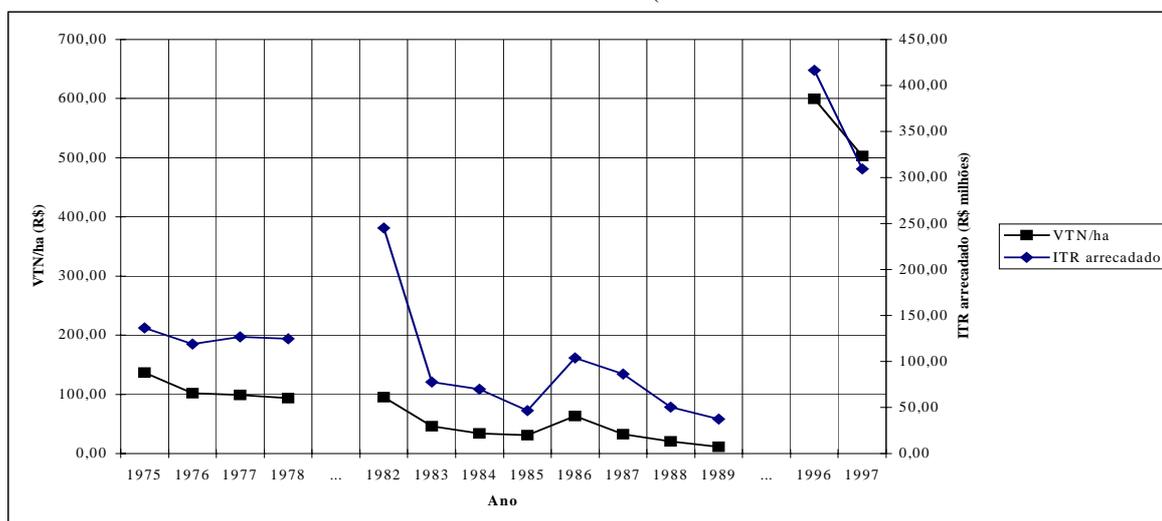
²⁰⁴O secretário da Receita Federal previu, à época, que a arrecadação do ITR atingiria R\$ 1 bilhão em 1997 e R\$ 1,6 bilhão em 1998 (Jornal do Brasil. *FH aumenta o imposto da terra*. 20/11/1996, p. 13).

²⁰⁵O coeficiente de correlação é de 0,83 para o período 1975-78 e de 0,94 para o período 1982-89.

VTN, estabelecida anualmente. Por conseguinte, o estabelecimento de índices de correção da tabela era o elemento crucial para determinar o maior ou menor peso efetivo da base de cálculo do imposto. Sobretudo em períodos de alta inflação, a não correção da tabela (ou a sua correção por índices inferiores aos da inflação) resultava em queda de arrecadação do ITR, mantidas constantes as demais condições. Pode-se supor que a correção da tabela de valores mínimos da terra nua, nessas circunstâncias, devesse ultrapassar o seu caráter meramente técnico, provocando pressões dos interessados. Na atual legislação, permanece a auto-declaração. Entretanto, o limite mínimo do VTN foi substituído pela “ameaça” de utilização do valor declarado para fins de desapropriação do imóvel.

Se se extrapola o resultado obtido no gráfico 6.2 para todo o período analisado, pode-se supor que o aumento da arrecadação nos anos de 1995 e 1996 resultou de uma forte correção da tabela de valores mínimos de terra nua. Em contrapartida, o abandono desse limite mínimo, pela nova legislação vigente a partir de 1997, possibilitou uma redução nos valores de terra nua auto-declarados.

Gráfico 6.2 – VTN/ha e Arrecadação do ITR em anos selecionados – Brasil
(valores em reais e em milhões de reais de 2001)



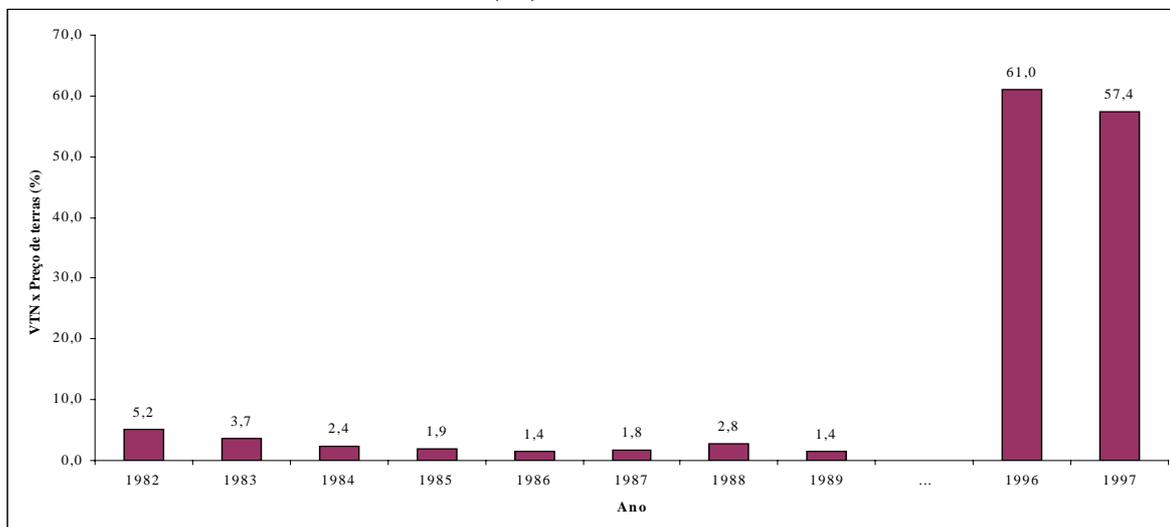
Fontes: Elaboração própria a partir das informações contidas em INCRA, Estatísticas Tributárias (para os anos de 1975 a 1978 e 1982 a 1989); SRF, Arrecadação da Receita Administrada pela SRF e Perfil do ITR/1997 (para os anos de 1996 e 1997).

A influência da base de cálculo na elevação do volume arrecadado de ITR nos anos mais recentes pode ser aferida pela comparação do VTN declarado e aceito pela autoridade fiscal com o preço de mercado das terras (gráfico 6.3). A relação percentual apresentada no gráfico foi obtida pela divisão do VTN por hectare declarado e aceito pelo preço médio de venda de terras divulgado pela FGV²⁰⁶. Como se pode observar, durante um longo período de tempo o VTN utilizado como base de cálculo do imposto manteve-se num patamar muito baixo, se comparado com preço de mercado de terras. A elevação verificada em 1996 deve-se ao estabelecimento de uma tabela com valores mínimos de terra nua mais elevados. A eliminação, pela nova legislação, desse limite mínimo, como já se disse, possibilitou uma

²⁰⁶Os dados em questão referem-se aos preços divulgados semestralmente pela FGV relativos às terras de lavouras, campos, pastagens e matas. Para obtenção de um preço médio anual de terras agrícolas, calculou-se, para cada semestre dos anos selecionados, a média dos preços ponderada pela área ocupada por cada um dos tipos de terra, segundo os dados dos Censos Agropecuários do IBGE, e, em seguida, obteve-se a média dos preços dos dois semestres de cada ano.

redução no VTN declarado em 1997. Desse modo, a “ameaça” de utilização do valor declarado para fins de desapropriação parece não ter funcionado.

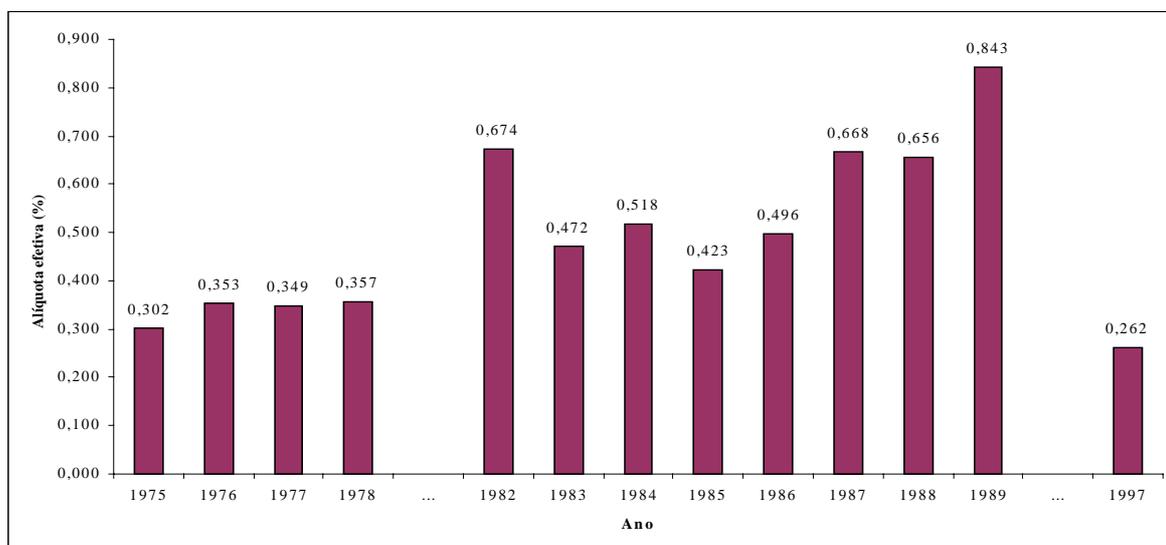
Gráfico 6.3 – Relação entre VTN declarado e Preço de venda de terras em anos selecionados (%) - Brasil



Fontes: Elaboração própria a partir das informações contidas em INCRA, Estatísticas Tributárias (para o VTN dos anos de 1975 a 1978 e 1982 a 1989); SRF, Perfil do ITR/1997 (para o VTN dos anos de 1996 e 1997); e FGV/IBRE/Centro de Estudos Agrícolas, Preços Médios de Venda de Terras Agrícolas (para os anos selecionados).

Uma outra medida que reforça a idéia de que o VTN é o maior responsável pela elevação da arrecadação verificada recentemente é aquela da alíquota efetiva do imposto arrecadado, que pode ser definida como a relação percentual entre o ITR arrecadado e o VTN declarado (gráfico 6.4). A baixa alíquota efetiva verificada em 1997 indica que o aumento das alíquotas básicas do imposto na nova legislação não surtiu o efeito esperado. Como se verifica, esta alíquota efetiva referente a 1997 é a mais baixa de todos os anos considerados e está muito distante da alíquota máxima do imposto na sua configuração atual. Como se verá adiante, é bastante provável que tenha havido uma forte “manipulação” das informações pelos declarantes, em particular no que respeita àquelas que permitem calcular o grau de utilização do imóvel.

Gráfico 6.4 – Alíquota efetiva do ITR arrecadado em anos selecionados (%) – Brasil



Fontes: Elaboração própria a partir das informações contidas em INCRA, Estatísticas Tributárias (para os anos de 1975 a 1978 e 1982 a 1989); SRF, Perfil do ITR/1997 (para o ano de 1997).

A seguir é estabelecida uma comparação entre as informações apresentadas pela Secretaria da Receita Federal (SRF) relativas ao ITR do exercício de 1997 (tabelas 6.2 e 6.3) e aquelas do Cadastro de Imóveis Rurais do INCRA de 1998 (tabelas 6.4 e 6.5). As informações relativas a este último foram obtidas mediante simulação na qual consideraram-se condições semelhantes às definidas pela atual legislação do ITR, o que garante a comparabilidade dos dois conjuntos de estatísticas.

Há uma enorme discrepância na distribuição dos imóveis rurais entre os dois conjuntos de informações, que se acentua sobremaneira nas classes de área mais elevadas. Segundo os dados da SRF, 85% dos maiores imóveis (com área total acima de 5 mil hectares) possuem grau de utilização superior a 80%, ao passo que, na simulação realizada com os dados do INCRA, essa proporção é de 37%. No outro extremo, dos maiores imóveis rurais com baixíssimo grau de utilização (30% ou menos), a diferença é ainda mais gritante: 6% para a SRF contra 43% para o INCRA. Por outro lado, é de causar estranheza sobretudo a distribuição praticamente homogênea dos imóveis em todas as classes de área que se verifica nas informações da SRF. Tais divergências ocorrem também quando se comparam as informações relativas às macrorregiões do país, com destaque para as discrepâncias encontradas em relação às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Essas acentuadas diferenças indicam que pode estar havendo uma forte “manipulação” das informações por parte dos contribuintes, que estariam dessa forma evitando uma elevação do imposto que ocorreria com a incidência de altas alíquotas sobre os imóveis de baixo grau de utilização. Constatada a presença de “manipulação” das informações, o que se deve indagar é a razão pela qual ela é possível, já que se trata de elemento crucial do imposto, uma vez que a progressividade do ITR depende justamente de uma rigorosa apuração do grau de utilização da terra. A resposta pode ser encontrada em duas ordens de considerações, evidentemente interligadas. A primeira delas diz respeito ao fato de que a legislação do imposto, como já se viu, não estabelece parâmetros de produtividade para a área efetivamente utilizada dos imóveis rurais, exceção feita às áreas com pastagens e com atividades extrativas. A segunda está ligada ao modo pelo qual essas informações são obtidas, já que se trata, na legislação atual, de um imposto auto-declarado. Desse modo, observando-se o preenchimento

da declaração²⁰⁷ verifica-se que é bastante simples a informação sobre os dados que resultam, em particular, nas áreas efetivamente utilizada e aproveitável do imóvel, a partir das quais é calculado o seu grau de utilização. Associando-se as duas ordens de considerações conclui-se que a única possibilidade de garantir a fidedignidade das informações é mediante uma ativa e abrangente fiscalização no campo, o que não parece estar ocorrendo²⁰⁸.

Tabela 6.2 – Distribuição dos Imóveis Tributados segundo a Área Total e o Grau de Utilização (%) – Brasil – 1997

Área Total do imóvel (em hectares)	Grau de Utilização – GU (em %)				
	Maior que 80	Maior que 65 até 80	Maior que 50 até 65	Maior que 30 até 50	Até 30
Até 50	88	4	2	1	4
Maior que 50 até 200	84	8	4	2	2
Maior que 200 até 500	86	7	3	2	2
Maior que 500 até 1.000	87	7	3	1	2
Maior que 1.000 até 5.000	86	6	3	2	4
Acima de 5.000	85	5	2	2	6

Fonte: SRF, Perfil do ITR/1997.

Tabela 6.3 – Distribuição dos Imóveis Tributados segundo a Região e o Grau de Utilização (%) – Brasil – 1997

Região	Grau de Utilização – GU (em %)				
	Maior que 80	Maior que 65 até 80	Maior que 50 até 65	Maior que 30 até 50	Até 30
Norte	61,4	14,0	9,2	7,3	8,2
Nordeste	66,4	13,5	7,2	4,4	8,5
Sudeste	93,5	2,9	0,9	0,5	2,1
Sul	94,4	2,5	0,8	0,4	2,0
Centro-Oeste	92,1	3,4	1,3	0,7	2,6
Brasil	86,9	5,4	2,5	1,5	3,7

Fonte: SRF, Perfil do ITR/1997.

Tabela 6.4 – Distribuição dos Imóveis Cadastrados no INCRA segundo a Área Total e o Grau de Utilização (%) – Brasil – 1998

Área Total do imóvel (em hectares)	Grau de Utilização – GU (em %)				
	Maior que 80	Maior que 65 até 80	Maior que 50 até 65	Maior que 30 até 50	Até 30
Até 50	60	8	5	7	20
Maior que 50 até 200	50	8	7	10	25
Maior que 200 até 500	51	8	7	9	25
Maior que 500 até 1.000	52	8	6	9	25
Maior que 1.000 até 5.000	46	7	6	9	32
Acima de 5.000	37	6	5	9	43

Fonte: Elaboração própria a partir de simulação realizada com dados do Cadastro de Imóveis Rurais do INCRA/1998.

²⁰⁷ Denominada de DITR – Declaração do Imposto Territorial Rural.

²⁰⁸ A Secretaria da Receita Federal é, basicamente, uma instituição com forte perfil urbano, não estando preparada para esse tipo de fiscalização. Ademais, a atuação conjunta com órgãos rurais, estaduais ou federais, não parece estar funcionando, o que resulta na ineficiência já mencionada quando se verifica a dissociação entre os órgãos responsáveis pelas políticas tributária e agrária.

Tabela 6.5 – Distribuição dos Imóveis Cadastrados no INCRA segundo a Região e o Grau de Utilização (%) – Brasil – 1998

Região	Grau de Utilização – GU (em %)				
	Maior que 80	Maior que 65 até 80	Maior que 50 até 65	Maior que 30 até 50	Até 30
Norte	16,6	6,1	6,9	13,3	57,0
Nordeste	37,1	9,5	8,2	12,0	33,1
Sudeste	66,5	7,7	5,4	6,2	14,2
Sul	70,3	7,8	5,0	5,2	11,7
Centro-Oeste	51,6	8,3	5,4	8,1	26,7
Brasil	55,1	8,1	6,1	8,1	22,6

Fonte: Elaboração própria a partir de simulação realizada com dados do Cadastro de Imóveis Rurais do INCRA/1998.

Tomando por base o Cadastro do INCRA acima referido, foi realizada também uma simulação para estabelecer qual seria o ITR potencial para o ano de 1997. Além das informações cadastrais, utilizou-se o preço de venda das terras da FGV, a partir do qual foi determinada a base de cálculo do imposto. A comparação entre o resultado dessa simulação e o ITR arrecadado em 1997 encontra-se na tabela 6.6. Tomou-se o cuidado, na simulação, de manter uma base de cálculo semelhante àquela verificada no ITR de 1997, mediante a utilização da relação entre o VTN declarado e o preço de terras da FGV encontrada para as macrorregiões do país. Assim também, manteve-se a proporção de áreas não tributáveis verificada em 1997, de modo a não alterar o VTN tributável encontrado. Por conseguinte, a discrepância entre o ITR potencial e o arrecadado é, fundamentalmente, função das diferenças existentes no grau de utilização, que determina a alíquota do imposto. Como já se viu, o grau de utilização calculado a partir das informações prestadas à SRF resultam em um alto contingente de imóveis rurais com alíquotas mínimas nas suas respectivas classes de área total. Desse modo, pode-se afirmar que o altíssimo grau de evasão do ITR verificado em 1997 deveu-se, sobretudo, à “manipulação” das informações relativas à área efetivamente utilizada, aumentando-a, ou à área aproveitável do imóvel, diminuindo-a.

Tabela 6.6 – ITR Potencial e Arrecadado segundo a Região – Brasil – 1997

(valores em reais de 1997)

Região	ITR potencial (R\$)	ITR arrecadado (R\$)	ITR arrecadado/potencial (%)
Norte	223.578.744	9.374.592	4,2
Nordeste	286.266.846	25.166.278	8,8
Sudeste	487.772.856	78.075.197	16,0
Sul	438.730.084	50.750.439	11,6
Centro-Oeste	723.721.170	45.633.495	6,3
Brasil	2.160.069.699	209.000.000	9,7

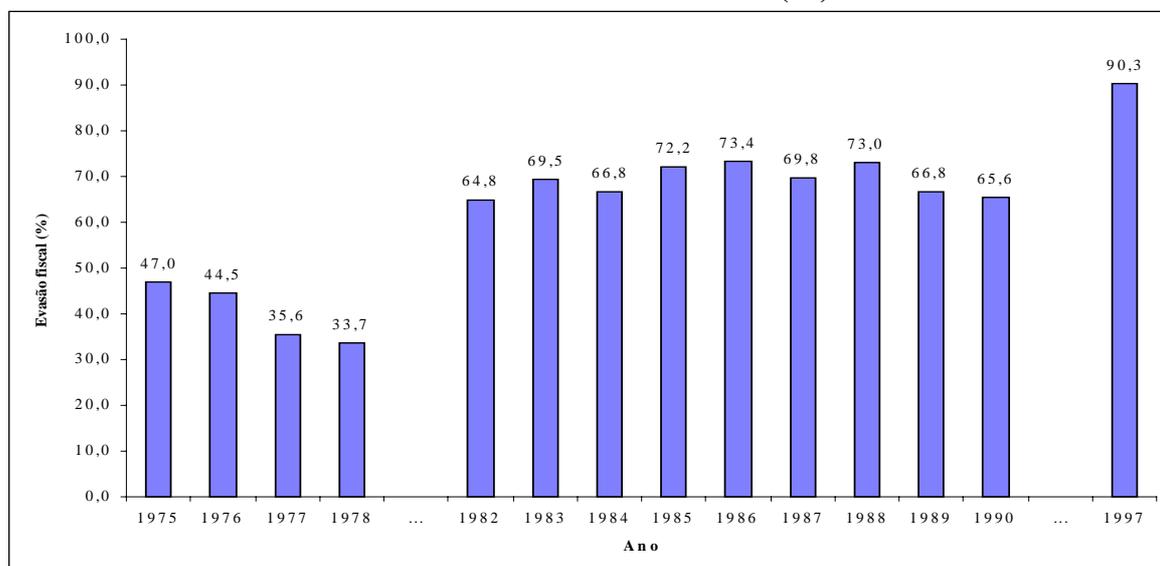
Fontes: Elaboração própria a partir das informações contidas em SRF, Arrecadação da Receita Administrada pela SRF (ITR arrecadado); e simulação realizada com dados do Cadastro de Imóveis Rurais do INCRA/1998 (ITR potencial).

Considerando-se o ITR potencial acima calculado, pode-se chegar a uma medida do grau de evasão do imposto no ano de 1997. Com isso, é possível fazer uma comparação da evasão do ITR em diferentes momentos do tempo, como está apresentada no gráfico 6.5 para os períodos 1975-78 e 1982-90 e para o ano de 1997.

Deve-se alertar para o fato de que no cálculo da evasão, há uma diferença importante entre os dois períodos selecionados e o ano de 1997, em virtude de diferenças nas respectivas legislações do imposto. Na legislação atual, o ITR é auto-lançado, ou seja, a autoridade tributária aceita, em princípio, a declaração do proprietário do imóvel rural, que deve recolher o valor do imposto calculado a partir das informações por ele prestadas. Nas legislações anteriores, o ITR era calculado e lançado pela autoridade tributária, no caso o INCRA, a partir das informações constantes do seu Cadastro de Imóveis Rurais, que emitia uma guia a ser paga pelo proprietário do imóvel. Desse modo, diferentemente do que ocorre hoje, conhecia-se previamente o montante efetivo de imposto a ser arrecadado. A evasão, por conseguinte, resultava do não pagamento da guia emitida e o grau de evasão era estabelecido a partir da relação entre o valor não pago e o valor emitido. Nas circunstâncias atuais, o que se pode obter é apenas uma previsão do montante a ser arrecadado, o que confere, evidentemente, alguma imprecisão à medida do grau de evasão, de vez que os critérios para a estimativa do ITR potencial podem ser questionados.

Feita a ressalva, pode-se observar no gráfico 6.5 que, considerada a estimativa para 1997, o grau de evasão, que já era elevado no passado, tornou-se absurdamente alto na legislação vigente. Se se leva em conta a estimativa oficial apresentada para os anos de 1997 e 1998, que eram, respectivamente, de R\$ 1 bilhão e R\$ 1,6 bilhão²⁰⁹, pode-se julgar que o cálculo do ITR potencial realizado pelo presente trabalho estaria superestimado. Ainda assim, o grau de evasão calculado segundo a estimativa oficial continuaria extremamente elevado e superior ao verificado nos períodos anteriores (79,1%, em 1997, e 86,0%, em 1998²¹⁰).

Gráfico 6.5 – Evasão fiscal do ITR em anos selecionados (%) – Brasil



Fontes: Elaboração própria a partir das informações contidas em INCRA, Estatísticas Tributárias (para os anos de 1975 a 1978 e 1982 a 1990); e estimativa do autor (para o ano de 1997).

²⁰⁹ Conforme a já mencionada declaração do então secretário da Receita Federal (Jornal do Brasil. *FH aumenta o imposto da terra*. 20/11/1996, p. 13).

²¹⁰ Considerando-se os valores de arrecadação do ITR informados pela SRF, a preços correntes, de R\$ 209 milhões, em 1997, e R\$ 224 milhões, em 1998.

CONCLUSÕES

O presente estudo revela que, ao contrário do que tem sido propagado pelos seus defensores, os instrumentos de intervenção no mercado de terras rurais no Brasil, no período 1997-2002, não foram capazes de garantir uma significativa ampliação do acesso à terra aos agricultores sem terra ou com terra insuficiente. Esta afirmação está baseada na análise do efetivo desempenho tanto do crédito fundiário quanto do ITR em nosso país, no período considerado. Ademais, a análise de aspectos relevantes da realidade institucional do mercado de terras rurais brasileiro indica que dificilmente estes instrumentos, tal como foram implementados, seriam capazes de promover modificação relevante em nossa estrutura fundiária. As razões que sustentam tais assertivas são apresentadas a seguir, como conclusões do trabalho.

Antes de apresentar os resultados relativos ao caso brasileiro, porém, é necessário que se destaque o fato de que, na análise empreendida acerca da intervenção no mercado de terras rurais de alguns países latino-americanos, ficou evidenciado que, de modo geral, tal experiência também não foi bem sucedida no que diz respeito à ampliação do acesso à terra aos agricultores pobres, o que, em princípio, tem sido a razão alegada para a referida intervenção.

O que predomina nos países latino-americanos analisados é a liberalização do mercado de terras rurais, o que, ao contrário das intenções, resulta em redução, e não ampliação, do acesso à terra aos agricultores que dela mais necessitam. Nesse sentido, a implementação de mecanismos de intervenção nesses países pode ser caracterizada mais precisamente como uma contra-reforma. Esse é particularmente o caso daqueles países que tiveram reformas agrárias bem sucedidas no que se refere à modificação de uma estrutura fundiária altamente concentrada mediante uma ampla e consistente distribuição de terras, que tem no Chile o seu mais eloqüente exemplo.

A configuração da atual estrutura fundiária dos países analisados tem mais a ver com a maneira como, historicamente, foram implementadas as medidas visando à sua correção do que com os resultados da adoção dos recentes instrumentos de intervenção. Em nenhum dos casos analisados parece ter havido uma dinamização do mercado de terras rurais em razão dos recentes instrumentos, e para aqueles casos em que a estrutura fundiária está, no presente, relativamente desconcentrada, a explicação deve ser buscada nas medidas adotadas no passado.

Por outro lado, a abrangência e amplitude das recentes medidas, no que diz respeito ao número de famílias beneficiadas e à área distribuída, são, em geral, bastante modestas. Nos casos analisados não foram observados números que pudessem ser caracterizados como significativos frente ao problema decorrente da existência de um grande contingente de beneficiários potenciais.

Quanto aos instrumentos atualmente adotados, pode-se afirmar que o crédito fundiário, nas suas diversas modalidades, tem sido utilizado em alguns dos diferentes países analisados. O mesmo não pode ser dito com relação à utilização do imposto sobre a propriedade territorial rural com finalidades redistributivas, razão pela qual o Brasil é um dos poucos países a se valer deste instrumento.

Em relação ao caso brasileiro, são apresentadas, primeiramente, as conclusões acerca do crédito fundiário e, em seguida, aquelas relativas ao ITR.

Antes de mais nada, deve-se salientar que o crédito fundiário, no período estudado, atingiu apenas parte dos estados brasileiros, uma vez que, se se considerar em conjunto as ações do Projeto Cédula da Terra e do Banco da Terra, verifica-se que ele não se ocupou da região Norte, e relegou o Sudeste e parte do Nordeste a uma posição secundária. Além disso, em termos globais, os dois programas somados beneficiaram pouco menos de 45 mil famílias, numa área aproximada de 900 mil hectares. Comparando tais números com as menores estimativas calculadas por este trabalho, isto significou o atendimento a 1,2% das famílias potenciais beneficiárias, abrangendo 0,6% da área necessária. Estes resultados, por si só, podem ser considerados limitações do instrumento utilizado.

Numa análise mais detalhada, comparando-se as ações realizadas com as menores estimativas calculadas, constatou-se que não apenas o ritmo²¹¹ dos dois projetos demonstrou ser bastante lento, de modo geral, como também, no caso do Banco da Terra, que o tamanho médio das propriedades, na maioria dos estados abrangidos pelo programa, ficou aquém do necessário à subsistência e ao desenvolvimento socioeconômico das famílias beneficiárias. Assim também o custo de aquisição da terra revelou dois problemas: 1º) no caso do Projeto Cédula da Terra, o preço da terra muito abaixo do preço de mercado sugere que se está diante de aquisições de terra de baixa qualidade; e 2º) quanto ao Banco da Terra, o valor de aquisição da terra nas regiões em que se concentrou o programa foi bastante superior às estimativas do custo de aquisição total da terra para a reforma agrária, o que permite afirmar que não se verificou a tão propalada vantagem do crédito fundiário no que diz respeito ao custo mais baixo de suas aquisições em relação ao das desapropriações.

Por outro lado, os resultados da comparação entre as aquisições de terra pelo crédito fundiário, representado pelo Projeto Cédula da Terra (PCT), e a obtenção de terra mediante desapropriações contrariam, na prática, a idéia de que o crédito fundiário é complementar e/ou alternativo às desapropriações como instrumento de obtenção de terras para a reforma agrária. Por um lado, a complementaridade não se verifica, uma vez que as informações obtidas indicam que as aquisições de terras pelo PCT coincidiram com o declínio das desapropriações. Por outro lado, tais aquisições, pela sua limitada dimensão, não foram capazes de servir de alternativa à redução das áreas obtidas por desapropriação.

No que se refere à dinâmica do mercado de terras rurais, os resultados apontam que o maior dinamismo encontra-se nas regiões Sudeste e Sul e, secundariamente, na região Centro-Oeste. Ademais, indicam que a aquisição de terras está associada mais fortemente às atividades dos estabelecimentos caracterizados como patronais, embora tenha maior peso, e por conseguinte seja mais custosa, para os estabelecimentos familiares, particularmente nas regiões Sudeste e Centro-Oeste. Deve-se considerar que o conjunto de estabelecimentos familiares analisados engloba categorias de agricultores familiares distintas, entre as quais se encontram tanto aqueles que têm renda elevada, estão capitalizados e já possuem terra suficiente, quanto os que estão em situação diametralmente oposta. Desse modo, dado que os beneficiários potenciais do crédito fundiário tendem a estar mais próximos à situação destes últimos, é razoável afirmar que a dinâmica do mercado de terras não os favorece, o que é mais uma limitação à adoção do crédito fundiário.

Quanto à concentração e grilagem de terras rurais, o presente trabalho, ao analisar os grandes imóveis rurais e os seus proprietários/detentores, buscou ressaltar aspectos nos quais ficam evidentes indícios de irregularidades. Os números apresentados não parecem deixar dúvidas de que esse fenômeno possui proporções gigantescas em nosso país e está fortemente associado à concentração das terras. A conjugação destes dois fenômenos – concentração e grilagem – é um obstáculo ao pleno funcionamento do mercado de terras rurais, uma vez que proporciona uma elevação nos seus custos de transação, sobretudo pelo fato de que nele

²¹¹Medido pela relação entre o estimado e o realizado, o que representa o número de anos necessário para o atendimento de toda a necessidade estimada.

estabelece uma forte insegurança jurídica e possessória. Por outro lado, a concentração e a grilagem têm raízes históricas e institucionais e não podem, por conseguinte, ser consideradas meras “imperfeições de mercado”. Por essas razões, a superação de tais obstáculos nada tem a ver com a adoção de instrumentos de intervenção como o crédito fundiário, significando, ao contrário, um empecilho adicional à operação deste último.

No que diz respeito ao ITR, a análise realizada permite afirmar que, mais uma vez, este imposto foi incapaz de servir de instrumento auxiliar da reforma agrária no país, seja mediante o desestímulo à propriedade ociosa, seja contribuindo para a redução da especulação com terras e a conseqüente queda do seu preço. A nova legislação do ITR, não obstante os pontos positivos existentes na sua formulação, não atingiu, na prática, os seus objetivos, ao contrário das previsões oficiais, bem como de afirmações encontradas na literatura sobre o tema²¹².

Pelo que se pôde verificar, atuaram contra o novo ITR os fatores apontados pela análise teórica como os seus principais obstáculos: a sua problemática administração e a resistência dos proprietários de terras. No que se refere ao primeiro, é particularmente significativa a dissociação entre a política tributária em relação à terra e a política agrária propriamente dita. Não é conveniente que essas políticas sejam implementadas separadamente e, muito menos, que se dêem de forma estanque, sem a necessária integração entre elas, que, pelo que se observa, é o que vem ocorrendo no caso brasileiro. Por outro lado, possivelmente devido ao baixíssimo volume de arrecadação, o ITR parece relegado, na estrutura da administração tributária federal, a um papel pouco expressivo, o que, entre outras coisas, gera um efeito perverso: a baixa arrecadação leva a uma redução da sua importância, que, por sua vez, desestimula a fiscalização, que possibilita queda de arrecadação, e assim por diante. Disso resulta que o custo de administração do imposto se eleva com a queda da arrecadação, o que acaba por fazer com que se preconize a transferência de sua competência para os governos subnacionais e até mesmo a sua extinção. Em relação ao segundo obstáculo, ele hoje se manifesta de uma forma que se poderia caracterizar como de “resistência passiva” dos proprietários: a lei é aprovada com uma forte taxação progressiva sobre a propriedade ociosa, mas isso não produz resultados efetivos, uma vez que a grande maioria dos proprietários tem a possibilidade prática de “manipular” as informações sobre os seus imóveis rurais, neutralizando os efeitos dessa progressividade, tornando inócuo o imposto sobre a terra quanto aos seus principais objetivos. Nesse sentido, o novo ITR segue a velha trilha de seus antecessores, cujo destino foi o descrédito e a desmoralização.

²¹²Vários são os trabalhos que consideraram como reais os efeitos que, teoricamente, poderiam ter sido alcançados, em particular associando o novo ITR à queda verificada no preço da terra. Ver, a propósito, Guanziroli (2000, p. 288-289), Buainain, Silveira & Teófilo (2000, p. 165), Reydon (2000, p.178), Delgado & Fernandes Filho (1997, p. 98).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AHMAD, E. & STERN, N. Taxation for Developing Countries. *in* Chenery, H. & Srinivasan, T. N. (eds.) *Handbook of Development Economics, Vol. II*, Amsterdam: North-Holland, 1989.

AMAYA, H. E. et al. *La participación de pequeños productores en el mercado de tierras rurales en El Salvador*. Santiago de Chile: CEPAL, 2000 (Serie Desarrollo Productivo n. 93).

AVVAD, P. E. & LIMA, R. A. de M. *Direito imobiliário*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

BALEEIRO, A. *Uma Introdução à Ciência das Finanças*. 12. ed., Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1978.

BARRACLOUGH, S. L. *Land Reform in Developing Countries: the role of the State and other actors*. Genebra: UNRISD, 1999 (Discussion Paper n. 101).

BAUMEISTER, E. *Las iniciativas campesinas y la sostenibilidad de los resultados de la reforma agraria en El Salvador, Nicaragua y Honduras*. Genebra: UNRISD, 1999 (Discussion Paper n. 105).

BELLUZZO, L. G. M. & ALMEIDA, J. S. G. de. Enriquecimento e Produção: Keynes e a dupla natureza do capitalismo. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 23, mar. 1989, p. 120-127.

BERGAMASCO, S. (coord.) *Estudo Prospectivo da Demanda por Terra: Cenários Possíveis para a Reforma Agrária*. Brasília: Projeto de Cooperação Técnica INCRA/FAO, s. d.

BINSWANGER, H. P., DEININGER, K. & FEDER, G. Power, distortions, revolt and reform in agricultural land relations. *in* Behrman, J. & Srinivasan, T. N. (eds.) *Handbook of Development Economics, Vol. IIIB*, Amsterdam: Elsevier, 1995.

BIRD, R. M. *Taxing Agricultural Land in Developing Countries*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1974.

BLOCK, F. Disorderly Coordination: The Limited Capacities of States and Markets. *Seminário Internacional sobre Instituições e Desenvolvimento Econômico*, Rio de Janeiro, nov. 1997.

BORRAS JR., S. M. Questioning market-led agrarian reform: experiences from Brazil, Colombia and South Africa. *Journal of Agrarian Change*, v. 3, n. 3, jul. 2003, p. 367-394.

BRANDÃO, A. S. P. *O preço da terra no Brasil: verificação de algumas hipóteses*. Rio de Janeiro: EPGE/FGV, 1986 (Ensaio Econômico n. 79).

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil - 1988*. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. *Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993*. Brasília: Diário Oficial da União, Nº 38, Seção I, 26/02/93, p. 2349-2351.

BRASIL. *Lei nº 8.847, de 28 de janeiro de 1994*. Brasília: Diário Oficial da União, Nº 20-A, Seção I, 29/01/94, p. 1381-1383.

BRASIL. *Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996*. Brasília: Diário Oficial da União, Nº 247, Seção I, 20/12/96, p. 27744-27747.

BRASIL. MDA. *Proposta de Plano Nacional de Reforma Agrária*. Brasília, out. 2003.

BRASIL. MDA/INCRA. *Relatório analítico da desapropriação de imóveis rurais*. Brasília, 2002. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br>> Acesso em: 16/06/2003.

BRASIL. MDA/INCRA. *Balanço da Grilagem - agosto/2002: balanço das ações desenvolvidas a partir da Portaria 558 que determinou o cancelamento da titularidade de áreas griladas*. Brasília, 2003.

Disponível em: <http://www.incra.gov.br/_htm/serveinf/_htm/grilagem/grilagem.htm>
Acesso em: 07/08/2003.

BRASIL. MDA/SRA/DCF. *Recuperação e Regularização dos Projetos financiados pelo Fundo de Terras (Programas Banco da Terra e Cédula da Terra): Princípios e Diretrizes*. Brasília, 2004.

Disponível em: <<http://www.creditofundiario.gov.br>> Acesso em: 10/01/2008.

BRASIL. MDA/SRA/DCF. *Famílias beneficiadas pelo Programa Cédula da Terra*. Brasília, 2008a (Arquivo Excel). Disponível em: <<http://www.creditofundiario.gov.br>> Acesso em: 10/01/2008.

BRASIL. MDA/SRA/DCF. *Famílias beneficiadas pelo Banco da Terra*. Brasília, 2008b (Arquivo Excel). Disponível em: <<http://www.creditofundiario.gov.br>> Acesso em: 10/01/2008.

BRASIL. MEAF/PNPF. Ministério Extraordinário para Assuntos Fundiários/Programa Nacional de Política Fundiária. *Coletânea: legislação agrária, legislação de registros públicos, jurisprudência*. Brasília, 1983.

BRASIL. *Medida Provisória nº 1.528, de 19 de novembro de 1996*. Brasília: Diário Oficial da União, Nº 225, Seção I, 20/11/96, p. 24063-24065.

BRASIL. MEPF/INCRA. Ministério Extraordinário de Política Fundiária/Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Assessoria de Comunicação. Agência Notícias da Terra. *Novo modelo de reforma agrária será anunciado amanhã*. Brasília, DF, abr. 1999.

BRASIL. MEPF/INCRA. Ministério Extraordinário de Política Fundiária/Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. *Mudanças Legais que Melhoraram e Apressaram as Ações da Reforma Agrária*. Brasília, s. d.

BRASIL. MEPF/MA. Gabinete do Ministro de Estado de Política Fundiária-MEPF/Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária-INCRA - Ministério da Agricultura e do

Abastecimento-MA/Secretaria de Desenvolvimento Rural-SDR. *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*. Brasília, DF, mar. 1999 (versão preliminar).

BRASIL. MPFDA/INCRA. Ministério da Política Fundiária e do Desenvolvimento Agrário/ Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. *O Livro Branco da Grilagem de Terras no Brasil*. Brasília, s. d.

BUAINAIN, A. M. *et al.* Avaliação preliminar do Cédula da Terra. Campinas, 1999 (Relatório preliminar).

BUAINAIN, A. M., SILVEIRA, J. M. & TEÓFILO, E. O Programa Cédula da Terra no contexto das novas políticas de reforma agrária, desenvolvimento e participação: uma discussão das transformações necessárias e possíveis. *in* Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável*. Brasília: Paralelo 15/NEAD/MDA, 2000.

CARTER, M. R. & MESBAH, D. Can land market reform mitigate the exclusionary aspects of rapid agro-export growth? *World Development*, v. 21, n. 7, jul. 1993, p. 1085-1100.

CARVALHO, F. J. C. de. *Mr Keynes and the Post Keynesians: Principles of Macroeconomics for a Monetary Production Economy*. Aldershot: Edward Elgar, 1992.

CASTILHO, M. L. V. de. O justo preço. *in* Silveira, D. S. D. da & Xavier, F. S. (orgs.) *O Direito Agrário em Debate*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

CHICK, V. *Macroeconomia após Keynes: um reexame da Teoria Geral*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1993.

CHIRIBOGA, M. Las ONGs y el Acceso Campesino a la Tierra: el caso del FEPP en Ecuador. *Debate Agrario* 32, Lima, Peru, mar. 2001.

CONCHEIRO BÓRQUEZ, L. Ajuste estructural, políticas de liberalización y mercado de tierras en México. *in* Reydon, B. P. & Ramos, P. (orgs.) *Mercado y Políticas de Tierras*. Campinas: UNICAMP/IE, 1996.

COSTA, E. V. da. Política de terras no Brasil e nos Estados Unidos. In: _____. *Da Monarquia à República: momentos decisivos*. 2. ed., São Paulo: Ed. Ciências Humanas, 1979, p. 127-147.

CRISPI, J. Neoliberalismo y campesinado en Chile. *Estudios Rurales Latinoamericanos*, v. 5, n. 2, mayo-ago. 1982, p. 169-208.

DAVIDSON, P. *Money and the real world*. 2. ed., London: The MacMillan Press, 1978.

de JANVRY, A. & SADOULET, E. Access to Land for the Rural Poor: How to Keep it Open and Effective for Poverty Reduction. *Latin American and Caribbean Economic Association Meeting*, New York, jan. 1999.

DEININGER, K. & BINSWANGER, H. The evolution of the World Bank's land policy: principles, experience, and future challenges. *World Bank Research Observer*, v. 14, n. 2, ago. 1999, p. 247-276.

DEININGER, K. & SQUIRE, L. *New Ways of Looking Old Issues: Asset Inequality and Growth*. World Bank, 1997 (mimeo).

DEININGER, K. Fazendo a Reforma Agrária Negociada funcionar: experiência inicial da Colômbia, Brasil e África do Sul. in Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável*. Brasília: Paralelo 15/NEAD/MDA, 2000.

DEL GROSSI, M. E. et al. *Estimativas das famílias potenciais beneficiárias de programas de assentamentos rurais no Brasil*. Brasília: IPEA, jul. 2000 (Texto para discussão n. 741).

DELGADO, G. C. & FERNANDES FILHO, J. F. A queda recente do preço da terra no Brasil. *Anais do XXXV Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural*, Natal, Rio Grande do Norte, 1997.

DEMSETZ, H. Towards a theory of property rights. *The American Economic Review*, Vol. 57, Nº 2, Menasha, Wis., American Economic Association, maio 1967.

DESER. Departamento de Estudos Sócio-Econômicos Rurais. Banco da Terra: uma Análise Econômica. *Boletim do Deser*, n. 102, jul. 1999.

DI SABBATO, A. *Estudo sobre o Módulo*. Brasília, Projeto INCRA/IICA, 1994 (mimeo).

DI SABBATO, A. *O ITR no Brasil – 1960-1980: Instrumento de reforma agrária ou alternativa ideológica da contra-reforma?*, Itaguaí, Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ, 1997 (Dissertação de Mestrado).

DI SABBATO, A. *Perfil dos proprietários/detentores de grandes imóveis rurais que não atenderam à notificação da Portaria 558/99*. Brasília: INCRA/FAO, 2001. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/_htm/serveinf/_htm/grilagem/grilagem1.htm> Acesso em: 07/08/2003.

DI SABBATO, A. A tributação da terra agrícola: questões gerais e considerações sobre o caso brasileiro. in Leite, S. (org.). *Políticas públicas e agricultura no Brasil*. Porto Alegre: Ed. da Universidade/UFRGS, 2001.

ECHENIQUE, J. Mercado de tierras en Chile. in Reydon, B. P. & Ramos, P. (orgs.). *Mercado y Políticas de Tierras*. Campinas: UNICAMP/IE, 1996.

EL-GHONEMY, M. R. *The Political Economy of Market-Based Land Reform*. Genebra: UNRISD, 1999 (Discussion paper n. 104).

FANUCCHI, F. *Curso de Direito Tributário Brasileiro*. São Paulo: Ed. Resenha Tributária, 1975.

FAO/INCRA. *Diretrizes de Política Agrária e Desenvolvimento Sustentável*. Brasília, mar. 1995 (Resumo do Relatório Final do Projeto UTF/BRA/036, Segunda Versão).

GASQUES, J. G. & CONCEIÇÃO, J. C. P. R. da. A Demanda de Terra para a Reforma Agrária no Brasil. in Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável*. Brasília: Paralelo 15/NEAD/MDA, 2000.

GHIMIRE, K. B. Markets and civil society in rural transformation: an overview of principal issues, trends and outcomes. in _____ (ed.) *Civil society and the market question: dynamics of rural development and popular mobilization*. New York: Palgrave Macmillan/UNRISD, 2005.

GOMES DA SILVA, J. *Caindo por terra: crises da Reforma Agrária na Nova República*. São Paulo: Busca Vida, 1987.

GOMES DA SILVA, J. Estatuto da Terra (ET), trinta anos. *Reforma Agrária - Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária – ABRA*. São Paulo, v. 5, n. 1, jan.-abr. 1995, p. 7-38.

GUANZIROLI, C. Reforma Agrária e globalização da economia: o caso do Brasil. in Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável*. Brasília: Paralelo 15/NEAD/MDA, 2000.

GUANZIROLI, C. E.; ROMEIRO, A.; BUAINAIN, A. M.; DI SABBATO, A.; BITTENCOURT, G. *Agricultura Familiar e Reforma Agrária no Século XXI*. Rio de Janeiro: Garamond, 2001.

GUANZIROLI, C. O porquê da reforma agrária. *Econômica*. Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, jun. 2002, p. 5-24.

GUIMARÃES, A. P. *Quatro Séculos de Latifúndio*. 4. ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

GUIMARÃES, G. de A. M. C. *Determinantes econômicos da evolução da estrutura fundiária no Brasil: uma proposta de avaliação*. Niterói, RJ, Faculdade de Economia/UFF, 1997 (Dissertação de Mestrado).

HICKS, J. & HICKS, U. K. Tributação do valor da terra não aproveitada. in Bird, Richard & Oldman, Oliver (coord.). *Leituras sobre Tributação nos Países em Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Secretaria da Receita Federal/MF, 1972.

HIRSCHMAN, A. O. Uso da terra e reforma agrária na Colômbia. in _____. *Política Econômica na América Latina*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1965.

HIRSCHMAN, A. O. Imposto territorial e reforma agrária na Colômbia. in Bird, R. & Oldman, O. (coord.). *Leituras sobre Tributação nos Países em Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Secretaria da Receita Federal/MF, 1972.

HIRSCHMAN, A. O. Duzentos anos de retórica reacionária: o caso do efeito perverso. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 23, mar. 1989, p. 102-119.

HOFF, K. Land taxes, output taxes, and sharecropping: was Henry George right? *The World Bank Economic Review*, Washington, D.C., v. 5, n. 1, jan. 1991, p. 93-111.

- IBGE. Censo Agropecuário 1995-96. *Manual do Recenseador*. Rio de Janeiro, s. d.
- INCRA. *Estatísticas Cadastrais 1998*. Brasília, DF, 1999 (3 vols.).
- INCRA. *Projetos: Cédula da Terra*. Brasília, DF, 1999. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br>> Acesso em: 23/03/1999.
- INCRA. *Imóveis abrangidos pela Portaria 558/99*. Brasília, 2001 (Disponível em arquivo Excel).
- INCRA. *Áreas declaradas de interesse social para fins de desapropriação – Quadros demonstrativos referentes aos exercício de 1963 a 1985*. Brasília, s. d.
- INCRA. *Sistema Nacional de Cadastro Rural – Cadastro de Imóveis Rurais – Manual de Orientação*. Brasília, s. d.
- JORDÁN, F. Mercado de tierras en el Ecuador (situación, problemas, alternativas). in Reydon, B. P. & Ramos, P. (orgs.). *Mercado y Políticas de Tierras*. Campinas: UNICAMP/IE, 1996.
- KERSTENETSKY, J. *Firmas e mercados: uma abordagem histórico-institucional ao problema da coordenação*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1995 (Tese de doutorado).
- KEYNES, J. M. *Teoria general de la ocupación, el interés y el dinero*. 2. ed., 2. reimp., México: Fondo de Cultura Económica, 1971.
- LEITE, S. P. & ÁVILA, R. V. de. *Um futuro para o campo: reforma agrária e desenvolvimento social*. Rio de Janeiro: Vieira & Lent, 2007.
- LÍCIO, A. M. A. (coord.). *A Tributação da Agricultura no Brasil*. Brasília: IPEA, 1994.
- MARQUES, V. P. M de A. *Aspectos orçamentários e financeiros da reforma agrária no Brasil 2000-2005*. Brasília: MDA/INCRA, 2007.
- MEDEIROS, L. S. de. *Movimentos sociais, disputas políticas e reforma agrária de mercado no Brasil*. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ e UNRISD, 2002.
- MELMED-SANJAK, J. Mercados de tierras en América Central. *Políticas Agrícolas*, Bogotá, número especial, 2000, p. 125-167.
- MIGNONE, C. F. A Tributação da Terra. in Cordeiro da Silva, Pedro (coord.). *Cadastro e Tributação*. Brasília: Fundação Petrônio Portella, 1982.
- MOLINA, J. Tierra y nada más: la reforma agraria en Nicaragua y El Salvador. in Reydon, B. P. & Ramos, P. (orgs.). *Mercado y Políticas de Tierras*. Campinas: UNICAMP/IE, 1996.
- MONDRAGÓN, H. Colombia: O mercado de tierras o reforma agraria. in Barros, F.; Sauer, S. & Schwartzman, S. (orgs.) *The negative impacts of World Bank market based land reform*. Brasil, 2003, p. 137-168.

MOTTA, M. M. M. *Nas fronteiras do poder: conflito e direito à terra no Brasil do século XIX*. Rio de Janeiro: Vício de Leitura/Arquivo Público do estado do Rio de Janeiro, 1998.

MUÑOZ, B. *Derechos de propiedad y pueblos indígenas en Chile*. Santiago de Chile: CEPAL, 1999 (Serie Desarrollo Productivo n. 60).

NAVARRO, Z. *O projeto-piloto “Cédula da Terra” – comentário sobre as condições sociais e político-institucionais de seu desenvolvimento recente*. Porto Alegre, RS, ago. 1998. Disponível em: <<http://www.dataterra.org.br>> Acesso em: 10/04/2000.

NEAD. *Listagem consolidada do Programa Cédula da Terra*. fev. 2002 (Disponível em arquivo Excel).

PEREIRA, J. M. M. *O modelo de reforma agrária de mercado do Banco Mundial em questão: o debate internacional e o caso brasileiro*. Teoria, luta política e balanço de resultados. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ, 2004 (Dissertação de Mestrado - formato eletrônico).

PINHEIRO, F. A. *A Renda e o Preço da Terra: uma contribuição à análise da questão agrária brasileira*. Piracicaba, ESALQ/USP, 1980 (Tese de Livre Docência).

POLANYI, K. *A Grande Transformação: as origens da nossa época*. 3. ed., Rio de Janeiro: Campus, 1980 (edição original: 1944).

RANGEL, I. M. Questão Agrária e Agricultura. *Encontros com a Civilização Brasileira*, Rio de Janeiro, n. 7, jan. 1979, p. 172-192.

REYDON, B. P. & Plata, L. E. A. La intervención en el mercado de tierras: posibilidades y limitaciones. in Reydon, B. P. & Ramos, P. (orgs.). *Mercado y Políticas de Tierras*. Campinas, UNICAMP/IE, 1996.

REYDON, B. P. (coord.). *Intervenção estatal no mercado de terras: a experiência recente no Brasil*. Brasília, Unicamp/INCRA/CNDRS/MDA, 2000.

REYDON, B. P. *et al. Aspectos da Questão Agrária Brasileira: lições à luz do mercado de terras*. Projeto de Cooperação Técnica INCRA/FAO, s. d. Disponível em: <<http://www.dataterra.org.br>> Acesso em: 05/03/2000.

REYDON, B. P. *Mercados de terras agrícolas e determinantes de seus preços no Brasil: um estudo de casos*. Campinas, SP, Instituto de Economia/Unicamp, 1992 (Tese de Doutorado).

REYDON, B. P. Intervenções nos mercados de terras: uma proposta para a redução do uso especulativo da terra. in Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável*. Brasília: Paralelo 15/NEAD/MDA, 2000.

REZENDE, G. C. de. *Estado, macroeconomia e agricultura no Brasil*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS/IPEA, 2003.

RIBEIRO, I. de O. Evolução recente da agricultura na América Latina: contradições da modernização. in _____. *Agricultura, democracia e socialismo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988, p. 123-155.

ROCHA, E. P. Desapropriação por interesse social para reforma agrária, “ratificação da posse” e direito à indenização. in Silveira, D. S. D. da & Xavier, F. S. (orgs.) *O Direito Agrário em Debate*. Porto Alegre, Livraria do Advogado, 1998.

ROMEIRO, A. & REYDON, B. P. (coords.) *O mercado de terras*. Brasília, IPEA, 1994 (Série Estudos de Política Agrícola. Relatórios de Pesquisa, 13).

SAUER, S. *A proposta de “reforma agrária de mercado” do Banco Mundial no Brasil*. Brasília, abr. 2001 (versão preliminar) Disponível em: <<http://www.dataterra.org.br>> Acesso em: 17/03/2002.

SAUER, S. “A terra por uma cédula”: a reforma agrária de mercado do Banco Mundial no Brasil. in Barros, F.; Sauer, S. & Schwartzman, S. (orgs.) *The negative impacts of World Bank market based land reform*. Brasil, 2003, p. 73-102.

SAYAD, J. Especulação em terras rurais, efeitos sobre a produção agrícola e o novo ITR. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, abr. 1982, p. 87-108.

SCHWARTZMAN, S.; SAUER, S. & BARROS, F. O Banco Mundial e a “reforma agrária de mercado”: a ilusão de um futuro. in Barros, F.; Sauer, S. & Schwartzman, S. (orgs.) *The negative impacts of World Bank market based land reform*. Brasil, 2003, p. 29-44.

SHEARER, E.; LASTARRIA-CORNHIEL, S. & MESBAH, D. *The reform of rural land markets in Latin America and the Caribbean: research, theory and policy implications*. Madison, Wis., University of Wisconsin, Land Tenure Center, 1991.

SHIKI, S.; NEDER, H. D. & TEIXEIRA, P. H. R. *Custo Social da Reforma Agrária*. Brasília, Projeto de Cooperação Técnica INCRA/FAO, 1998 (Versão preliminar n. 1).

SILVA, L. O. *Terras devolutas e latifúndio: efeitos da lei de 1850*. Campinas: Ed. da UNICAMP, 1996.

SILVEIRA, J. M. da; BUAINAIN, A. M. & MAGALHÃES, M. Novas Formas de Reorganização Fundiária no Brasil: o Programa Cédula da Terra. *XXVII Encontro Nacional de Economia*, Belém, 1999.

SKINNER, J. If agricultural land taxation is so efficient, why is it so rarely used? *The World Bank Economic Review*, Washington, D.C., v. 5, n. 1, jan. 1991, p. 113-133.

SUHNER, S. Colombian countryside between privileges of *Latifundistas*, modernizing authoritarianism and peasant repression. in Ghimire, K. B. (ed.) *Civil society and the market question: dynamics of rural development and popular mobilization*. New York: Palgrave Macmillan/UNRISD, 2005.

URBINA, H. Política de reforma agraria en época de apertura económica: caso de Colombia. in Reydon, B. P. & Ramos, P. (orgs.). *Mercado y Políticas de Tierras*. Campinas: UNICAMP/IE, 1996.

VALLEJO, A., NAVARRO, W. & VILLAVERDE, X. *Tierra para la vida. Acceso de los campesinos ecuatorianos a la tierra: opción y experiencias del FEPP*. Quito, Ecuador: FEPP, 1996.

VIANA FILHO, L. *O Governo Castello Branco*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1975.

VOGELGESANG, F. Los derechos de propiedad y el mercado de la tierra rural en América Latina. *Revista de la CEPAL*, Santiago, Chile, n. 58, abr. 1996.

WALD, H. P. *Tributación de Tierras Agrícolas en Economías Subdesarrolladas*. México: Compañía General de Ediciones, 1964 (edição original: *Taxation of Agricultural Land in Underdeveloped Economies*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1959).

XAVIER, U. *Desenvolvimento rural no Ceará e o Projeto Cédula da Terra: inclusão social ou um cavalo de Tróia?* Fortaleza, mar. 1999. Disponível em: <<http://www.dataterra.org.br/Documentos/uribam2.htm>> Acesso em: 17/06/1999.

ZEGARRA MÉNDEZ, E. *El mercado de tierras rurales en el Perú: análisis institucional*. Santiago de Chile: CEPAL, 1999 (Serie Desarrollo Productivo n. 63).

ANEXO

Metodologia para caracterização do perfil da agricultura familiar e de seus principais sistemas de produção²¹³

Introdução

O presente trabalho é a evolução e o aprofundamento da metodologia anteriormente elaborada, que utilizou os dados do Censo Agropecuário do IBGE de 1985²¹⁴. A concepção básica que norteou o estudo anterior é mantida: trata-se de caracterizar os agricultores familiares a partir de suas relações sociais de produção²¹⁵, o que implica superar a tendência — frequente nas análises sobre o tema — de atribuir um limite máximo de área ou de valor de produção à unidade familiar, associando-a, equivocadamente, à “pequena produção”²¹⁶. Tal procedimento é, em parte, derivado da própria forma como em geral são apresentadas as estatísticas agropecuárias²¹⁷. Entretanto, isso não significa que se deva ficar limitado aos dados divulgados, sobretudo se considerarmos a grande riqueza das informações dos Censos Agropecuários do IBGE, que pode ser constatada pela simples análise do seu questionário de coleta. Assim, o que o trabalho pioneiro iniciado em 1995 fez foi tornar operacional, mediante a utilização de microdados²¹⁸, um determinado conceito de agricultura familiar.

Algumas características distinguem o atual trabalho do anterior, entre as quais destacam-se:

a) ampliação do escopo do trabalho, com a inclusão de procedimentos metodológicos que permitem identificar os principais sistemas de produção característicos dos diversos tipos de agricultores, nas diferentes unidades geográficas²¹⁹ (municípios, microrregiões geográficas, unidades da federação, grandes regiões e país);

²¹³Texto elaborado pelo autor em novembro de 1999, a partir da proposta metodológica básica [Guanziroli, C. (coord.) *Reforma Agrária e Perfil da Agricultura Familiar no Brasil*. Projeto INCRA/FAO, Brasília, outubro de 1997] e das conclusões adotadas nas reuniões realizadas ao longo de 1999. Parte deste texto foi posteriormente apresentada nas seguintes publicações: BRASIL.MDA.INCRA. *Novo retrato da agricultura familiar: o Brasil redescoberto*. Brasília, 2000 e GUANZIROLI, C. E.; ROMEIRO, A.; BUAINAIN, A. M.; DI SABBATO, A.; BITTENCOURT, G. *Agricultura Familiar e Reforma Agrária no Século XXI*. Rio de Janeiro: Garamond, 2001. Esta versão completa está disponível na página do INCRA: www.incra.gov.br.

²¹⁴Ver FAO/INCRA. *Perfil da agricultura familiar no Brasil: dossiê estatístico*. Brasília, 1996.

²¹⁵Como apontado pelo trabalho anteriormente realizado, “a agricultura familiar pode ser definida a partir de três características centrais: a) a gestão da unidade produtiva e os investimentos nela realizados é feita por indivíduos que mantêm entre si laços de sangue ou de casamento; b) a maior parte do trabalho é igualmente fornecida pelos membros da família; c) a propriedade dos meios de produção (embora nem sempre da terra) pertence à família e é em seu interior que se realiza sua transmissão em caso de falecimento ou de aposentadoria dos responsáveis pela unidade produtiva.” (FAO/INCRA, *op. cit.*, p. 4).

²¹⁶“Os limites deste procedimento são hoje cada vez mais evidentes. Por um lado, eles acabam por superestimar a importância econômica das unidades familiares de produção já que não é incomum que imóveis pequenos em área dependam, para seu funcionamento, de um montante de trabalho assalariado que extrapola o esforço fornecido diretamente pela família. (...) Por outro lado, e mais grave ainda, identificar automaticamente pequenas áreas à agricultura familiar supõe uma visão estática desta forma social, como se ela fosse incapaz de superar os limites estatísticos assim estipulados.” (FAO/INCRA, *op. cit.*, p. 4).

²¹⁷No caso brasileiro, os resultados dos Censos Agropecuários do IBGE são estratificados, basicamente, segundo a área total dos estabelecimentos.

²¹⁸Esta é denominação utilizada pelo IBGE para designar os arquivos contendo os dados individualizados de cada estabelecimento agropecuário.

²¹⁹No trabalho anterior, a unidade geográfica de menor agregação era a microrregião geográfica.

b) reavaliação crítica da metodologia anterior, com alteração dos procedimentos metodológicos relativos à delimitação do universo familiar, sobretudo os relacionados ao cálculo da renda da unidade familiar e à determinação da quantidade de trabalho não familiar;

c) ampliação das características associadas aos agricultores familiares, com a seleção de um grande número de variáveis disponíveis, o que ensejou a construção de uma base de dados municipais e de um conjunto de tabelas estatísticas básicas, agregadas por unidades da federação, grandes regiões e país;

d) ampla discussão acerca da metodologia a ser adotada, tendo em vista a experiência acumulada, o maior tempo disponível e o maior número de pessoas envolvidas na sua elaboração²²⁰;

e) maior interatividade na operacionalização da metodologia, em virtude do acesso, ainda que restrito, aos microdados do Censo Agropecuário do IBGE²²¹.

Delimitação do Universo Familiar

O universo agrário é extremamente complexo, seja em função da grande diversidade da paisagem agrária (meio físico, ambiente, variáveis econômicas etc.), seja em virtude da existência de diferentes tipos de agricultores, os quais têm interesses particulares, estratégias próprias de sobrevivência e de produção e que, portanto, respondem de maneira diferenciada a desafios e restrições semelhantes. Na verdade, os vários tipos de produtores são portadores de racionalidades específicas que, ademais, se adaptam ao meio no qual estão inseridos, fato que reduz a validade de conclusões derivadas puramente de uma racionalidade econômica única, universal e atemporal que, supostamente, caracterizaria o ser humano. Daí a importância de identificar os principais tipos de produtores.

A escolha de um conceito para definir os agricultores familiares, ou a definição de um critério para separar os estabelecimentos familiares dos patronais não é uma tarefa fácil, ainda mais quando é preciso compatibilizar esta definição com as informações disponíveis no Censo Agropecuário do IBGE, sabidamente não elaborado para este fim.

Existe uma multiplicidade de metodologias, critérios e variáveis para construir tipologias de produtores. Nenhuma delas é inteiramente satisfatória, em parte porque o comportamento e a racionalidade dos vários tipos de produtores respondem a um conjunto amplo e complexo de variáveis com peso e significado diversos de acordo com o contexto, e em parte devido às dificuldades de aplicação empírica de tipologias conceituais que levam em conta um número grande de variáveis. Sem entrar no intenso debate que cerca o tema, o estudo adotou uma tipologia simples que busca, em essência, classificar os produtores a partir das condições básicas do processo de produção, que explicam, em boa medida, suas reações e respostas ao conjunto de variáveis externas, assim como a sua forma de apropriação da

²²⁰A elaboração da atual metodologia começou no final de 1997, tendo participado das discussões iniciais os seguintes consultores, no âmbito do Projeto de Cooperação Técnica INCRA/FAO: Carlos Enrique Guanzioli (coord.), Ademar Ribeiro Romeiro, Alberto Di Sabbato, Antônio Márcio Buainain, Gervásio Castro de Rezende, Gilson Alceu Bittencourt e Shigeo Shiki. Esta equipe elaborou uma proposta que serviu de base para uma nova rodada de discussões, da qual participaram, além dos já citados, os seguintes representantes das Diretorias do INCRA: Silvia Elizabeth C. S. Cardim (coord.), Elizabeth Prescott Ferraz, Gilberto Bampi, Josias Vieira Alvarenga, José Leopoldo Ribeiro Viégas, Maria Alice Alves, Marlon Duarte Barbosa, Paulo de Tarso Loguercio Vieira.

²²¹Um dos pontos fortes da metodologia adotada sempre foi a possibilidade de utilizar os microdados do Censo Agropecuário. No trabalho anterior, os microdados foram processados pelo próprio pessoal do IBGE, a partir de tabulações especiais encomendadas, o que restringiu a possibilidade de testes relativos às definições metodológicas. Em contrapartida, para a elaboração do presente trabalho foi possível ter acesso aos microdados, nas dependências do IBGE, o que tornou possível a realização de testes, inicialmente com os dados do estado do Espírito Santo, e em seguida com Minas Gerais e Rio Grande do Sul. Somente após a análise dos resultados dos testes é que se chegou à metodologia tal como é apresentada no presente texto.

natureza. Muito embora o foco do estudo seja a agricultura familiar, a própria delimitação deste universo implica a identificação dos agricultores não familiares ou patronais²²².

O universo familiar foi caracterizado pelos estabelecimentos que atendiam, simultaneamente, às seguintes condições:

a) a direção dos trabalhos do estabelecimento era exercida pelo produtor;

b) o trabalho familiar era superior ao trabalho contratado.

Adicionalmente, foi estabelecida uma *área máxima regional* como limite superior para a área total dos estabelecimentos familiares²²³. Tal limite teve por fim evitar eventuais distorções que decorreriam da inclusão de grandes latifúndios no universo de unidades familiares, ainda que do ponto de vista conceitual a agricultura familiar não seja definida a partir do tamanho do estabelecimento, cuja extensão máxima é determinada pelo que a família pode explorar com base em seu próprio trabalho associado à tecnologia de que dispõe.

A primeira condição é obtida diretamente da resposta a um simples quesito do questionário censitário, ao passo que, para a obtenção da segunda condição, é necessário recorrer a um conjunto de operações envolvendo inclusive variáveis externas ao Censo, tendo em vista não só a inadequação das informações censitárias para o caso, como também a complexidade conceitual e operacional de que se reveste o tema.

No que se refere à determinação da quantidade de trabalho, tanto familiar quanto contratado, o ideal seria que se pudesse determinar o número de homens-hora trabalhado, de modo a determinar com maior exatidão a efetiva carga de trabalho de cada uma das categorias de trabalhadores.

Para o caso do trabalho familiar, entretanto, pode-se supor que a informação sobre o número de pessoas ocupadas da família na atividade produtiva²²⁴ reflete, com razoável precisão, a carga de trabalho efetivamente empregada. Desse modo, considerou-se como de tempo integral o trabalho do “responsável”, que é o produtor familiar que, simultaneamente, administra o seu estabelecimento²²⁵, bem como o dos “membros não remunerados” com 14 ou mais anos de idade. Para evitar superestimação do trabalho familiar, computou-se pela metade o pessoal ocupado da família com menos de 14 anos²²⁶, não apenas em virtude da sua menor capacidade de trabalho, como também pela possibilidade de envolvimento em outras atividades, como, por exemplo, as escolares. Assim, foi calculado o número de *Unidades de Trabalho Familiar (UTF)*, por estabelecimento/ano, como sendo a soma do número de pessoas ocupadas da família com 14 anos e mais e da metade do número de pessoas ocupadas da família com menos de 14 anos.

Em relação ao trabalho contratado, as informações censitárias são claramente inadequadas, sobretudo as que se referem ao pessoal temporário. De um lado, tem-se a informação do número de empregados permanentes, temporários e parceiros (empregados)

²²²Os estabelecimentos agropecuários cuja condição do proprietário era “Instituição Pia ou Religiosa” ou “Governo (Federal, Estadual ou Municipal)”, em virtude de suas características peculiares, foram excluídos do conjunto utilizado para a referida delimitação.

²²³Essa área máxima regional foi obtida do modo a seguir exposto. Foram consideradas as áreas dos módulos fiscais municipais, segundo a tabela do INCRA. Calculou-se a área de um módulo médio ponderado, segundo o número de municípios em que incide cada área de módulo fiscal municipal, para cada unidade da federação. A partir desse “módulo médio ponderado estadual”, foi calculado um módulo médio para cada grande região do país. O “módulo médio regional” foi multiplicado por 15 para determinação da área máxima regional, com o que se procurou estabelecer uma aproximação com o que dispõe a legislação, tendo em vista que o limite máximo legal da média propriedade é de 15 módulos fiscais (ver Quadro 1 ao final deste anexo).

²²⁴A categoria de pessoal ocupado do Censo relativa ao trabalho familiar intitula-se “Responsável e membros não remunerados da família”.

²²⁵De acordo com as instruções de preenchimento do questionário do Censo, é obrigatório o registro de pelo menos uma pessoa na categoria “Responsável e membros não remunerados da família” (ver IBGE. *Censo Agropecuário – Manual do Recenseador*, p. 42-43).

²²⁶Foram utilizados os limites de idade disponíveis no Censo.

numa determinada data²²⁷; de outro, é informado o número máximo de empregados temporários em cada mês do ano. Em ambos os casos, não se tem a informação da carga de trabalho efetivamente realizada, uma vez que não se dispõe do número de meses ou dias trabalhados. Poder-se-ia, para os empregados permanentes e parceiros empregados, fazer suposição semelhante à que se fez para o trabalho familiar. Entretanto, tal suposição seria completamente equivocada para os empregados temporários²²⁸. Além disso, o Censo não possui informação sobre a quantidade de mão-de-obra empregada indiretamente, sob o regime de empreitada. Dessa forma, optou-se pela obtenção do trabalho contratado a partir das despesas realizadas com mão-de-obra empregada, incluindo os serviços de empreitada de mão-de-obra. O valor dessas despesas dividido pelo valor anual de remuneração de uma unidade de mão-de-obra permite obter o número de unidades de trabalho contratadas pelo estabelecimento.

Operacionalmente, o número de Unidades de Trabalho Contratado (UTC) foi calculado da seguinte forma:

1) obteve-se o *valor total das despesas com mão-de-obra contratada*, pela soma de: a) valor das despesas com o pagamento (em dinheiro ou em produtos) da mão-de-obra assalariada (permanente ou temporária); b) valor das despesas com o pagamento efetuado a parceiros empregados²²⁹; c) valor das despesas com o pagamento de serviços de empreitada com fornecimento só de mão-de-obra;

2) calculou-se o *valor do custo médio anual de um empregado no meio rural*, mediante a multiplicação do valor da diária média estadual²³⁰ de um trabalhador rural pelo número de dias úteis trabalhados no ano, calculado em 260;

3) por fim, determinou-se o número de *Unidades de Trabalho Contratado (UTC)*, por estabelecimento/ano, como sendo a divisão do *valor total das despesas com mão-de-obra contratada* pelo *valor do custo médio anual de um empregado no meio rural*.

Os gastos com serviços de empreitada de mão-de-obra foram incluídos no cálculo do trabalho não familiar, tal como indicado acima, a fim de evitar a inclusão de formas típicas de contratação informal de mão-de-obra através de “gatos”, empreiteiros etc., utilizadas por unidades patronais, muitas vezes com o objetivo de eludir obrigações previstas na legislação trabalhista. No entanto, considerou-se que os gastos com serviços de empreitada com fornecimento de máquinas não deveriam entrar na massa salarial contratada por várias razões, entre as quais vale mencionar o fato de a empreitada de serviços ser uma das características mais marcantes das unidades familiares nos países desenvolvidos. Este recurso permite às unidades familiares superarem a escassez de mão-de-obra e restrições de escala sem romper com sua natureza familiar. Além disso, trata-se de tendência inevitável do desenvolvimento econômico, da especialização das tarefas e do problema de escala que afeta em particular os estabelecimentos de menor porte, como é o caso da grande maioria do universo de produtores familiares. A possibilidade de recorrer ao serviço de empreitada, particularmente para os casos que dificilmente podem ser eficientemente resolvidos via forma de cooperação direta

²²⁷No Censo Agropecuário de 1995-1996, a data de referência para os dados estruturais foi 31/12/1995 (ver IBGE. *Censo Agropecuário 1995-1996 – número 1 – Brasil*. Rio de Janeiro, 1998, p. 35).

²²⁸Tal afirmação pode se respaldar em um exemplo simples: para uma mesma jornada de trabalho, um empregado temporário trabalhando durante trinta dias equivale, em homens-hora de trabalho, a 30 empregados temporários trabalhando durante um dia. Entretanto, tal como estão dispostas as informações, haveria uma forte divergência entre o primeiro caso (uma unidade de trabalho) e o segundo (trinta unidades de trabalho).

²²⁹Esse valor foi calculado, segundo o IBGE, mediante a conversão da cota-parte da produção (meia, terça, quarta etc.), tomando por base o preço que se obteria na venda dos produtos (ver IBGE. *Censo Agropecuário – Manual do Recenseador*, p. 76).

²³⁰O valor da diária estadual foi obtido pelo cálculo da média dos valores informados de remuneração de diarista na agricultura para os meses de junho de 1995, dezembro de 1995 e junho de 1996, segundo os dados do Centro de Estudos Agrícolas da Fundação Getúlio Vargas (ver Quadro 2 ao final deste anexo).

entre produtores, facilita a viabilização da agricultura familiar. Por outro lado, é importante lembrar que os gastos com aluguel de máquinas e implementos agrícolas, não contratados em forma de empreitada, também não foram considerados como despesas com mão-de-obra.

Resumindo a metodologia de delimitação do universo familiar

Caracterização dos agricultores familiares

Direção dos trabalhos do estabelecimento é do produtor e

$$\text{UTF} > \text{UTC e}$$

Área total do estabelecimento \leq área máxima regional

Unidade de Trabalho Familiar (UTF)

Pessoal ocupado da família de 14 anos e mais

+

(Pessoal ocupado da família de menos de 14 anos) / 2

Unidade de Trabalho Contratado (UTC)

(Salários + Valor da cota-parte entregue a parceiros empregados + Serviços de empreitada de mão-de-obra)

÷

(Diária estadual x 260)

Tipologia dos Agricultores Familiares

Uma vez estabelecida a delimitação do universo familiar, ou seja, a separação entre agricultores familiares e patronais, deve-se proceder à diferenciação no interior da agricultura familiar, na medida em que se admite a existência de produtores familiares em distintos graus de desenvolvimento socioeconômico e, portanto, como já se disse anteriormente, com distintas lógicas de produção e sobrevivência.

Para caracterizar os tipos de agricultores familiares, optou-se por determinar a sua Renda Total, de modo a captar os vários aspectos de sua atividade produtiva, entre os quais se destacam a inserção no mercado, a transformação e o beneficiamento de produtos agrícolas no interior do estabelecimento²³¹ e o autoconsumo. Tendo em vista as informações disponíveis, a Renda Total (RT) foi calculada como segue:

1) obteve-se o *Valor Bruto – ajustado – da Produção (VBP*)* do estabelecimento, calculado pela soma de: a) valor da produção vendida de milho²³²; b) valor da produção

²³¹O Censo denomina tal atividade de “indústria rural” e a conceitua como “transformação ou beneficiamento de produtos agropecuários produzidos no estabelecimento ou adquiridos de terceiros, efetuados pelo produtor em instalações do próprio estabelecimento, comunitárias (moinhos, moendas, casas de farinha, etc.) ou de terceiros por prestação de serviços” (ver IBGE. *Censo Agropecuário – Manual do Recenseador*, p. 71).

²³²De um modo geral deve-se considerar o valor bruto da produção colhida, já que a utilização da produção vendida elimina o consumo humano de produtos agrícolas e animais e desfigura um conjunto importante de sistemas caracterizados precisamente pelo elevado grau de “endogenia” e de aproveitamento de subprodutos. Estes sistemas estão presentes tanto em formas “atrasadas” (sistema roça/farinha/capoeira) como em formas “modernas” (sistema de criação avícola/milho/quintal). Este critério, no entanto, apresenta um problema,

vendida dos principais produtos utilizados na indústria rural²³³; c) valor da produção colhida/obtida dos demais produtos animais e vegetais;

2) calculou-se a *Receita Agropecuária Indireta*, composta pelas receitas provenientes de: venda de esterco; serviços prestados a terceiros; venda de máquinas, veículos e implementos; e outras receitas²³⁴;

3) obteve-se o *Valor da Produção da Indústria Rural*, informada diretamente pelo Censo;

4) da soma dos três itens acima foi subtraído o *Valor Total das Despesas*, com o que, finalmente, determinou-se a *Renda Total* do estabelecimento.

Estabelecido o critério básico de estratificação do universo familiar, foi necessário definir os parâmetros para discriminar os tipos de agricultores familiares. Optou-se por utilizar como dado básico a *diária média estadual* já empregada no cálculo da Unidade de Trabalho Contratado (UTC), conforme descrito acima. Tal escolha decorreu do fato de que se pretendeu comparar a renda auferida pelo produtor nas atividades do estabelecimento com o custo de oportunidade da mão-de-obra familiar, que pode ser definido, genericamente, como o valor da remuneração paga a um diarista na agricultura. Ademais, ao se optar por um valor para cada unidade da federação, procurou-se garantir a comparabilidade de valores estabelecidos regionalmente, tendo em vista a grande heterogeneidade dos níveis de remuneração e renda existente entre as diversas regiões e estados brasileiros.

Operacionalmente, tomou-se o *Valor do Custo de Oportunidade (VCO)* como sendo o valor da diária média estadual, acrescido de 20%²³⁵ e multiplicado pelo número de dia úteis do ano (calculado em 260), tendo em vista a comparação com uma renda anual. Foram estabelecidos quatro tipos de agricultores familiares, a saber:

1) *Tipo A*, com Renda Total superior a três vezes o Valor do Custo de Oportunidade;

2) *Tipo B*, com Renda Total superior a uma vez até três vezes o Valor do Custo de Oportunidade;

3) *Tipo C*, com Renda Total superior à metade até uma vez o Valor do Custo de Oportunidade;

4) *Tipo D*, com Renda Total igual ou inferior à metade do Valor do Custo de Oportunidade.

Considerando que a tipologia elaborada tem por objetivo estabelecer uma diferenciação socioeconômica entre os produtores familiares, e tendo em conta os cálculos efetuados, poder-se-ia, *grosso modo*, associar os tipos A, B, C e D a, respectivamente, agricultores consolidados, em processo de consolidação, estagnados e periféricos.

principalmente no caso do consumo intermediário de milho, que é largamente utilizado como alimento para animais. Neste caso haveria dupla contagem, já que seria computado todo o milho colhido, assim como aquele que se “transforma” em suínos/aves que dele se alimentam. Para evitar este problema, o milho foi contabilizado a partir da produção vendida e não colhida.

²³³Foram incluídos neste item os seguintes produtos: arroz em casca, café em coco, cana-de-açúcar, fumo em folha, leite e mandioca, quando havia informação de valor da produção dos respectivos produtos da indústria rural: arroz beneficiado em grão, café em grão, rapadura, fumo em rolo ou corda, queijo e farinha de mandioca. Este procedimento, que implica alguma imprecisão, foi o único possível, de vez que a informação sobre matéria-prima da indústria rural, existente nos Censos Agropecuários anteriores, foi suprimida no Censo atual.

²³⁴É importante destacar que, à exceção da receita de exploração mineral, todas as receitas registradas pelo Censo são provenientes, direta ou indiretamente, da atividade agropecuária do estabelecimento, não havendo, portanto, informação acerca de eventuais remunerações do produtor fora do estabelecimento, tais como salários, benefícios previdenciários etc.

²³⁵A inclusão deste percentual, embora arbitrário, justifica-se porque as diárias são muito baixas e não asseguram a estabilidade do agricultor.

Resumindo a metodologia de tipificação dos agricultores familiares

Renda Total (RT)

$$\begin{aligned} & (\text{VBP}^* + \text{Receita Agropecuária Indireta} + \text{Valor da Produção da Indústria Rural}) \\ & \quad - \\ & \text{Valor Total das Despesas} \end{aligned}$$

VBP*

$$\begin{aligned} & \Sigma \text{ Valor da produção vendida de milho e dos principais produtos utilizados na indústria rural} \\ & \quad + \\ & \Sigma \text{ Valor da produção colhida/obtida dos demais produtos animais e vegetais} \end{aligned}$$

Receita Agropecuária Indireta

$$\begin{aligned} & \text{Venda de esterco} + \text{Serviços prestados a terceiros} + \\ & + \text{Venda de máquinas, veículos e implementos} + \text{Outras receitas} \end{aligned}$$

Valor do Custo de Oportunidade (VCO)

$$1,2 \times \text{Diária Média Estadual} \times 260$$

Tipos de agricultores familiares

$$\text{Tipo A} \Rightarrow RT > 3 \text{ VCO}$$

$$\text{Tipo B} \Rightarrow \text{VCO} < RT \leq 3 \text{ VCO}$$

$$\text{Tipo C} \Rightarrow \text{VCO}/2 < RT \leq \text{VCO}$$

$$\text{Tipo D} \Rightarrow RT \leq \text{VCO}/2$$

Caracterização complementar dos agricultores familiares

Além da estratificação básica anteriormente descrita, critérios complementares foram utilizados com o objetivo de tornar mais ampla e abrangente a caracterização do universo familiar. Desse modo, o conjunto e cada um dos tipos de agricultores familiares foram classificados segundo o *Grau de Especialização*, o *Grau de Integração ao Mercado* e as *Formas de Relações de Trabalho* verificados nos seus respectivos estabelecimentos.

O *Grau de Especialização* foi calculado como a relação percentual entre o valor da produção do produto principal²³⁶ e o valor total da produção colhida/obtida (VBP)²³⁷ do estabelecimento. O *Grau de Integração ao Mercado* foi obtido pela relação percentual entre o valor da produção vendida²³⁸ e o valor total da produção colhida/obtida (VBP) do estabelecimento. As *Formas de Relações de Trabalho* foram definidas de acordo com a utilização ou não de mão-de-obra complementar à de origem familiar do estabelecimento.

Apresenta-se a seguir um resumo da estratificação para cada um desses indicadores.

²³⁶ Definido com aquele que tem o maior valor de produção do estabelecimento.

²³⁷ Neste caso, utiliza-se diretamente a informação calculada pelo IBGE, disponível nos arquivos de microdados do Censo Agropecuário.

²³⁸ Expresso pelo valor da Receita Agropecuária Direta, que é a soma dos valores das receitas provenientes da venda de: flores, plantas ornamentais e grama; produtos vegetais; rãs; peixes; coelhos; e animais e produtos de origem animal.

Resumindo a Caracterização Complementar da Agricultura Familiar

Grau de Especialização do Estabelecimento

Seja PERCPROD = % Valor da produção do produto principal / VBP

Super especializado ⇒ PERCPROD = 100%

Especializado ⇒ $65\% \leq \text{PERCPROD} < 100\%$

Diversificado ⇒ $35\% \leq \text{PERCPROD} < 65\%$

Muito diversificado ⇒ PERCPROD < 35%

Grau de Integração ao Mercado

Seja PERCVEND = % Valor da Produção Vendida / VBP

Muito integrado ⇒ PERCVEND \geq 90%

Integrado ⇒ $50\% \leq \text{PERCVEND} < 90\%$

Pouco integrado ⇒ PERCVEND < 50%

Formas de Relações de Trabalho

Só mão-de-obra familiar

Mão-de-obra familiar + empregados temporários

Mão-de-obra familiar + empregados temporários + empregados permanentes

Mão-de-obra familiar + empreitada de máquinas + outros

Mão-de-obra familiar + demais combinações

Identificação dos Principais Sistemas de Produção

A tipificação socioeconômica não é completa se não se podem associar os vários tipos aos sistemas de produção adotados pelos produtores nos contextos específicos de restrições e disponibilidade de recursos naturais, financeiros, tecnológicos, institucionais e humanos com os quais se defrontam nas várias regiões do país. Por si só a identificação, análise e descrição dos principais sistemas é extremamente relevante para a formulação de políticas públicas, em particular as políticas finas e descentralizadas de assistência técnica e extensão rural, pesquisa tecnológica, desenvolvimento institucional etc.

Do ponto de vista puramente conceitual sustentam-se as hipóteses de que não apenas os produtores adotam os sistemas mais adequados às restrições concretas por eles enfrentadas — o que não significa que todos os sistemas sejam racionais e sustentáveis do ponto de vista social e ambiental — como também os sistemas estão fortemente associados ao desenvolvimento e à situação socioeconômica dos produtores. Desta maneira, a identificação dos principais sistemas e a associação com os tipos de agricultores familiares permite não apenas identificar a *rationale* e os principais pontos de estrangulamentos enfrentados pelos agricultores como também projetar, com razoável margem de segurança, sua trajetória futura. Trata-se, portanto, de conhecimento essencial para o planejamento de intervenções fundiárias e de desenvolvimento agrário.

A tipificação de sistemas é um processo complexo não só porque pode envolver um número muito elevado de variáveis como também resultar em uma infinidade de sistemas particulares de pouca utilidade para a formulação de políticas públicas. Ademais, a forma de coleta do Censo, que trata as informações de cada produto do estabelecimento de maneira isolada, não permite a identificação precisa dos sistemas de produção, conforme prevê a “Metodologia de Diagnóstico de Sistemas Agrários”²³⁹. Dessa forma, elaborou-se uma metodologia simplificada que, contornando as limitações impostas pelas informações disponíveis, possibilita identificar, de modo aproximado, os principais sistemas produtivos existentes em cada unidade geográfica, sendo o município o menor nível de agregação considerado.

Os principais sistemas de produção foram obtidos adotando-se os seguintes procedimentos:

1) identificaram-se os dois principais produtos²⁴⁰ de cada estabelecimento, assim considerados aqueles que possuíam os maiores valores de produção colhida/obtida²⁴¹. Cada par de produtos foi identificado como o sistema de produção do estabelecimento²⁴²;

2) agruparam-se, para cada unidade geográfica e para cada tipo de agricultor, os estabelecimentos, e suas respectivas características, com sistemas de produção idênticos;

3) consideraram-se principais os sistemas de produção, para cada unidade geográfica e para cada tipo de agricultor, que possuíam o maior número de estabelecimentos²⁴³.

A cada sistema de produção foram associadas as seguintes variáveis:

- Área total
- Valor Bruto da Produção (VBP)
- Renda Total (RT)
- Renda Monetária (RM)
- Renda Não Monetária (RNM)
- Receita Agropecuária Total
- Despesa Total
- Unidades de Trabalho Familiar (UTF)
- Unidades de Trabalho Contratado (UTC)

²³⁹Ver, a esse respeito, Projeto de Cooperação Técnica INCRA/FAO. *Guia Metodológico: Diagnóstico de Sistemas Agrários*, Brasília, 1999.

²⁴⁰Ver relação de produtos no Quadro 3 ao final deste anexo.

²⁴¹É possível haver estabelecimentos sem informação de valor de produção colhida/obtida, em virtude, por exemplo, da ocorrência, no período de referência do Censo, de culturas/criações em formação, quebra de safra etc. Nesse caso, tais estabelecimentos foram desconsiderados para a identificação dos sistemas de produção.

²⁴²Optou-se por associar cada sistema de produção a um par de produtos tendo em vista a enorme dispersão de “sistemas” que ocorreria caso se aumentasse o número de produtos por estabelecimento. Como foram relacionados 62 produtos para identificação dos sistemas, o número possível de pares é de 3.782 (que é o resultado do número de arranjos de 62 produtos, 2 a 2). Se se utilizasse trincas de produtos, seriam possíveis 226.920 “sistemas” (número de arranjos de 62 produtos, 3 a 3).

²⁴³Como a base de dados contém todos os sistemas de produção, aos quais estão associadas diversas variáveis relevantes, pode-se, alternativamente, definir os principais sistemas segundo alguma dessas variáveis.

- Pessoal ocupado total
- Valor do investimento total
- Nº de bovinos (efetivo de 1 ano e mais) + búfalos (efetivo total)
- Área de pastagens
- Estratos de área total (em ha): menos de 5, de 5 a menos de 20, de 20 a menos de 50, de 50 a menos de 100, 100 e mais
- Estratos de RT (em Reais): até 0, mais de 0 a 3.000, mais de 3.000 a 8.000, mais de 8.000 a 15.000, mais de 15.000 a 27.500, mais de 27.500
- Para cada um dos dois produtos principais: Valor da produção; Quantidade produzida (se produtos de lavouras temporárias ou permanentes); Área plantada (se produtos de lavouras temporárias ou permanentes)

Quadro 1 - Área máxima regional

Região	Área máxima (ha)
Norte	1.122,0
Nordeste	694,5
Sudeste	384,0
Sul	280,5
Centro-Oeste	769,5

Quadro 2 - Diária Média Estadual

UF	Valor
RO	8,32
AC	7,81
AM	5,50
RR	9,67
PA	5,57
AP	10,00
TO	5,07
MA	4,28
PI	4,60
CE	4,23
RN	5,07
PB	5,00
PE	5,13
AL	5,00
SE	5,01
BA	4,23
MG	6,18
ES	7,14
RJ	7,27
SP	8,99
PR	7,16
SC	10,13
RS	7,94
MS	7,99
MT	8,95
GO	7,09
DF	7,09

Observações:

a) A fonte das informações é o Centro de Estudos Agrícolas da Fundação Getúlio Vargas.

b) A diária média estadual foi obtida pelo cálculo da média dos valores informados de remuneração de diarista na agricultura para os meses de junho de 1995, dezembro de 1995 e junho de 1996.

c) Para o Distrito Federal foi utilizado o valor de Goiás, em virtude da inexistência de informação específica.

Quadro 3 - Relação de produtos utilizados na identificação dos sistemas de produção

Produção animal, Horticultura, Extração vegetal e Silvicultura

Nome do produto	Valor da produção obtido a partir de:
Abelhas	Mel e cera produzidos
Bicho-da-seda	Casulos produzidos
Caprinos	Caprinos vendidos e leite de cabra produzido
Coelhos	Coelhos vendidos
Eqüinos, asininos e muares	Eqüinos, asininos e muares vendidos
Extração vegetal	Todos os produtos de extração vegetal obtidos
Galinhas	Pintos de um dia vendidos; galinhas, galos, frangas e frangos vendidos e abatidos; ovos produzidos
Hortaliças	Todos os produtos de horticultura colhidos
Outras aves	Patos, gansos e marrecos, perus e codornas vendidos e abatidos; ovos de codorna e de outras aves produzidos
Ovinos	Ovinos vendidos e lã produzida
Pecuária de corte	Bovinos vendidos (matrizes e reprodutores; outros fins) e abatidos; e búfalos vendidos
Pecuária de leite	Leite de vaca e de búfala produzidos
Peixes	Peixes vendidos
Rãs	Rãs vendidas
Silvicultura	Todos os produtos de silvicultura obtidos
Suínos	Suínos vendidos e abatidos

Lavouras permanentes

Nome do produto	Cód. IGBE
Açaí (fruto)	76
Acerola	02
Ameixa	06
Banana	10
Cacau	13
Café em coco	14
Caju (castanha e fruto)	16 e 17
Coco-da-baía	25
Cupuaçu	77
Erva-mate	28
Goiaba	32
Jaca	36
Laranja	41
Limão	43
Maçã	46
Mamão	47
Manga	48
Maracujá	49
Outros produtos de lavouras permanentes	-
Palmito	56
Pêssego	58
Pimenta do reino	59
Tangerina (bergamota, mexerica)	62
Uva (mesa e vinho)	65 e 66

Lavouras temporárias

Nome do produto	Cód. IGBE
Abacaxi	01
Abóbora (jerimum, moranga)	02
Algodão em caroço (herbáceo)	03
Arroz em casca	08
Batata-inglesa (3 safras)	11, 12 e 13
Cana forrageira	63
Cana-de-açúcar	14
Capim elefante (napier)	62
Cebola	17
Fava	22
Feijão em grão (3 safras)	23, 24 e 25
Fumo em folha	27
Inhame	32
Mandioca (aipim, macaxeira)	42
Melancia	43
Milho em grão	45
Milho forrageiro	64
Outros produtos de lavouras temporárias	-
Palma forrageira	66
Soja em grão	53
Tomate	56
Trigo em grão	58