

Distribuição da terra agrícola e a questão da reforma agrária no Brasil

ANTÔNIO OLÍVIO CERON*

O aumento da produção de alimentos e matérias primas agrícolas para atender ao aumento da demanda, decorrente do crescimento populacional, da urbanização/industrialização e das necessidades de exportar, sem sacrificar o nível e a qualidade de vida das populações do campo, tem se colocado como um dos mais sérios desafios para os países e regiões subdesenvolvidas e em desenvolvimento. Para enfrentar esse desafio as agriculturas podem, por exemplo, adotar novas técnicas de produção agrícola com o objetivo de aumentar a produtividade da terra e do trabalho (modernização da agricultura) ou, então, expandir as atividades agrárias em direção às novas e férteis áreas, ainda não exploradas (expansão da fronteira agrícola).

Nos países em que a terra é um bem relativamente escasso, a principal opção que se coloca para o aumento da produção agropecuária e, às vezes a única opção, é da modernização do sistema de produção. A modernização da agricultura possibilita o aumento da produtividade agrícola, das áreas efetivamente ocupadas, ao mesmo tempo que permite a valorização das terras até então não utilizadas ou subutilizadas (expansão das fronteiras "internas" de ocupação) que estavam sujeitas a determinadas restrições do meio natural e técnico-cultural, prevaescentes em dado momento do tempo e de acordo com dado nível de decisão e conhecimento dos agricultores.

Nos países de povoamento recente e onde a pressão populacional sobre os recursos é relativamente fraca e existe muita terra fértil disponível, a agricultura poderá expandir-se em busca de novas áreas, até então não valorizadas pelo capital e pelo trabalho. Assim os aumentos da produção

O presente fascículo da revista "GEOGRAFIA" foi publicado graças ao auxílio concedido pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e pela Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), concernente ao processo nº 40.667/84.

* Departamento de Planejamento Regional, UNESP, Campus de Rio Claro (SP).

agrícola poderão ocorrer por meio da expansão da área ao longo da faixa de ocupação "externa" em relação ao espaço efetivamente valorizado.

Depois da Segunda Grande Guerra Mundial, as políticas de desenvolvimento da agricultura brasileira passaram a empregar os dois tipos de estratégias, ambas amparadas pela interferência crescente do Governo. Na década dos 50 e, principalmente, nos anos 60, a agricultura das Regiões Sul e Sudeste, especialmente do Estado de São Paulo, começou a se modernizar, intensificando a aplicação das técnicas agrícolas e insumos que demandam capital. Em resumo, a produção agrícola foi se tornando cada vez mais intensiva sob o comando do capital e, apesar das consequências sociais e econômicas negativas, provocadas por essas transformações, em virtude do modelo de desenvolvimento concentrador (concentração de capitais no campo, concentração fundiária, êxodo rural, subemprego e desemprego no campo e outras), o setor agrícola foi consideravelmente dinamizado com a ampliação da oferta de produtos alimentícios e, em especial, de matérias primas para os mercados interno e externo. Ao mesmo tempo, muitas áreas submetidas à determinadas restrições ecológicas (p. ex. baixa fertilidade dos solos, deficiência ou excesso de água etc.), ou às restrições decorrentes de determinados sistemas tradicionais de produção (rotação de terras, de campo-pastagem etc.), foram revalorizadas e as restrições gradativamente diminuídas ou inteiramente removidas, como se o capital estivesse criando novas terras pelo ajustamento da natureza e da técnica às suas necessidades de reprodução.

Entre 1950 e 1980, as terras agrícolas não valorizadas no Estado de São Paulo (por motivos ecológicos, econômicos ou técnicos) caíram de 3,3 milhões de hectares para 320 mil hectares. A produtividade e a oferta de produtos agroindustriais, de mercado interno e para exportação, cresceu continuamente o mesmo ocorrendo com muitos produtos alimentícios embora, neste último caso, nem sempre a oferta tivesse acompanhado os aumentos da demanda.

Depois dos anos 60, o Governo passou a estimular a rápida expansão da agricultura para novas terras virgens e ainda não valorizadas, cobertas de cerrados e florestas, localizadas nas Regiões Centro-Oeste e Norte. O fato, conhecido como "abertura da fronteira do Centro-Oeste e da Amazônia" foi o principal responsável pelo aumento do número de unidades de exploração agrícola (estabelecimentos agrícolas) e da área por eles ocupada. O Recenseamento realizado pelo IBGE registrou, em 1940, 197 milhões de hectares de estabelecimentos agrícolas e, em 1980, 369 milhões de hectares o que corresponde a um aumento de 86% da área total apropriada, num período de 40 anos.

A modernização das técnicas de produção agrícola corresponde a uma estratégia de desenvolvimento que exige grandes somas de capital e, portanto, considerável esforço por parte dos países em desenvolvimento, onde o fator capital é escasso. No caso brasileiro esse esforço foi dobrado uma vez que junto com a modernização da agricultura a expansão da fronteira se fez sobre áreas desprovidas ou mal servidas de meios de comunicação,

dos transportes para escoamento da produção, de uma rede de armazéns e centros de abastecimento e de serviços básicos de educação e saúde.

O esforço em busca do desenvolvimento tornou-se, no Brasil, muitas vezes dramático, principalmente se for levado em consideração que aos produtores rurais de baixa renda, sempre foi difícil o acesso à propriedade da terra. Não obstante, a terra agrícola sempre foi abundante e ainda existem cerca de 400 milhões de hectares de terras teoricamente sem dono. Para essa situação muito tem contribuído a nossa "tradição latifundiária" dos tempos coloniais. Contudo, depois dos anos 60, o modelo de desenvolvimento, posto em prática pelo Governo, tem sistematicamente privilegiado o grande capital e protelado a Reforma Agrária. Desse modo, a terra agrícola no Brasil é um bem relativamente escasso para os milhões de produtores agrícolas sem terra e para os minifundiários. Essa situação tem provocado frequentes conflitos pela terra, tem dificultado a expansão de uma classe de médios produtores agrícolas e impedido que imensas áreas, adquiridas para fins de especulação imobiliária, possam se tornar economicamente produtivas.

I — CADASTRAMENTO DAS TERRAS AGRÍCOLAS E O PROBLEMA DOS CONCEITOS

Os pesquisadores interessados nos problemas da distribuição da terra agrícola no Brasil recorrem, com grande frequência, aos Recenseamentos Gerais. Embora exista um levantamento geral realizado em 1920¹, que oferece dados sobre o número e a área das *propriedades* agrícolas, estes não se articulam tão facilmente com os dados contidos nos Recenseamentos Gerais do Brasil, realizados pelo IBGE, em 1940, 1960, 1970, 1975 e 1980, que passou a adotar o *estabelecimento* agrícola como unidade mínima para levantamento dos dados sobre a distribuição da terra².

As informações contidas nos Recenseamentos são utilizadas com grande frequência, tanto no meio acadêmico e científico quanto no meio empresarial, administrativo e político. Não obstante as falhas, imprecisões e imperfeições, os Recenseamentos adquiriram status de principal fonte de informações de dados, em virtude do seu caráter abrangente (Brasil, Grandes Regiões, Estados e Municípios) e das facilidades de acesso, uma vez que se encontram à disposição de qualquer pessoa que queira utilizá-lo.

Para o caso das análises da distribuição da terra e do acesso dos produtores à propriedade fundiária, uma das questões mais amplamente mencionadas pelos pesquisadores, diz respeito ao conceito que os Recen-

¹ MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, INDÚSTRIA E COMÉRCIO — Directoria Geral de Estatística. Recenseamento Geral do Brasil, 1920.

² INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA — IBGE. Recenseamento Geral do Brasil. Censos Agrícolas de 1940, 1950, 1960 e Censos Agropecuários de 1970, 1975 e 1980.

seamentos dão ao termo *estabelecimento* agrícola, o qual, a rigor, não corresponde a uma *propriedade* agrícola. Nos Recenseamentos, o estabelecimento é considerado como a "unidade espacial contínua sujeita a uma única administração, sob a qual se processa a exploração agropecuária". Isso significa dizer que o espaço que corresponde a um estabelecimento pode não ser, necessariamente, de propriedade do agricultor que realiza a exploração agropecuária no ano do levantamento dos dados. Esses são os casos dos estabelecimentos cuja exploração da terra é realizada pelos parceiros autônomos, arrendatários, ocupantes ou posseiros, isto é, por formas precárias de acesso a terra³. Desse modo, o estabelecimento agrícola é um termo que tem conotação econômico-administrativa, de acesso ao uso da terra e não uma conotação jurídica, de acesso a posse legal da terra. Por esse motivo, o estabelecimento é denominado, muitas vezes, na literatura científica, de exploração ou empresa agrícola.

A exposição dos conceitos que se encontra na seção metodológica dos próprios Recenseamentos deixa claro que "as áreas confinantes (ou contíguas), pertencentes a um único proprietário legal e cuja exploração esteja sob administrações diversas, serão consideradas estabelecimentos distintos" e, as "áreas contíguas, pertencentes a diversos proprietários, serão consideradas como um único estabelecimento agrícola, desde que sua exploração esteja sob uma única administração, seja ela do proprietário, arrendatário, parceiro, ocupante ou posseiro".

Em muitas pesquisas sobre a concentração fundiária no Brasil não se tem levado devidamente a sério o significado do termo estabelecimento,

³ Ao longo do tempo houve algumas modificações nos termos utilizados pelo IBGE o que provoca, evidentemente, mudanças nos critérios de coleta das informações. Conforme o Censo Agropecuário de 1980, os produtores agrícolas foram assim classificados: a) *proprietário*, responsável por estabelecimento ou exploração agrícola em terras de sua propriedade; b) *arrendatário*, responsável por estabelecimento em terras que não lhe pertencem mediante pagamento de uma quantia *fixa*, em dinheiro, ou equivalente em produtos; c) *parceiro*, responsável por estabelecimento agrícola em terras que não lhe pertencem e que estejam sendo exploradas em regime de parceria; d) *ocupante*, responsável por estabelecimento em terras que não lhe pertencem (públicas, devolutas ou de terceiros), com ou sem consentimento do proprietário sem obrigação de pagar taxas pelo uso e exploração da terra; e) *outra condição*, responsável por estabelecimento que esteja sob qualquer outra condição diferente das anteriores. Como se nota, a diferença entre o arrendatário e o parceiro não é estabelecida com a devida precisão tanto no Censo Agropecuário de 1980 como, também, em todos os anteriores. Isso tem gerado alguns problemas, inclusive na área científica. A diferença entre o arrendatário e parceiro, que costumamos adotar, não está propriamente na forma de pagamento (em dinheiro ou em produção) pelo uso e exploração da terra que não lhe pertence mas, no fato de o arrendatário pagar, ao proprietário das terras, uma quantia *fixa*, pré-estabelecida por meio de contrato verbal ou escrito e o parceiro pagar uma quantia proporcional (porcentagem da produção obtida), cujo montante varia de acordo com o maior ou menor sucesso da exploração, em determinado ano agrícola.

conforme conceituado pelo Recenseamento. Em muitos casos, a multiplicação ou a redução do número de estabelecimentos agrícolas, entre um Recenseamento e outro, é entendida como indicativo do aumento ou diminuição das facilidades de acesso à propriedade da terra agrícola quando, na realidade, pode ser muito significativa a participação da componente, aumento ou diminuição das facilidades de acesso ao uso e exploração da terra. A participação dessa componente depende muito do desempenho da economia como um todo e, como essa é uma questão de grande importância para o problema do acesso à terra no Brasil, o assunto deverá ser retomado posteriormente, quando for tratado o problema da dinâmica da expansão e retração das formas precárias de acesso a terra.

A falta de informações gerais sobre a propriedade da terra no Brasil começou a ser parcialmente solucionada pelo Governo, a partir de 1964, com a aprovação do Estatuto da Terra⁴. A Lei instituiu a obrigatoriedade da elaboração do Cadastro dos Imóveis Rurais em todo o País e, para isso, criou o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA) que, mais tarde, foi extinto e substituído pelo Instituto Brasileiro de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). O primeiro cadastramento foi iniciado em 1965 e teve as informações atualizadas até 1967 e, os seguintes, foram realizados em 1972, 1978 e 1982. As unidades cadastradas foram os imóveis rurais (*propriedades*) consideradas no aspecto jurídico, de sua posse legal. O Estatuto da Terra considera os imóveis rurais como correspondentes às "áreas contínuas, formadas de uma ou mais parcelas de terra pertencentes a um único dono que sejam ou possam ser utilizadas em exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal ou agroindustrial".

A qualidade das informações colhidas pelo INCRA está longe da perfeição. Por outro lado, é preciso lembrar que existe impossibilidade quase total de se utilizar as duas fontes de informações (IBGE-INCRA), para comparação de resultados ou complementação das falhas existentes. É preciso não esquecer que as datas dos Recenseamentos são diferentes das datas dos levantamentos realizados pelo INCRA e que os conceitos utilizados pelas duas fontes diferem entre si.

II — CATEGORIAS DE ESTABELECIMENTOS E DE PROPRIEDADES RURAIS

A maior parte dos pesquisadores que trabalham com agricultura tem mostrado interesse de classificar, ou simplesmente conhecer, a distribuição das unidades de produção ou das propriedades agrícolas, de acordo com certo critério de grandeza baseado em parâmetros como área ou o potencial econômico etc. Esse é um assunto muito controverso, principalmente

⁴ Lei n.º 4.504, de 30-11-1964, aprovada pelo Congresso Nacional.

porque depende do interesse específico do pesquisador e dos parâmetros que ele utiliza para a classificação de que necessita.

Os Recenseamentos realizados pelo IBGE não mostram qualquer preocupação em classificar os estabelecimentos agrícolas, segundo outro parâmetro que não seja o tamanho ou área do estabelecimento. Os dados levantados são apresentados segundo uma classificação em grandes categorias (menos de 10 hectares; 10 até menos de 100; 100 até menos de 1.000; 1.000 até menos de 10.000 e de 10.000 e mais hectares) e numa classificação mais detalhada, em intervalos de tamanho menor⁶. A crítica mais comum à forma de apresentação dos dados, refere-se à falta de homogeneidade dos intervalos de classe, uma vez que isso interfere na precisão das análises estatísticas, principalmente quando se trata da aplicação de métodos estatísticos mais sofisticados. Dada a natureza e a escala de referência deste trabalho, deveremos utilizar a primeira classificação, isto é, em grandes categorias.

Os levantamentos realizados pelo INCRA tiveram uma preocupação, conforme determina o Estatuto da Terra, de classificar os dados obtidos, sobre as propriedades rurais, segundo critérios do seu tamanho associado a outros parâmetros de ordens econômica e social. O resultado foi a identificação de 4 grandes classes de propriedades: 1) minifúndio; 2) empresa rural; 3) latifúndio por exploração e 4) latifúndio por dimensão.

O ponto de partida de toda classificação adotada pelo INCRA é o chamado *módulo rural*. Este corresponde ao imóvel rural que pode ser direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família e que é capaz de absorver toda força de trabalho familiar (embora ela possa utilizar o trabalho eventual, de pessoas estranhas à família), garantindo ao proprietário a subsistência e o progresso social e econômico. O *módulo rural* responde, então, à *propriedade familiar*.

Com base no módulo rural, são fixados os outros tipos de propriedade, conforme o seguinte critério:

1) *Minifúndio*: propriedade rural com área e possibilidades inferiores às do módulo rural;

2) *Empresa rural*: propriedade explorada econômica e "racionalmente" e cujo tamanho pode variar entre 1 módulo e 600 vezes a área de um módulo da região;

3) *Latifúndio por exploração*: corresponde a propriedade cujo tamanho se situa nos limites da empresa rural (de 1 a 600 vezes o tamanho do módulo) mas que é mantido inexplorado em relação às possibilidades físicas, econômicas e sociais do meio, ou seja, é deficiente e inadequadamente explorado de modo que seja impossível classificá-lo como empresa rural;

⁶ Menos de 1 hectare; 1 a menos de 2; 2 a menos de 5; 5 a menos de 10; 10 a menos de 20; 20 a menos de 50; 50 a menos de 100; 100 a menos de 200; 200 a menos de 500; 500 a menos de 1.000; 1.000 a menos de 5.000; 5.000 a menos de 10.000; 10.000 a menos de 100.000 e mais de 100.000 hectares.

4) *Latifúndio por dimensão*: correspondente à propriedade cuja área é superior a 600 vezes a do módulo rural, estabelecido para a região.

A preocupação do INCRA não significa, como veremos adiante, uma vantagem sobre a metodologia utilizada pelos Recenseamentos. Pelo contrário, ela pode originar grandes complicações e, às vezes, até uma sensação de desconforto para o pesquisador que pretenda trabalhar diretamente com os resultados dessa metodologia. De acordo com GRAZIANO DA SILVA (1978):38), a idéia fundamental da classificação do INCRA é a de que haveria uma faixa ótima de tamanho para as propriedades, dependendo da atividade que desenvolvem associada à região onde se localizam. Entretanto, a empresa rural e o latifúndio por exploração se encontram na mesma classe de tamanho (1 até 600 vezes o módulo rural) e a diferença entre um e outro tipo de propriedade está em critérios de "racionalidade" da exploração, um termo que é difícil de ser operacionalizado e muito fácil de ser mistificado.

Convém ainda salientar que o tamanho do módulo rural varia de uma região para outra, segundo o tipo de exploração dominante, conforme mostra a Tabela 1. Assim, o tamanho módulo rural na Zona D, em área

TABELA 1. DIMENSÃO DOS MÓDULOS POR TIPO DE EXPLORAÇÃO
— Em hectares —

ZTM	Horti-granjeira	Lavoura		Pecuária	Flores-tal	Imóvel c/ expl. não definida ou inexplorado
		Permanente	Temporária			
A1	2	10	13	30	45	5
A2	2	13	16	40	60	10
A3	3	15	20	50	60	15
B2	3	20	25	60	85	25
B3	4	25	30	70	90	30
C1	4	30	35	90	110	55
C2	5	35	45	110	115	70
D	5	40	50	110	120	100

Fonte: INCRA, Instrução Especial 5/73 e 14/78. Conf. R. Laranjeira: Colonização e Reforma Agrária no Brasil, 1983, pág. 101.

típica de exploração pecuária, é de 110 hectares. Nesse caso, uma propriedade com 109 hectares será classificada como minifúndio e qualquer propriedade cujo tamanho se situe entre 111 e 66.000 (600x110) hectares, poderá ser alocada na categoria de empresa rural, se for explorada economicamente ou, então, na categoria de latifúndio por exploração caso seja considerada "deficiente e inadequadamente" explorada, em relação às possibilidades físicas, econômicas e sociais do meio. Como se nota, é muito ampla a faixa de variação dentro de uma categoria e, entre as categorias

(principalmente se for levado em consideração que foram empregados dois diferentes parâmetros de classificação, ou seja, o tamanho e a "racionalidade" da exploração). Note, por exemplo, que uma propriedade com 12 hectares, localizada na Zona A1, em área típica de exploração com cultivos permanentes (onde o tamanho do módulo é de 10 hectares) poderá ser classificada como latifúndio por exploração, tomando-se por base o parâmetro racionalidade da exploração. Como lembra GRAZIANO DA SILVA (1978:39), esses casos não se limitam somente à teoria uma vez que, em 1972, o INCRA registrou 9.285 latifúndios por exploração cuja área tinha menos de 10 hectares.

Ainda com referência às distorções do cadastramento feito pelo INCRA, ANDRADE (1979:14) constatou que, entre 1965 e 1972, foi pequena a evolução da estrutura fundiária brasileira considerando-se as informações divulgadas pelo INCRA para aqueles anos. Para o autor os proprietários de terras talvez tivessem sido advertidos do perigo em que incorria a sua propriedade, conceituada como latifúndio, e devem ter obtido assessoramento especializado na resposta aos questionários do INCRA de modo que muitas informações foram "trabalhadas" (ajustadas) para evitar o enquadramento do imóvel nesta categoria. Não obstante as críticas, o autor utiliza os dados apresentados pelo INCRA e segundo a metodologia anteriormente comentada, sem qualquer espécie de controle direto ou indireto dos dados como foi feito com grande sucesso por GRAZIANO DA SILVA (1978).

III — A DINÂMICA DAS PEQUENAS UNIDADES DE PRODUÇÃO

A seqüência dos levantamentos realizados pelo INCRA, sobre a distribuição da propriedade da terra agrícola no Brasil, é ainda pouco numerosa para que se possa ter uma idéia consistente da distribuição fundiária ao longo do tempo. É preciso acrescentar, também, que os resultados dos levantamentos não são facilmente liberados para o público, fato que dificulta o acesso às informações. Levando-se ainda em consideração as restrições e diferenças de conceituação e de metodologia empregadas, conforme foi comentado anteriormente, optamos pelos dados divulgados pelo IBGE, relativos a distribuição dos estabelecimentos agrícolas.

Quanto a essa fonte de informações, é preciso retomar novamente o fato de que os dados sobre os estabelecimentos agrícolas não revelam exclusivamente a distribuição da propriedade fundiária. Eles permitem que se tenha uma idéia da concentração ou da dispersão da terra agrícola, em termos do acesso dos agricultores ao seu uso e exploração.

O aumento ou diminuição do número de estabelecimentos agrícolas depende muito da estrutura do conceito de estabelecimento adotado pelos recenseamentos. Esse conceito integra tanto as variações da estrutura fundiária decorrentes dos processos normais de compra, herança ou doação de terras quanto as variações decorrentes do acesso à exploração da terra

por parte de agricultores sem terra, isto é, integra as chamadas formas precárias de acesso à terra, como são os casos da parceria, arrendamento e ocupação.

Como foi lembrado, qualquer análise da estrutura fundiária, com base nas informações do recenseamento, corre o risco de ser fortemente inviada, uma vez que as duas situações, ou sejam, o acesso à propriedade e o acesso à exploração da terra, acontecem concomitantemente e se encontram incorporadas no conceito de estabelecimento agrícola. Contudo, é possível admitir-se que no decorrer das transformações que aconteceram na agricultura brasileira, uma das situações citadas tenha tido, em determinados momentos, maior influência do que a outra e contribuído com maior força para a concentração ou a dispersão da terra agrícola.

O número e a área dos estabelecimentos agrícolas se encontra na Tabela 2. Os dados dessa Tabela foram, também, representados em forma de gráfico (Figura 1 a, b, c, d, e, f) os quais possibilitam uma idéia das diferenças de ritmo de evolução da distribuição da terra.

Examinando-se a evolução somente da categoria de estabelecimentos de menos de 10 hectares nota-se, de imediato, que durante o período de 1940 até 1980, houve considerável multiplicação dessas pequenas unidades de produção. Se a estrutura do conceito de estabelecimento agrícola não for considerada com o devido rigor pode-se chegar à conclusão de que houve no Brasil uma multiplicação correspondente de pequenas propriedades e, portanto, a ampliação das oportunidades de acesso à propriedade da terra, por parte dos pequenos produtores rurais. Esse fato é verdadeiro apenas em parte e não se aplica à totalidade dos estabelecimentos agrícolas indicados na Tabela 2.

Nos casos em que as pequenas unidades de produção são exploradas pelos legítimos proprietários da terra, o estabelecimento agrícola corresponde exatamente à propriedade agrícola. Isso é muito comum, principalmente na categoria dos pequenos estabelecimentos, que coincidem com a pequena propriedade familiar cujas terras foram adquiridas através da compra de terras pertencentes a outros proprietários ou, o que é mais comum, recebidas por meio de herança ou, ainda, recebidas por doação do Governo.

As pequenas propriedades exploradas diretamente pelo proprietário e sua família, em geral se multiplicam num ritmo mais acelerado do que as outras, de tamanho maior. As famílias de pequenos produtores rurais são frequentemente mais numerosas e no Brasil não existe tradição, ou dispositivo legal, que possa impedir, com eficiência, o parcelamento fundiário mesmo que este possa ser prejudicial a eficiência econômica da produção.

A distribuição de títulos de propriedades da terra pelo Governo se constitui, também, num processo que contribui para a expansão das pequenas e médias propriedades de exploração familiar. Isso acontece principalmente nas zonas de expansão da fronteira de ocupação agrícola, onde a estrutura fundiária não se encontra inteiramente consolidada ou, então,

TABELA 2 NÚMERO E ÁREA DOS ESTABELECIMENTOS AGRÍCOLAS NO BRASIL

Categorias dimensionais (hectares)	Ano de 1940 - Estabelecimentos agrícolas					Categorias dimensionais (hectares)	Ano de 1970 - Estabelecimentos agrícolas				
	Número	%	Área	%	Área média		Número	%	Área	%	Área média
Até 10	654.557	34,42	2.893.439	1,46	4,4	Até 10	2.519.630	51,36	9.083.495	3,09	1,6
10 100	975.438	51,29	33.112.160	16,75	33,9	10 100	1.934.392	39,43	60.069.704	20,42	31,0
100 1.000	243.818	12,82	66.184.999	33,47	271,4	100 1.000	414.746	8,45	109.742.676	36,07	262,2
1.000 10.000	26.539	1,40	62.024.817	31,37	2.337,1	1.000 10.000	35.425	0,73	80.059.162	27,22	2.259,9
10.000 e mais	1.273	0,07	33.504.832	16,95	26.319,5	10.000 e mais	1.449	0,03	36.190.429	12,30	24.976,1
Total	1.901.625	100,00	197.720.247	100,00	104,0	Total	4.905.642	100,00	294.145.466	100,00	59,9
s/declaração	2.964					s/declaração	18.377				

Categorias dimensionais (hectares)	Ano de 1950 - Estabelecimentos agrícolas					Categorias dimensionais (hectares)	Ano de 1975 - Estabelecimentos agrícolas				
	Número	%	Área	%	Área média		Número	%	Área	%	Área média
Até 10	710.934	34,44	3.025.372	1,30	4,3	Até 10	2.601.860	52,15	8.982.646	2,77	3,4
10 100	1.052.557	50,99	35.562.747	15,31	33,8	10 100	1.898.949	38,06	60.171.637	18,57	31,7
100 1.000	268.159	12,99	75.520.717	32,52	281,6	100 1.000	446.170	8,98	115.923.043	35,79	259,8
1.000 10.000	11.017	1,50	73.093.482	31,48	2.356,6	1.000 10.000	39.648	0,79	89.866.944	27,74	2.266,6
10.000 e mais	1.611	0,08	45.008.788	19,38	27.938,4	10.000 e mais	1.820	0,03	48.951.812	15,11	26.896,6
Total	2.064.278	100,00	232.211.106	100,00	112,5	Total	4.988.447	100,00	323.896.082	100,00	64,9
s/declaração	364					s/declaração	4.805				

Categorias dimensionais (hectares)	Ano de 1960 - Estabelecimentos agrícolas					Categorias dimensionais (hectares)	Ano de 1980 - Estabelecimentos agrícolas				
	Número	%	Área	%	Área média		Número	%	Área	%	Área média
Até 10	1.495.020	44,84	5.952.381	2,38	3,9	Até 10	2.603.576	50,92	8.994.704	2,44	3,4
10 100	1.491.415	44,74	47.566.290	19,04	31,9	10 100	1.972.000	38,56	64.456.439	17,46	32,7
100 1.000	314.831	9,44	86.029.455	34,43	273,3	100 1.000	489.303	9,57	126.936.126	34,38	259,4
1.000 10.000	30.383	0,93	71.420.904	28,58	2.312,6	1.000 10.000	45.905	0,90	105.653.970	28,61	2.301,6
10.000 e mais	1.597	0,05	38.893.112	15,57	24.353,9	10.000 e mais	2.410	0,05	63.185.020	17,11	26.217,9
Total	3.333.746	100,00	249.862.142	100,00	74,9	Total	5.113.194	100,00	369.226.259	100,00	72,2
s/declaração	4.023					s/declaração	10.560				

Fonte: Séries Estatísticas Retrospectivas, 1977 Censo Agropecuário, 1975 Síndese do Censo Agrícola, 1960

TABELA 3 NÚMERO E ÁREA DOS ESTABELECIMENTOS EXPLORADOS PELOS PROPRIETÁRIOS, PARCEIROS, ARRENDATÁRIOS E OCUPANTES - BRASIL

	Ano de 1940 - Estabelecimentos agrícolas						Ano de 1950 - Estabelecimentos agrícolas				
	Número	%	Área	%	Área média		Número	%	Área	%	Área média
Responsável pela exploração						Responsável pela exploração					
Proprietário	1.554.978	82,47	172.109.360	87,58	110,7	Proprietário	1.668.861	80,83	209.398.379	90,14	125,5
Parce e arrend.	221.505	11,74	19.117.961	9,72	86,3	Parce e arrend.	186.949	9,05	12.946.538	5,57	69,2
Ocupante	109.016	5,78	5.278.125	2,68	48,4	Ocupante	208.657	10,10	9.947.607	4,28	47,6
Total	1.885.499	100,00	196.505.466	100,00	104,2	Total	2.064.467	100,00	232.192.524	100,00	112,5
s/declaração	19.090		1.214.278			s/declaração	175		18.582		

	Ano de 1960 - Estabelecimentos agrícolas						Ano de 1975 - Estabelecimentos agrícolas				
	Número	%	Área	%	Área média		Número	%	Área	%	Área média
Responsável pela exploração						Responsável pela exploração					
Proprietário	2.401.196	71,94	222.651.634	89,11	92,7	Proprietário	3.094.861	62,85	254.425.898	86,50	82,2
Parce e arrend.	579.969	17,37	18.109.824	7,24	31,2	Parce e arrend.	1.017.791	20,66	18.522.300	6,30	18,2
Ocupante	356.502	10,68	9.087.028	3,63	25,4	Ocupante	811.367	16,47	21.197.268	7,20	26,1
Total	3.337.667	100,00	249.848.486	100,00	74,9	Total	4.924.019	100,00	294.145.466	100,00	59,7
s/declaração	102		13.656			s/declaração					

Fonte: FIBGE - RAU/IB, Séries Estatísticas Retrospectivas, 1977
 e inclui estabelecimentos sob responsabilidade do administrador

nos Projetos de Colonização Oficial (às vezes denominados Projetos de Reforma Agrária), via de regra também localizados nas zonas de fronteira agrícola. Contudo, e não obstante as exceções, a maior parte dos lotes de terra são concedidos a pequenos produtores de baixa renda que, em geral, tem famílias relativamente grandes. Um bom exemplo é o Projeto de Colonização do Alto Turi, no Estado do Maranhão, muito bem estudado por LIMA JÚNIOR em 1983. O Projeto foi planejado desde 1962 com a finalidade de volirazar economicamente os 939.000 hectares de terras úmidas localizadas na Pré-Amazônia Maranhense e, assim, foram distribuídos lotes cujo tamanho máximo era de 50 ou de 20 hectares, que deveriam ser plantados com cereais, pimenta-do-reino e, principalmente, explorados para a pecuária de gado bovino.

Embora a distribuição de terras pelo Governo tenha contribuído para a expansão do número de propriedades de exploração familiar, essa contribuição foi relativamente menos importante que o processo de aquisição de terras por herança.

O número de estabelecimentos agrícolas poderá aumentar, ou diminuir, na dependência do acesso ao uso ou exploração da terra agrícola por parte de agricultores não proprietários, ou de pequenos proprietários que procuram explorar terras alheias, em regime de parceria, arrendamento ou ocupação. Nas épocas em que se verificam um aumento dessas formas de exploração, aumenta o número dos estabelecimentos agrícolas.

A Tabela 3 indica o número e a área dos estabelecimentos agrícolas explorados pelo proprietário da terra, pelos parceiros e arrendatários e pelos ocupantes. A Tabela não faz distinção do tipo de trabalho empregado na produção ou seja o familiar, assalariado ou familiar com auxílio de assalariados. Para se ter uma idéia de como essas formas de exploração podem influir no processo de multiplicação ou redução do número de estabelecimentos agrícolas basta lembrar que, do total de 4.988.447 estabelecimentos agrícolas, existentes no ano de 1975, 1.902.045, ou 38%, eram explorados por arrendatários, parceiros e ocupantes.

O crescimento ou a diminuição da parceria, arrendamento ou ocupação depende muito do desempenho da economia como um todo e, particularmente, da economia agrícola. Pode ser uma crise no mercado de consumo e nos preços dos produtos, especialmente nos produtos básicos de exportação; pode ser uma seca prolongada, enchente ou gada.

Nos anos em que a economia tem um bom desempenho, os proprietários preferem explorar suas próprias terras e a pequena produção, a cargo de parceiros e arrendatários, se expande menos ou então se estabiliza e as vezes se retrai uma vez que diminui a oferta de terras para exploração em parceria e arrendamento. Por outro lado, nas regiões de agricultura mais capitalizada, como a da Região Sudeste, inicia-se um processo de destruição da pequena produção, uma vez que os grandes proprietários e as empresas agroindustriais começam a adquirir inúmeras pequenas e médias propriedades, com a finalidade de aumentar suas bases de produção. Como resultado, um grande número de agricultores sem terra mi-

gram para as zonas de fronteira para exploração da terra, na qualidade de ocupantes, e os agricultores que conseguiram algum dinheiro com a venda de suas pequenas propriedades, em regiões de estrutura fundiária consolidada, adquirem propriedades maiores, em regiões distantes dos centros mais dinâmicos, onde o preço da terra é menor.

Nas épocas de crise, quando o desempenho da economia é mais desfavorável, os médios e principalmente os grandes proprietários facilitam a exploração por meio arrendamento e da parceria, com o objetivo de reduzir as despesas com a exploração, diminuir os riscos e, especialmente nos casos de parceria, diminuir as despesas com a mão-de-obra. A redução do arrendamento e principalmente da parceria e da ocupação pode depender, também, de acontecimentos de ordens política e institucional. Quando os chamados segmentos progressistas da sociedade reivindicam maior proteção à pequena parceria ou soluções para os pequenos ocupantes sem terra e, principalmente, quando alguma conquista, por pequena que seja, é institucionalizada, os grandes proprietários restringem a concessão de terras para exploração em parceria ou expulsam os ocupantes de suas terras.

IV — A DISTRIBUIÇÃO DA TERRA AGRÍCOLA

Embora o arranjo dos dados contidos na Tabela 2 não seja dos mais recomendáveis para as análises da distribuição da terra agrícola, em virtude do tamanho e irregularidade dos intervalos de classe, algumas constatações gerais e importantes poderão ser colocadas em destaque para que se tenha uma noção ampla da distribuição da terra agrícola no Brasil, de acordo com os objetivos e a escala de análise adotada nesse trabalho. Os pontos mais importantes que merecem destaque são:

1) Entre 1940 e 1980 verificou-se considerável expansão do espaço ocupado pelos estabelecimentos agrícolas. Aos 197 milhões de hectares recenseados em 1940, foram acrescentados mais 172 milhões de hectares até 1980. Isso significa que o espaço apropriado pelos estabelecimentos agrícolas se expandiu numa proporção de 87%.

Contudo, o crescimento do número de estabelecimento foi muito mais acelerado que o do espaço ocupado. De 1,9 milhões de unidades eles passaram a 5,1 milhões, em 1980 o que significa um aumento proporcional de 168 por cento.

2) Todos os recenseamentos mostraram que a distribuição da terra agrícola no Brasil é muito desequilibrada ou irregular. Veja, por exemplo, o ano de 1940. O número de estabelecimentos com menos 10 hectares correspondia a 34,42% do número total de estabelecimentos mas ocupavam uma área que correspondia a apenas 1,46% do espaço total apropriado. Na categoria de mais de 1.000 hectares ocorre o inverso, uma vez que 1,47% do número de estabelecimentos absorvia 48,32% do espaço total. O fato mais preocupante, entretanto, é que essa concentração da terra tendeu a se ampliar, especialmente a partir de 1970. Veja que nesta

década, o número de estabelecimentos da categoria de menos de 10 hectares passou a mais de 50% do número total de estabelecimentos. Embora o espaço por eles ocupado seja proporcionalmente maior (3,09% em 1970 e 2,44% em 1980), o número de estabelecimentos da categoria de mais de 1.000 hectares baixou para menos de 1%. É evidente que essas mudanças tiveram um peso considerável na determinação das áreas médias de cada categoria.

3) A área média de todas as categorias dimensionais sofreram flutuações ao longo do período que vai de 1940 a 1980. Contudo, somente a área média dos pequenos estabelecimentos com menos de 10 hectares, tendeu a se retrair continuamente passando de 4,4 hectares, em 1940, para 3,4 hectares em 1980 o que significa uma redução de 22,5%. Comparado com outras categorias verifica-se que em nenhuma delas houve redução de área média em proporção tão levadas.

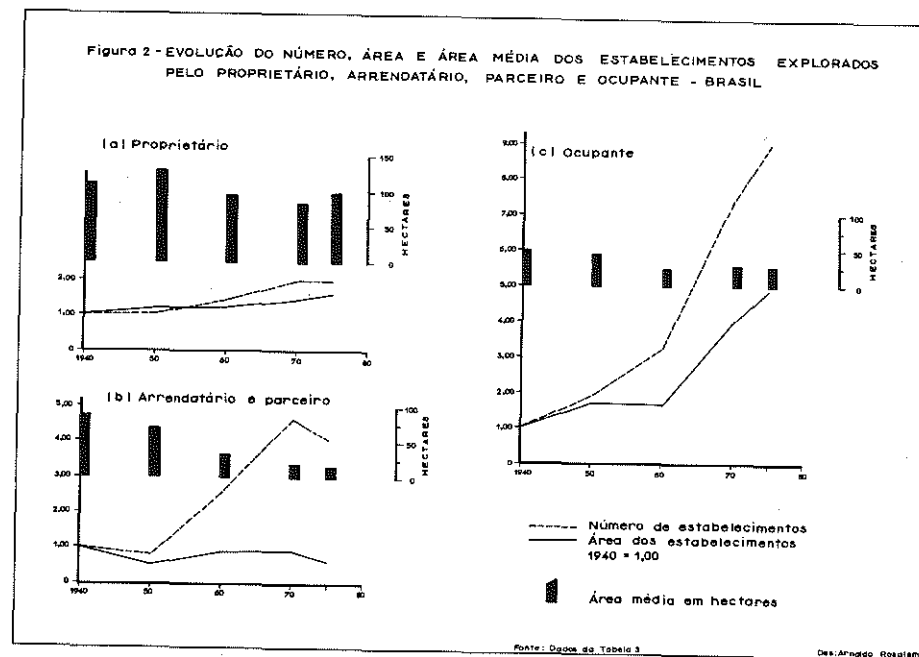
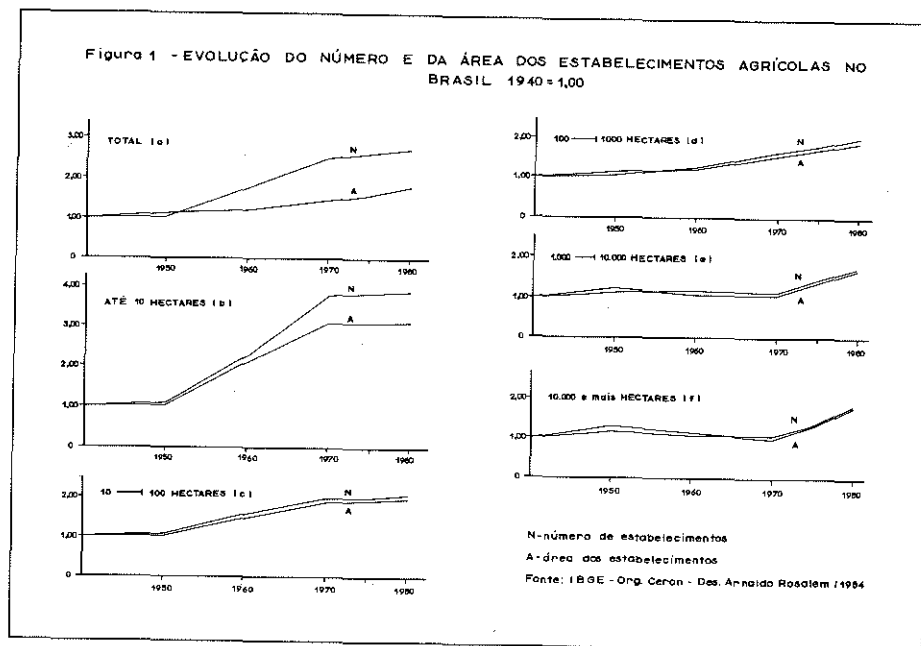
4) O exame geral da Figura 1 mostra que o ritmo de evolução do número e da área dos estabelecimentos agrícolas no Brasil apresenta notáveis diferenças entre as categorias dimensionais. Note que a categoria de menos de 100 hectares se manteve relativamente estável nos anos 40; se expandiu rapidamente nos anos 50 e 60 e novamente se estabilizou ou cresceu pouco nos anos 70.

As categorias dos grandes estabelecimentos, de mais de 1.000 hectares, teve um ritmo de evolução bem diferente que chega a ser quase o oposto dos pequenos. O número de estabelecimentos dessa categoria e o espaço por eles ocupado, cresceram mais aceleradamente nos anos 70, depois de uma longa estabilização ou mesmo retração nos anos 50 e 60 (Figura 1, e, f).

A categoria dimensional de 100 até menos de 1.000 hectares parece apresentar aspectos de transição entre os grandes e os pequenos (Figura 1; d).

5) A Figura 2 mostra que existe uma correlação negativa ou inversa que não é, evidentemente, perfeita entre o que foi descrito no item anterior e o acesso à terra pelos agricultores sem terra, como são a maior parte dos arrendatários e parceiros (Figura 2 b). A interpretação dessa figura é relativamente mais complicada, principalmente em virtude das imperfeições existentes nos dados fornecidos pelos Recenseamentos, das mudanças dos critérios de coleta das informações e da própria estrutura do conceito que o IBGE estabelece para as formas de exploração direta e indireta da terra agrícola. Os detalhes da Figura 2 deverão ser mais explorados posteriormente.

Em resumo, o aumento do número de estabelecimentos agrícolas no Brasil, em ritmo muito mais acelerado que a expansão do espaço que ocupam, foi praticamente comandada pela multiplicação dos pequenos estabelecimentos. Esse fato teve conseqüências diretas na diminuição da área média das pequenas unidades de exploração e no aumento da concentração da terra agrícola no Brasil. Em termos de facilidades e dificult-



dades de acesso ao uso e exploração da terra, pode-se admitir que o acesso à terra agrícola no Brasil foi relativamente dificultado nos anos 40, relativamente mais facilitado nos anos 50 e 60 e novamente dificultado nos anos 70.

Para o Brasil, como um todo, foi possível medir a distribuição da terra agrícola através de índices (D.M.), que indicam o afastamento de uma determinada distribuição da terra agrícola em relação a um modelo normativo, ideal e irreal (6). A Tabela 4 mostra que o índice D.M. tendeu a aumentar nos anos 40; diminuiu nos anos 50 e 60 e voltou a aumentar nos anos 70 até atingir, em 1980, o maior índice de concentração da terra agrícola verificado nos últimos 40 anos. Os dados da Tabela 4 apenas confirmam o que foi dito anteriormente sobre o aumento/diminuição/aumento das dificuldades de acesso a terra agrícola no Brasil, durante o período que vai de 1940 a 1980.

TABELA 4. CONCENTRAÇÃO DA TERRA AGRÍCOLA NO BRASIL

1940	47,6
1950	48,5
1960	48,2
1970	47,5
1975	48,6
1980	49,2

D.M. Distância Máxima da linha de distribuição equitativa da terra.
Fonte: Dados da Tabela 1

V — INTERFERÊNCIA DO ESTADO E ACESSO À TERRA AGRÍCOLA

O problema das dificuldades de acesso à terra agrícola é geral nos países subdesenvolvidos e em desenvolvimento e particularmente dramático nos países que mantêm uma tradição latifundiária. Esse é o caso do Brasil

⁶ Em resumo, o método considera como norma uma situação ideal e irreal em que a terra é perfeitamente distribuída entre os seus proprietários ou seja, todos têm as mesmas facilidades de acesso à terra. No modelo, a distância máxima (D.M) da curva de distribuição da terra, em relação ao ideal, é igual a zero (D.M. = 0). No mundo real, as curvas de distribuição da terra agrícola variam de um número qualquer maior que zero até, no máximo, 70 milímetros. Este último índice exprime sua situação em que a distribuição da terra é totalmente irregular ou a concentração é máxima. Sobre o assunto veja, por exemplo N.P. Ayyar: *Crop Regions of Madhy Pradesh — Study in Methodology. Geographical Review of India*, vol. XXXI, n.º 1, 1969, pp. 1/9. Para o caso da aplicação do método aos exemplos brasileiros veja A. O. Ceron e J. A. F. Diniz: *Tipologia da Agricultura — Questões Metodológicas e Problemas de Aplicação ao Estado de São Paulo. Revista Brasileira de Geografia*, n.º 3, ano 32, 1970 pp. 55/59.

que, talvez, difere de muitos outros países em desenvolvimento somente pelo fato de ser a terra um recurso natural muito abundante.

O Brasil é um país muito grande onde existem cerca de 800 milhões de hectares de terras agricultáveis e, não obstante a expansão de 75 milhões de hectares de novas terras, entre os Recenseamentos de 1970 e 1980, o total de terras recenseadas neste último Recenseamento atingia apenas 369 milhões de hectares. Isso serve para dar uma idéia inicial de que o País possui uma estrutura fundiária ainda não inteiramente consolidada.

A distribuição da terra agrícola no Brasil, tal como foi colocada neste trabalho, não retrata, evidentemente, as situações específicas em escala regional, estadual ou local uma vez que a questão do acesso à terra depende muito das especificidades do desenvolvimento econômico de cada região e, principalmente, da interferência do Estado, no curso das transformações agrárias que ocorreram no período do pós Guerra.

No Brasil, a concentração fundiária é frequentemente responsabilizada, direta ou indiretamente, pelo aumento do subemprego e desemprego rural, pela maior parte dos movimentos migratórios, seja em direção às cidades ou às zonas de fronteira agrícola, pela maior parte das tensões sociais no campo que, em muitas ocasiões, tem gerado sérios conflitos pela posse da terra; pela diminuição da oferta de produtos alimentícios ao homem do campo e da cidade e pela concentração do capital no setor agrícola. Para o processo de concentração da terra agrícola muito contribuíram os nossos antecedentes históricos que, muitas vezes, remontam ao início da colonização quando começaram a se definir duas classes sociais básicas: os senhores da terra e os escravos. Com o início da decadência do latifúndio escravista, aprovava-se a Lei de Terras de 1850, que acabaria por manter ou ampliar as dificuldades de acesso à terra por parte de pequenos produtores sem dinheiro, uma vez que a terra somente poderia ser adquirida através da compra. Contudo, neste século, é inegável que a interferência do Estado teve um papel de importância crucial na concentração da terra agrícola, através de sua política de desenvolvimento econômico.

Principalmente depois dos anos 50, a distribuição da terra agrícola no Brasil foi fortemente influenciada, de um lado pela aplicação de um modelo de desenvolvimento econômico baseado no fortalecimento do capital urbano/industrial e da agricultura empresarial e, de outro, pela não execução de uma política de desenvolvimento social que poderia reformular e reorganizar as condições de acesso à terra agrícola, por parte de pequenos produtores e trabalhadores rurais sem terra. No primeiro caso estamos nos referindo à política de modernização da agricultura brasileira e a abertura da fronteira da Amazônia e do Centro-Oeste e, no segundo caso, estamos nos referindo a não execução plena da tão reclamada Reforma Agrária Brasileira.

Modernização da agricultura. Desde a década dos 30 até a década dos 50, as políticas de desenvolvimento estiveram muito preocupadas com a consolidação do setor industrial.

Na fase da consolidação industrial, a maior parte da população brasileira vivia na zona rural e a economia do País dependia, grandemente, do setor primário, especialmente do setor agrícola, produtor de alimentos e matérias primas agro-pecuárias destinadas às exportações e ao consumo interno.

Na década dos 40, as atividades agrárias eram marcadas pelo forte tradicionalismo dos seus métodos de produção, uma vez que predominava, na agricultura, o emprego do trabalho humano e animal. A mecanização era pouco utilizada, a não ser nas áreas de maior dinamismo econômico e, mesmo nestes casos, o emprego de tratores e insumos modernos era pouco intensivo. Este era o caso do Estado de São Paulo, cuja agricultura concentrava 41,8% da frota total de tratores agrícolas, em 1940. Mesmo assim, a agricultura era mais intensiva pelo trabalho e a economia agrícola de São Paulo dependia muito dos cultivos perenes, principalmente do café e secundariamente da citricultura, que empregavam mecanização em áreas localizadas ou somente durante o período de preparo da terra.

O pequeno dinamismo da atividade agrária, relativamente mais desvinculada dos setores urbano e industrial tinha, evidentemente, reflexos na estrutura fundiária e na questão do acesso à terra. Note na Figura 2 que o número e o espaço ocupado pelos estabelecimentos agrícolas cresceram relativamente pouco, na década dos 40. As categorias de estabelecimentos que mais se expandiram foram os grandes, especialmente os de mais de 10.000 hectares. No conjunto, as áreas cultivadas se expandiram apenas 1,4% enquanto as pastagens extensivas cresceram 22% (a maior parte na Região Nordeste e Centro-Oeste).

O pastoreio extensivo, como se sabe, emprega pequena quantidade de mão-de-obra e capital o que estimula a exploração direta, pelo proprietário, e libera pequena quantidade de terra para o acesso das formas precárias de exploração, através da parceria e do arrendamento, que perderam terreno durante o período. Esse fato, aliado a outros, permitem admitir que nos anos 40 foram grandes as dificuldades de acesso à terra para pequenos produtores sem terra. Muitos foram expulsos para as áreas de fronteira e isso explica o aumento do número e da área dos estabelecimentos explorados pelos ocupantes.

O movimento para a fronteira de ocupação agrícola não ocorreu, entretanto, em ritmo muito acelerado mesmo porque as dificuldades de locomoção eram muito maiores, os agricultores menos capitalizados e o Estado não interferia de maneira tão pesada, quanto na década dos 60 ou 70.

Gradativamente, o modelo de desenvolvimento posto em ação pelo Governo começou a atribuir, à agricultura, o cumprimento das seguintes funções básicas: 1) fornecedor de mão-de-obra, abundante e barata, para o setor industrial, a custa da migração campo-cidade, a qual foi particularmente ntensificada nos anos 50; 2) fornecedor de matérias primas e alimentos para satisfazer a demanda crescente de bens agrícolas de baixo preço e também diminuir a pressão sobre os salários; 3) produzir para as exportações com a finalidade de captar divisas, necessárias para a sus-

tentação do crescimento econômico global e 4) ampliar a capacidade do setor como consumidor de bens industriais e serviços urbanos.

O tradicionalismo das atividades agrárias era considerado como uma barreira para o crescimento econômico global e a agricultura deveria romper essas barreiras através da substituição gradativa de suas técnicas de produção e se transformar numa atividade moderna, intensiva pelo capital. A modernização tecnológica da agricultura brasileira iniciou-se nos anos 50 e foi muito acelerada nos anos 60. Em meados da década dos 50, o setor industrial se encontrava praticamente consolidado e a indústria, paulatinamente, foi assumindo a liderança no processo de acumulação de capital. Com a implantação da indústria pesada e das indústrias de máquinas e insumos agrícolas começaria, então, o processo de "industrialização da agricultura" através do qual o Estado iria estimular o setor para o consumo dos bens produzidos por essas indústrias acelerando, desse modo, a adoção de tecnologias e insumos modernos pelos produtores rurais. Esse é um dos principais aspectos da modernização tecnológica da agricultura brasileira: ela não foi totalmente espontânea. A ação do Estado foi decisiva no processo de modernização, através do crédito altamente favorecido, dos incentivos e dos subsídios.

Os produtos agrícolas esportáveis e os destinados às agroindústrias apresentavam melhores condições para a rápida incorporação de tecnologias modernas. Então, as atenções das políticas governamentais se voltaram para alguns poucos produtos como o café, cana-de-açúcar, soja, trigo e algodão e relegaram, a um plano secundário, as culturas alimentícias básicas de consumo interno mais comuns entre os pequenos e médios produtores rurais. O outro aspecto importante da modernização tecnológica da agricultura brasileira foi, portanto, o seu caráter seletivo e concentrador que aprofundaram as disparidades espaciais e inter-classes sociais. Além dos privilégios ao capital urbano e industrial, a política de modernização favoreceu as regiões de economia mais dinâmica (Sul, Sudeste e especialmente São Paulo) e os grandes proprietários que mais se dedicavam à prática dos cultivos de mercado externo e da agroindústria e cujo dinamismo empresarial era capaz de, rapidamente, se ajustar aos esquemas do modelo de desenvolvimento.

As transformações agrárias provocadas pela modernização da agricultura brasileira tiveram, indubitavelmente, muitos aspectos positivos. Ela provocou dinamismo nos principais componentes estruturais do setor agrícola. Espaços subutilizados ou não utilizados foram incorporados aos sistemas mais dinâmicos de produção. As terras de cultivo foram ampliadas, o mesmo ocorrendo com as pastagens plantadas, que permitem a criação de gado bovino de melhor qualidade. A produção agrícola cresceu de modo acelerado, em grande parte devido aos aumentos de produtividade da terra o que provocou um aumento da oferta dos produtos agroindustriais. O número de cabeças de gado bovino, por hectare de pastagens, quase dobrou e a produção de aves se tornou uma das atividades mais dinâmicas na produção de carnes e ovos para o consumo. Contudo, o caráter seletivo

das estratégias de modernização ampliando as disparidades inter-regionais e inter-classes sociais, através do privilégio ao capital urbano e industrial e ao grande latifúndio, fez com que poucos tivessem acesso aos benefícios da modernização, embora todos tivessem sido obrigados a pagar os seus custos.

Nas décadas dos 50 e dos 60 estavam assim criadas todas as condições favoráveis para uma grande expansão das terras agrícolas, tanto no interior das fronteiras de ocupação quanto fora dela e as condições para a concentração fundiária resultante da concentração de capitais. As terras agrícolas se expandiram em mais 17 milhões de hectares, em 1950, e 45 milhões de hectares, em 1960 e, a concentração fundiária foi iniciada através de um processo que GRAZIANO DA SILVA (1981; 31) comparou ao fenômeno biológico da "fagocitose" ou seja, as grandes bactérias engolem e digerem as pequenas, que se encontram a sua volta.

Contudo, nos anos 50 e 60 aconteceu uma relativa desconcentração na distribuição dos estabelecimentos agrícolas e portanto, um aumento das facilidades de acesso ao uso e exploração da terra, como mostra a Figura 3. Essa importância é apenas aparente e pode ser explicada desde que se leve em consideração as diferenças de conceituação entre propriedade e estabelecimento agrícola. Na verdade, as facilidades de acesso ao uso e exploração da terra agrícola, pelas formas precárias de exploração, não significam necessariamente, facilidades de acesso à propriedade legal da terra. Durante o período, o desempenho não muito favorável da economia abrandou os efeitos da concentração fundiária, em termos de acesso ao uso e exploração da terra e protelou os seus resultados para o decênio seguinte.

A partir de meados da década dos 50, a economia cafeeira começou a se desarticular em passo acelerado. Somente em São Paulo a área cultivada com café se retraiu em 50% (cerca de 600 mil hectares), entre 1950 e 1970, e mais ou menos o mesmo ocorreu em outros Estados, principalmente no Paraná e em Minas Gerais. Assim, grandes espaços foram liberados para outros cultivos e para as formas precárias de exploração da terra até o momento em que a monocultura capitalista da cana-de-açúcar e da soja, em bases empresariais e altamente tecnificada, passasse a dominar a organização das terras de cultivo. Essa situação explica, em grande parte, a expansão da parceria e do arrendamento, nos anos 50 e 60.

A conquista de novas terras começou a se acelerar desde o início dos anos 60, com a incorporação da fronteira agrícola do Maranhão, em terras da chamada Pré-Amazônia Maranhense, e no Sul do Pará e Oeste da Amazônia com a construção dos grandes eixos rodoviários. Isso teve repercussão no acesso à terra uma vez que aumentou muito o número de ocupantes, principalmente dos pequenos, como mostra a Figura 2.

Em resumo, a década dos 50 e principalmente dos 60 se caracterizaram por intenso movimento dos pequenos produtores agrícolas, tanto dos proprietários de terra quanto dos sem terra que tiveram aumentadas suas

oportunidades de acesso ao uso e exploração da terra, seja no contexto da fronteira interna de ocupação (parceiros e arrendatários) ou às novas terras recém incorporadas à agricultura.

Na década dos 70, o número de estabelecimentos cresceu em ritmo mais lento (4,2%) e o espaço ocupado se expandiu de modo mais acelerado, ou seja, 25,5%. Entretanto, a expansão se concentrou basicamente na categoria dos estabelecimentos de tamanho maior, como se pode notar na Figura 1. Cerca de 68% dos 75 milhões de hectares de novas terras conquistadas pertencem aos estabelecimentos de mais de 1.000 hectares. Somente a categoria dos estabelecimentos de mais de 10.000 hectares dobrou sua área apropriada. Os pequenos, de menos de 10 hectares, tiveram seu espaço diminuído, o mesmo ocorrendo com a área média da categoria.

Para a distribuição da terra agrícola no Brasil, como um todo, aumentou a concentração e, portanto, as dificuldades de acesso ao uso e exploração da terra. As mudanças ocorridas nos anos 70, iniciadas desde a década anterior, puxaram para cima os índices de concentração que atingiram, em 1975 e 1980, níveis até então desconhecidos desde 1940.

A expansão das grandes propriedades no Sudeste, em consequência do fortalecimento da agricultura empresarial, foi ainda mais acelerada a partir de 1975, com a criação do Proalcool, um programa do Governo que beneficiava as grandes destilarias produtoras de álcool, como fonte alternativa de energia. Somente em São Paulo, a área cultivada com cana-de-açúcar saltou de 132 mil hectares, em 1950, para 689 mil hectares em 1975 e, até 1980, o espaço ocupado pela cana quase dobrou, passando para 1.200 mil hectares. Não foi somente a monocultura da cana-de-açúcar que se expandiu. Também a cultura da soja e da laranja, em bases empresariais e para as exportações, se expandiram muito e absorviam outro milhão de hectares de terras cultivadas, em 1980. Esses três importantes cultivos mal chegavam, em 1950, aos 4,5% da área total cultivada em São Paulo. Em 1980 passaram a contribuir com 32,3% que, somados a área cultivada com café, agora renovado em novas bases técnicas, atingiam 46% da organização das terras de cultura.

A interferência do Estado foi significativa no processo de transformação da agricultura brasileira porque ela criou as condições necessárias para a expansão da agricultura empresarial, concentradora de capitais e, portanto, de terras. O acesso à terra pelos parceiros e arrendatários deveria, portanto, se tornar mais difícil e, foi precisamente isso que aconteceu como se pode notar na Figura 2. Aos pequenos produtores, proprietários ou não da terra restava, também, a opção (além do assalariamento) de migrarem para as zonas de fronteira, na qualidade de ocupantes ou posseiros ou de aceitarem um pequeno lote de terra nos Projetos de Colonização desenvolvidos pelo INCRA, com a finalidade de abrandar as tensões sociais no campo ou a luta pela terra.

A expansão dos grandes latifúndios não aconteceu somente no Sudeste, onde a agricultura é mais desenvolvida. Os grandes domínios se

multiplicaram especialmente na Amazônia Legal, graças ao apoio dos órgãos do Governo aos grandes empreendimentos agropecuários, a maior parte dos quais beneficiados por uma estratégia que permitiu a aquisição desordenada da terra, à baixos preços e, muitas vezes, com intenções puramente especulativas.

Expansão da fronteira agrícola na Amazônia e no Centro-Oeste: — Até o início dos anos 60 a Amazônia era conhecida como a região dos grandes espaços, praticamente virgens, onde predominava a floresta, as terras devolutas ou as terras de índio. O Recenseamento de 1960 havia cadastrado, na Região Norte, uma área equivalente a 6 ou 7% da área total da Região e, na Região Centro-Oeste, o equivalente a 32% da área total.

A construção dos grandes eixos rodoviários despertou grande interesse pelas terras da Amazônia. A Rodovia Belém-Brasília (1956-1960) estimulou o interesse pelas terras virgens, situadas no Sul do Pará e Norte de Mato Grosso e Goiás. Na Amazônia Ocidental, a Rodovia que liga Cuiabá (Mato Grosso) e Porto Velho (Rondônia) foi iniciada em 1943, mas passou a ter tráfego permanente em 1968 e isso acelerou a vinda de migrantes para as terras do atual Estado de Rondônia. Em setembro de 1970, iniciou-se a construção da Rodovia Transamazônica que deveria cruzar a Amazônia, de Leste a Oeste, desde o Estado do Maranhão até o Território do Acre, num traçado de aproximadamente 2.300 quilômetros. Na altura da cidade de Humaitá (Amazonas) a transamazônica dá acesso à Porto Velho (e, portanto, à Rodovia Cuiabá-Porto Velho), e dá acesso à Manaus, por meio de rodovia asfaltada (750 km). Essa ligação permite o acesso à Rodovia Perimetral Norte, que liga os territórios do Amapá e Roraima, num traçado de aproximadamente 2.500 quilômetros.

Construídas sob a justificativa da Segurança Nacional, esses eixos viários rasgam a floresta e os cerrados, as terras devolutas e de índio; e grandes espaços cujas condições ecológicas são mal conhecidas ou inteiramente desconhecidas. De qualquer modo, essas grandes regiões não têm uma estrutura fundiária consolidada e deveriam ser o palco de tensões e lutas pela terra. Para elas foram atraídos os posseiros, muitos dos quais pequenos e médios produtores, com a intenção de explorar a terra para o seu sustento; vieram os grileiros que se apossavam da terra pela força e com intenções especulativas e vieram os capitalistas e empresários para instalar os grandes projetos agropecuários e agrominerais. Suas origens eram das mais variadas. Vieram da cidade ou do campo, do Nordeste, da própria Amazônia ou das regiões mais ricas do Centro Sul do País. A maior parte era constituída por brasileiros mas, havia também, os estrangeiros.

O Governo iria criar organismos oficiais encarregados de concretizar as estratégias para o desenvolvimento regional. Em 1966 surgiram a SUDAM

e o BASA⁷ que iriam fornecer o suporte financeiro para expansão do grande capital na Região e, assim, intensificar a cobiça dos grandes latifundiários e empresas à custa dos estímulos, favores fiscais e do crédito facilitado, para a constituição dos projetos agropecuários. GUIMARÃES (1979: 318) lembra que entre 1966 e 1970, quando foram aprovados os grandes projetos agropecuários, os incentivos se assemelhavam à verdadeiras doações. A possibilidade de dedução do imposto sobre a renda podia chegar a 75% do total do investimento e, em alguns casos, o valor da terra podia ser computado o que elevaria os incentivos até 95% do total do projeto. O autor afirma, também, que havia casos de isenção de impostos por período de 10 anos.

Entre os anos de 1970 e 1980, o espaço ocupado pelos estabelecimentos agrícolas ampliou-se em torno dos 75 milhões de hectares. Destes, cerca de 51 milhões (68,5%) se encontravam em 6 unidades das Regiões Norte e Centro-Oeste como mostra a Tabela 5.

TABELA 5 — Expansão da área dos estabelecimentos agrícolas em 6 Estados das Regiões Norte e Centro-Oeste — 1970-1980.

Estados	Aumento da área entre 1970/80	
	Em milhões de hectares	%
1. Mato Grosso(a)	20,232	26,9
2. Goiás	12,920	17,2
3. Pará	9,817	13,0
4. Rondônia	4,056	5,4
5. Amazonas	2,745	3,6
6. Acre	1,719	2,3
Total	51,489	68,5
BRASIL	75,081	100,00

(a) Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. Fonte: FIBGE — Séries Estatísticas Retrospectivas, 1977 e Sinópsse do Censo Agrícola, 1980.

Os dados revelam que a maior parte do espaço ampliado se deu nestas duas grandes regiões brasileiras. Contudo, o exame da distribuição da terra agrícola mostra, claramente, que a expansão contemplou os estabelecimentos de tamanho maior. A categoria dos estabelecimentos

⁷ SUDAM (Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia), criada pela Lei 5.173 de 27-10-1966 para coordenar a ação federal na Amazônia. Em resumo tem a função de elaborar e executar, diretamente ou por convênio, com entidades públicas ou privadas, o plano de valorização da Amazônia utilizando, como agente financeiro, o Banco da Amazônia S.A. (BASA).

de 1.000 até 10.000 hectares se expandiu em 18,5 milhões de hectares (mais 36%) e a categoria de 10.000 ou mais hectares cresceu mais 19 milhões de hectares, ou seja, ampliou-se 37%. Logo, a classe dos estabelecimentos agrícolas de mais de 1.000 hectares foi responsável por 73% do espaço conquistado na Região, entre 1970 e 1980.

A apropriação da terra não foi feita somente por grupos ou empresas brasileiras. Imensas glebas de terra foi alienada a grupos ou empresas estrangeiras, entre elas, as multinacionais. LARANJEIRAS (1983: 72/73) apresenta uma relação de 52 empresas estrangeiras proprietárias de terras na Amazônia, cuja área apropriada chega aos 14,6 milhões de hectares. O autor chama a atenção para o fato de que a relação "não revela a quantidade total da área apropriada, nem abrange todas as empresas, de pessoas físicas ou jurídicas, comprometidas com o processo.

A concessão de terras públicas para as grandes empresas foi muito generosa e isso acelerou a expansão dos grandes domínios, a concentração da terra agrícola nos anos 70 e, evidentemente, acelerou as dificuldades de acesso à terra por parte daqueles que podem e querem torná-la produtiva.

E a Reforma Agrária? O que foi dito até agora pode ser tomado como ponto de apoio para se chegar à conclusão de que o Brasil tem necessidade de promover mudanças na sua estrutura fundiária, por meio de uma estratégia de desenvolvimento rural que contemple, prioritariamente, os objetivos de justiça social. Essa estratégia teria, como consequência, o aumento das facilidades de acesso à terra com a finalidade de tornar a sua distribuição mais equitativa. Mas, os resultados não seriam somente estes, uma vez que a reformulação da estrutura fundiária pode ter repercussões mais amplas, tanto no âmbito econômico quanto político.

Contudo, levando-se em consideração que a Reforma Agrária corresponde a um processo drástico de interferência do Estado sobre os direitos de propriedade privada da terra, é o caso de se questionar se existem condições necessárias e propícias que possam justificar essa interferência.

De maneira resumida consideremos, em primeiro lugar, o quadro relacionado ao estágio atual do desenvolvimento econômico e social da agricultura brasileira; em segundo lugar, as condições institucionais capazes de permitir o embasamento jurídico necessário para uma reformulação fundiária e, em terceiro lugar, o estágio atual do desenvolvimento teórico-metodológico da comunidade científica, fundamental para implementação de uma ou mais estratégias de reformulação fundiária, adequada à realidade brasileira.

Os interessados na Questão Agrária Brasileira e, em particular, os críticos do processo de modernização tecnológica da agricultura, não têm poupado críticas às distorções provocadas pelo modelo de desenvolvimento implementado pelo Governo. A frequência das críticas variou, de acordo com a censura e os períodos de maior ou menor repressão e o seu conteúdo também variou, de conformidade com o alcance, interesse espe-

cífico ou formação do pesquisador. Contudo, as críticas sempre foram exercitadas em virtude da persistência das disparidades de renda e das dificuldades de acesso aos fatores de bem estar, por parte das populações do campo, nas últimas 2 ou 3 décadas. Em resumo, as distorções são frequentemente creditadas a um tipo de modelo de desenvolvimento econômico acelerado, que considera os investimentos no setor social como pouco produtivos e coloca, como objetivos básicos do desenvolvimento, a geração e não a distribuição dos recursos.

No jornal Folha de São Paulo, edição de 4 de dezembro, WASHINGTON NOVAES (1984: 2) faz um resumo das seguintes notícias, publicadas pela imprensa nos últimos 10 anos: 1) dois terços da população brasileira, nada menos de 80 milhões de pessoas, estão desnutridas; 2) segundo os bispos, 45% da população do Nordeste estão abaixo do nível de pobreza absoluta, com renda mensal de até Cr\$ 2.550; 3) segundo a UNICEF, 16 milhões de crianças brasileiras com menos de 7 anos de idade dormem todos os dias com fome; 4) em três Estados Nordestinos, 120 milhões de crianças estão sem comer porque foi desativado o programa de creches-casulo da LBA (enquanto usineiros de álcool e armadores recebem centenas de bilhões e trilhões de cruzeiros); 5) segundo a FUNABEM, 64 por cento de seus internos não precisariam estar lá; estão porque, se saírem, não terão comida, escola e assistência médica. E, o autor acrescenta, com muita razão, que a inanição e a morte não estão acontecendo em lugares como o deserto da Etiópia mas, numa das maiores extensões territoriais do mundo, aproveitáveis para gerar alimentos mas improdutiva na sua maior parte e correndo o risco de só vir a ser produtiva se passar das mãos dos que a querem estéril para as mãos dos que querem transformá-la em celeiro do mundo. Em seguida, o autor faz uma constatação que todos conhecem há muito tempo: O espaço brasileiro é o recurso mais ocioso que existe"⁸.

A Tabela 6 mostra a distribuição da terra agrícola no ano de 1980, comparando o Brasil com o Estado de São Paulo. Os tipos de utilização foram resumidos em grandes categorias, de acordo com a intensidade no emprego do capital e do trabalho. Note que as categorias de uso relativamente mais intensivas, como as culturas, as pastagens cultivadas e os reflorestamentos, ocupavam 121 milhões de hectares ou 32,6% da área total dos estabelecimentos agrícolas. As áreas cultivadas, onde a aplicação do capital e do trabalho é mais elevada do grupo, ocupavam apenas 13,7% da área total, um percentual inferior ao do espaço não utilizado. Este, chegava aos 65 milhões de hectares, ou 17,5% da área total. Grande parte dessas terras podem ser perfeitamente valorizadas tanto é que em São

⁸ A quantia de 2.550 cruzeiros correspondente, ao câmbio do dia, a um pouco menos de 1 dólar. LBA, Legião Brasileira de Assistência; FUNABEM, Fundação Nacional do Bem Estar do Menor.

Paulo, o espaço não valorizado caiu de 17% da área total dos estabelecimentos para apenas 1%, durante o período que vai de 1950 até 1980.

Numa tentativa de avaliação aproximada, pode-se admitir que a agricultura brasileira seria capaz de tornar produtivos entre 30 ou 40 milhões de hectares de terras, conquistadas das áreas não utilizadas. Isso equivale à 3 vezes a área ocupada pelos pequenos estabelecimentos agrícolas, com menos de 10 hectares.

É preciso salientar, também, que as pastagens naturais ou não plantadas correspondem a uma categoria de utilização da terra muito extensiva e subutilizada, com baixa produtividade. Essa categoria atingia os 107 milhões de hectares em 1980, mas muitas áreas declaradas na categoria para fins de recenseamento são, na verdade, terras não exploradas por longos períodos de tempo. Se o espaço ocupado pelas pastagens naturais atingisse o percentual que atingiu em São Paulo, seriam melhor aproveitados mais 15 milhões de hectares de terra.

TABELA 6 — Utilização da terra agrícola em 1980 - Brasil e São Paulo

Grandes categorias de utilização da terra	Área em milhões de hectares		% da área total	
	Brasil	São Paulo	Brasil	São Paulo
1. Culturas, pastagens plantadas e reflorestamentos	121,2	15,2	32,6	74,8
Culturas	51,3	6,1	13,8	30,0
2. Pastagens naturais	107,0	3,3	28,8	16,2
3. Matas naturais	78,2	1,5	21,0	7,3
4. Não utilizadas, inaproveitáveis e em descanso	65,2	0,3	17,5	1,4
Total	371,6	20,3	100,0	100,0

Fonte: FIBGE — Sinópsese do Censo Agrícola, 1980

No conjunto, portanto, cerca de 40 ou 50 milhões de hectares poderiam ser melhor aproveitados para os cultivos, à criação mais intensiva de gado ou o reflorestamento, sem contar com a destruição das matas naturais. Convém finalmente lembrar que a área total recenseada, em 1980, corresponde a menos da metade dos 850 milhões de hectares, do território brasileiro.

Existem também as incoerências. No Nordeste, por exemplo, se encontram índices elevados de terras inexploradas e subexploradas, com baixo emprego de capital e trabalho. Esta é justamente a Região mais carente do Brasil, com altos índices de desemprego e subemprego rural e forte movimentação da população do campo em direção aos centros urbanos ou à outras zonas rurais. Ao mesmo tempo, o levantamento realizado pelo INCRA, em 1972, deixou claro que os mais elevados percentuais de terras inexploradas, se encontram nos latifúndios por dimensão, com tamanho

igual ou superior aos 10.000 hectares. Naquele ano, os latifúndios por dimensão tinham 59% de sua área não explorada (incluindo as florestas), o que equivale a cerca de 70 milhões de hectares somente nessa categoria de propriedade.

Numa situação como esta pode-se chegar a conclusão que existe muita terra que, além de mal distribuída é mal explorada. Contudo, existe também milhões de trabalhadores agrícolas sem terra ou com terra insuficiente para o sustento de suas famílias. Como lembra VEIGA (1981: 15), o número de famílias de lavradores sem terra estava por volta de 4 milhões em 1972, por ocasião do levantamento do INCRA. Destas famílias, cerca de 2,5 milhões residiam nas propriedades e trabalhavam como empregados, parceiros, arrendatários ou diaristas. Cerca de 1 milhão residiam na periferia das cidades, procurando trabalho de todo gênero, através de empreiteiros. Outro tanto, cultivava a terra como posseiros, sem nenhuma garantia contra a violência dos grileiros. Além dos trabalhadores sem terra, havia mais 2 milhões de famílias de minifundistas que também poderiam ser beneficiadas por um pouco mais de terra.

Com referência aos minifundiários, é preciso não esquecer que eles possuem grande experiência como trabalhadores no campo e possuem, também, experiência como pequenos produtores e, portanto, como pequenos empresários, capazes de explorar a terra com um mínimo de capital.

No Brasil, não se verifica, somente, um desperdício da terra enquanto recurso natural. Há também um grande desperdício de recursos humanos. A reorganização fundiária visando atender as necessidades daqueles agricultores sem terra ou com pouca terra teria, sem dúvida, resultados positivos tanto no âmbito social quanto no econômico. Assim, por exemplo, a migração campo-cidade tenderia a diminuir, começando por aquele contingente de desempregados, subempregados e minifundistas que migram para as cidades, em busca de melhores oportunidades mas que nem sempre a encontram porque eles se constituem numa massa de trabalhadores pouco qualificados ou, então, como ocorre atualmente, o setor industrial e as cidades não possuem mais a mesma capacidade de absorver todos os migrantes.

Ao mesmo tempo, tenderia a diminuir a migração campo-campo, ou ou seja, o deslocamento contínuo dos parceiros, pequenos arrendatários e posseiros para as áreas de fronteira agrícola, mal equipadas e mal servidas pelos meios de comunicações e transportes e pelos serviços básicos de educação e saúde. Haveria, também, a tendência de diminuir as tensões sociais no campo, que começaram a se tornar particularmente graves nos anos 70, especialmente no Maranhão, Pará, Amazonas e muitas em áreas do Centro-Oeste. Ao mesmo tempo, as comunidades indígenas seriam beneficiadas, uma vez que as tensões entre índios e pequenos posseiros seriam abrandadas.

No âmbito da economia, muitos resultados positivos poderiam também ser colhidos. Fixados no campo como pequenos ou médios proprietários, os agricultores terão oportunidade de ampliar sua renda familiar e,

portanto, de se integrarem no circuito global da economia, de modo mais dinâmico. Aumentaria o número e a capacidade dos consumidores dos serviços urbanos e dos bens industriais de primeira necessidade e, sem dúvida, aumentaria a oferta de alimentos básicos e tradicionais na dieta alimentar do brasileiro. Está provado que a maior parte da produção de arroz, feijão e mandioca sai das pequenas e médias propriedades. Apesar dos milhões de hectares de terras não utilizadas ou mal exploradas e do grande número de trabalhadores agrícolas sem terra, foi demonstrado, também, que a oferta per capita de alimentos tem diminuído e que o Brasil teve de importar, várias vezes, alguns produtos alimentícios essenciais. Tudo isso parece uma incoerência diante de uma estratégia desenvolvimentista que atribuiu à agricultura o papel de produtora de alimentos para abastecer, a baixos preços, as populações do campo e da cidade.

Se o estágio atual do desenvolvimento da agricultura mostra a necessidade de uma redistribuição fundiária, tendo em vista o aumento das oportunidades de acesso à terra, resta saber se, no âmbito institucional, existem condições jurídicas capazes de justificar e suportar essa redistribuição.

A base jurídica mais completa da história da Reforma Agrária no Brasil é o Estatuto da Terra, aprovado pelo Congresso Nacional em 30 de novembro de 1964. Isso não significa que antes do Estatuto, a questão da posse da terra e da sua distribuição mais equitativa, não tenha criado um grande número de tensões políticas e gerado expectativas nos segmentos mais e nos menos progressistas da sociedade.

A Constituição da República (1890) assegurou a inviolabilidade dos direitos de propriedades e admitia a desapropriação da terra por necessidade ou utilidade pública, com a condição de indenização prévia da terra desapropriada. Mais tarde, a Revolução de 1930 deu ensejo à fermentação das idéias mais progressistas e liberais que sacudiram os segmentos mais reacionários da sociedade. Começou-se a pensar na função social da propriedade da terra, em favor do interesse coletivo. A Constituição de 1934 manteve o direito de propriedade da terra, que não poderia ser exercido contra o interesse social e admitia a possibilidade de desapropriação da terra por necessidade ou utilidade pública mas acrescentou, ao problema da indenização prévia, a palavra "justa" indenização, isto é, um pagamento do preço justo pelo bem desapropriado.

Depois da ditadura Vargas surgiu a Constituição de 1946, na qual se destacaram dois artigos (Artigo 141 e 147) que, durante longo tempo, foram objeto de discussão e controvérsia. O Artigo 141 garantia o direito de propriedade da terra e admitia a possibilidade da sua desapropriação por interesse social. Contudo, a desapropriação deveria ser paga em dinheiro, de maneira justa e, previamente. O Artigo 147 condicionou a propriedade da terra ao bem estar social e determina que a lei poderá promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos. Não obstante as inovações, a questão da justa e prévia indenização em dinheiro foi mantida.

Em 1963, o panorama político do País não era dos mais invejáveis. O Governo de então, presidido por João Goulart estabeleceu, por meio de Decreto, a possibilidade de desapropriação das terras localizadas numa faixa de 10 quilômetros das rodovias, ferrovias e açudes construídos pelo Governo. Em seguida encaminhou, ao Congresso, uma mensagem visando a eliminação da exigência de pagamento prévio e justo, em dinheiro, dos bens desapropriados. A situação política, que já se encontrava tensa, tendeu a se radicalizar. O Governo era acusado de comunista e de tentar abolir os direitos à propriedade privada. Em 31 de março de 1964, o Governo foi derrubado por um golpe militar.

O primeiro Governo Militar surpreendeu a todos no que diz respeito à questão da terra, uma vez que elaborou e aprovou o Estatuto da Terra. Houve grande descontentamento entre os grupos mais reacionários; contudo, tratava-se de um regime militar de direita em relação ao qual esses grupos não poderiam levantar suspeitas de atitudes comunizantes.

O segundo Governo Militar surpreendeu ainda mais, tanto os reformistas quanto as forças da contra-reforma. Através do Ato Institucional de número 9, de abril de 1969, o Governo eliminou o pagamento prévio das indenizações para as terras desapropriadas e, entre outras inovações, procurou disciplinar a questão da "justa" indenização através de um sistema de acordos entre o expropriante e o expropriado.

O Estatuto da Terra é um documento legal muito amplo e de grande abrangência no que diz respeito à questão rural. Os seus 128 artigos não tratam, somente, da reformulação fundiária, mas também, da tributação da terra, da colonização oficial e particular, da assistência e proteção da economia rural, do uso da posse temporária da terra e outras coisas relacionadas ao setor agrícola.

De imediato, no Artigo 1.º, o Estatuto define a Reforma Agrária de modo bastante progressista:

"Considera-se Reforma Agrária o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade". (Artigo 1.º, Parágrafo 1.º).

O Estatuto da Terra tornou-se, então, o documento que institui os fundamentos jurídicos para uma Reforma Agrária no Brasil. De acordo com os especialistas, o Estatuto pode ser considerado um documento legal quase perfeito e plenamente suficiente para a redistribuição da terra e promoção da justiça social, respeitando-se os direitos de propriedade (SALGADO RIBEIRO, 1984: 48).

Contudo, é necessário aprender a conviver com a triste realidade de que a Lei, apesar de quase perfeita, não precisa ser perfeitamente cumprida e que os seus objetivos, quase puros, não precisam ser transformados em ações concretas. No caso do Estatuto da Terra, há uma distância muito grande entre as intenções e a realidade.

De qualquer maneira, os fundamentos jurídicos capazes de permitir uma reformulação fundiária existem. Em que estágio se encontra a comu-

nidade científica e acadêmica, em termos de conhecimentos e idéias teórico-metodológicos?

A esperança no desenvolvimento planejado foi, gradativamente, aumentando depois da Segunda Guerra Mundial. A partir de então, generalizou-se a crença de que o planejamento serviria como remédio para solucionar nossas crises, abrandar as disparidades regionais, diminuir o desemprego, a miséria e a fome que afligiam muitas populações pobres. O planejamento econômico na União Soviética contribuiu muito para o mito das soluções planejadas e, do mesmo modo, a influência dos organismos internacionais de desenvolvimento, com base nos países mais ricos e industrializados.

Em quase toda comunidade acadêmica, as discussões sobre os problemas do desenvolvimento-subdesenvolvimento passaram a ser rotineiras. Os grupos mais ousados e que se dispuseram a aplicar os conhecimentos adquiridos sobre esse assunto, aumentaram de prestígio social e político e, via de regra, também acadêmico. Isso parece que ocorreu com os economistas graças, em grande parte, a idéia comum na sociedade, em geral, e entre os políticos, em particular, de que a saída do subdesenvolvimento somente seria alcançada por meio do crescimento econômico. Do ponto de vista acadêmico entrava em moda os modelos econômicos normativos, fortemente assessorados pelas técnicas estatísticas e pelos computadores.

Passados vários anos, os resultados das estratégias de desenvolvimento econômico começaram a ser submetidas a frequentes críticas a ponto de, em certos casos mais extremos, colocar em risco a validade do planejamento como corpo de conhecimentos científicos. Foi dito, anteriormente, que os críticos do processo de modernização tecnológica da agricultura colocaram em relevo um grande número de distorções econômicas e, principalmente, sociais e ambientais que resultaram dos objetivos que estavam nos alicerces daquele processo. Inúmeras vezes a culpa foi lançada sobre os "economistas-tecnocratas que, com seus modelos de desenvolvimento, repetiam no Brasil, as experiências estrangeiras, indiferentes à nossa realidade histórica, sócio-econômica, política e ambiental ou natural. Essa denúncia tem um fundo de verdade mas, certamente, não corresponde à única verdade.

É preciso considerar que os modelos clássicos de desenvolvimento são estruturas herdadas dos modelos econômicos rígidos que funcionam em condições de perfeita ou quase perfeita informação e que as estratégias de implementação acabaram se reduzindo à análise econômica e aos exercícios tecnocráticos, que muito contribuíram para difusão da idéia de que a técnica é superior e a ciência é politicamente neutra. Haviam, obviamente, os objetivos a serem atingidos mas eles se resumiam na procura da maior eficiência econômica, na otimização dos recursos e no aumento das oportunidades de acesso aos bens materiais.

Como as distorções sociais se avolumaram e, conseqüentemente, as distorções econômicas, a comunidade científica foi se convencendo de que havia falhas na estrutura conceitual e teórica dos modelos de desenvolvi-

mento, especialmente no que diz respeito aos seus objetivos básicos. Essas idéias se estenderam, obviamente, às questões relativas ao desenvolvimento rural, especialmente das zonas rurais mais pobres onde os desníveis de renda e as dificuldades de acesso aos fatores de bem estar eram mais fortes.

Em resumo, a maior parte da comunidade científica e amplos setores da sociedade, dos políticos e administradores estão convencidos da necessidade de se incorporar, aos objetivos de aumento da produção, da produtividade e da rentabilidade no setor agrícola, os objetivos que tem por fim proporcionar empregos melhor remunerados, a regulação dos fluxos migratórios para as cidades e as oportunidades sociais e de qualidade de vida no campo. Nesse particular, não temos dúvida de que o cientista brasileiro está preparado para assessorar uma ou mais medidas ou estratégias de desenvolvimento rural, adequadas às restrições históricas, sociais, econômicas, políticas e ambientais da realidade brasileira.

No âmbito dessas medidas, acredita-se que a Reforma Agrária corresponda a uma estratégia de desenvolvimento rural planejado e que ela não deve ser confundida, exclusivamente, com a simples reformulação fundiária tendo em vista, somente, a distribuição mais equitativa da terra. A Reforma deve ter objetivos mais amplos e, na escolha dos objetivos, o cientista não pode se comportar de maneira inteiramente neutra. O pesquisador sabe que o seu arsenal de técnicas e métodos de pesquisa não são infalíveis e nem superiores, uma vez que tanto ele quanto os beneficiários da Reforma não são seres dotados da informação perfeita, capazes de oferecer resultados sem desvios. Baseado nessas idéias, muitos pesquisadores e também leigos e membros da igreja, têm trocado conhecimentos e trabalhado diretamente com as camadas de baixa renda.

Esse trabalho não se resume, exclusivamente, numa atuação assistencial e não pretende, exclusivamente, satisfazer a curiosidade acadêmica de saber o que, quanto, como e para quem o agricultor produz. Procura-se conversar com o agricultor para conhecer os seus anseios, os seus problemas, as propostas de solução que ele tem para oferecer e orientá-los no sentido de que possa colocar a situação aflitiva em que vive, no âmbito mais amplo da situação econômica, social e histórica da realidade brasileira. O caso, não é considerar a situação do agricultor pobre, como resultado da sua incompetência e ignorância em relação aos valores tradicionais da comunidade acadêmica e da sociedade urbana. Afinal, o agricultor é mais uma vítima e não o agente do subdesenvolvimento.

Um grande número de artigos e livros foram publicados, nesses últimos 10 ou 15 anos, sobre a Questão Agrária Brasileira. Muitos foram dirigidos para um público selecionado, das universidades e dos congressos científicos, nacionais e internacionais. Contudo, não se descuidou da elaboração de textos simples, em linguagem acessível ao agricultor semi-analfabeto e, mesmo, aos analfabetos. Em resumo, a intenção é a de colocar o agricultor como beneficiário e não como vítima das mudanças que se pretende empreender no mundo em que ele vive, e para tanto todos

sabem que num processo de reformulação fundiária a opinião do beneficiário deve ser ouvida e a sua participação consentida.

Se as condições atuais do estágio de desenvolvimento da agricultura brasileira requerem uma reorganização fundiária; se o embasamento jurídico necessário para que ela se concretize, no contexto de uma linha de atuação democrática e não radical existe na realidade e se a comunidade científica está preparada para enfrentar esse desafio, no que lhe compete, é o caso de se perguntar porque tanta polêmica sobre a Reforma Agrária e porque não realizá-la?

Conclusão: surge uma nova esperança. Em seu livro sobre a Reforma Agrária no Brasil, GOMES DA SILVA (1971: 13), coloca em destaque as palavras do U.S. Department, em publicação oficial, editada pela Agência para o Desenvolvimento Internacional: "a Reforma Agrária no Brasil é um enigma". O autor completa a afirmativa da AID lembrando que "se o assunto é um enigma para o organismo de relações exteriores da nação melhor informada do mundo, o que se pode dizer do grande público brasileiro?"

No dia 30 de novembro de 1984, o Estatuto da Terra completou 20 anos de existência e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), começou a promover as solenidades de entrega, pelo Presidente da República, do milionésimo título de propriedade da terra, concedido pelo Governo, a um agricultor sem terra. O discurso oficial, transmitido em cadeia de televisão, falou em 60 milhões de hectares de terra distribuídos e garantia que o Brasil estava promovendo a mais ampla e pacífica Reforma Agrária de que se tem notícia. Conclusão: para o Governo, a Reforma Agrária não é um enigma.

Para os críticos, o enigma também não existe, mesmo porque, a Reforma Agrária no Brasil mal começou e, para muitos, ainda não foi iniciada. Poucos dias depois do discurso presidencial, SALGADO RIBEIRO (1984: 48) iniciou uma reportagem no jornal Folha de São Paulo com o seguinte título: "Há 20 anos, a reforma agrária não sai do papel". A reportagem trazia inclusive a opinião de técnicos que participaram da comissão criada pelo ministro do planejamento para a redação do projeto do Estatuto da Terra. Entre eles, figura o autor já citado (GOMES DA SILVA), agrônomo e ex-secretário da Agricultura, do Governo do Estado de São Paulo.

Entre as queixas está a lembrança de que a Comissão previu a possibilidade de distribuir 300.000 títulos de propriedade de terra, por ano, a partir de 1974. O milhão de títulos corresponderia, portanto, a um terço das metas previstas. Por outro lado, argumenta-se que esse milhão não pode ser contado integralmente, uma vez que a maior parte dos títulos de propriedade foram distribuídos aos posseiros que já estavam, logicamente, ocupando as áreas ou aos colonos, encaminhados aos Projetos de Colonização Oficial e que receberam as novas terras incorporadas às fronteiras

agrícolas do País, em regiões distantes e mal servidas de meios de comunicação, transportes e dos serviços básicos de educação e saúde.

A verdade, porém, é que uma reformulação fundiária através da redistribuição da propriedade não é fácil de ser levada a efeito, porque ela se constitui num golpe de morte contra consideráveis interesses econômicos. Contudo, como lembra VEIGA (1981: 9), a Reforma Agrária depende diretamente da evolução da conjuntura política do país. Nesse momento, em que o Estatuto da Terra completa 20 anos, começa a terminar o ciclo de governos militares e a se difundir o desejo de retorno à normalidade democrática. O candidato mais cotado para presidente promete um novo pacto social e a convocação de uma Assembléia Nacional Constituinte. A situação não é mais a mesma de 1964. O estágio atual do desenvolvimento econômico requer uma reformulação da estrutura fundiária, os pesquisadores e outros segmentos da sociedade se encontram mais amadurecidos e contamos com o Estatuto da Terra, um documento insuspeito e quase perfeito que dá, à Reforma, o embasamento constitucional e jurídico. As esperanças estão sendo, portanto, renovadas.

BIBLIOGRAFIA BÁSICA

- ANDRADE, M. C. (1979): Divisão da terra agrícola no Brasil: latifúndio, expropriação e miséria. 2.^o *Encontro Nacional de Geografia Agrária*, AGETEO, 43 p.
- BROMLEY, Ray (1982): "O processo de planejamento: lições do passado e um modelo para o futuro" in: *Política x Técnica no Planejamento*, coletânea org. R. Bromley e E. S. Bustelo; cap. 3, pp. 123/131; Brasiliense - UNICEF, São Paulo.
- BUSTELO, Eduardo S. (1982): "Planejamento e política social": a dialética do possível" in: *Política x Técnica no Planejamento*. Coletânea org. R. Bromley e E. S. Bustelo; cap. 4, pp. 132/152, Brasiliense - UNICEF, São Paulo.
- CARDOSO, F. H. e MULLER, G. (1978): *Amazônia: expansão do capitalismo*, Brasiliense, São Paulo, 205.
- CERON, A. O. (coordenador) (1983): *Transformações da agricultura na Região de Araçatuba (SP): a produção de alimentos nas áreas de implantação ao Proalcool*. (Primeira parte). Relatório de Pesquisa apresentado a FAPESP e a UNESP, Rio Claro, 1983, mimeografado. 282 p.
- CERON, A. O. e GERARDI LL. H. O. (1985): Modernização da agricultura brasileira: transformações agrárias em um país em desenvolvimento. *Revista Geográfica do IPGH*, n.^o 101.
- CERON, A. O. e GERARDI, L. H. O. (1981): Bases Geográficas para planejamento rural no Estado de São Paulo. *Geografia* 6 (11-12), pp. 105-159, Rio Claro.
- CERON, A. O. e DINIZ, J. A. F. (1971): Tipologia da agricultura: questões metodológicas e problemas de aplicação ao Estado de São Paulo. *Revista Brasileira de Geografia*, ano 32, n.^o 3, pp. 41/71.
- FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA — FIBGE (1970): *Brasil - Séries Estatísticas Retrospectivas*, 1977.
- GOMES DA SILVA, José (1978): Produção de energia: nova responsabilidade para a agricultura brasileira. *Recursos Agrícolas*, Projeto 1, CNPq, Rio de Janeiro pp. 84/93.

- GOMES DA SILVA, José (1982): Proalcool e a questão agrária. *Cadernos do CEAS*, 77, pp. 8/17.
- GOMES DA SILVA, José (1971): *A Reforma Agrária no Brasil: frustração camponesa ou instrumento de desenvolvimento*. Zahar Editores, Rio de Janeiro, 284 p.
- CONVÊNIO INCRA/IBGE (1979): *A organização do espaço na faixa da Transamazônica*. Vol. 1, Introdução, Sudoeste Amazônico, Rondônia e Regiões Vizinhas, coordenado por Orlando Valverde, Rio de Janeiro, 258 p.
- GRAZIANO DA SILVA, J. (1981): *O que é Questão Agrária*. Brasiliense, São Paulo, Col. Primeiros Passos, 108 p.
- GRAZIANO DA SILVA, J. F. - Coordenador (1978): *Estrutura agrária e produção de subsistência na agricultura brasileira*. Hucitec, São Paulo, Col. Estudos Rurais, 267 p.
- GROSS, Bertram M. (1982): "O planejamento numa era de revolução social". in: *Política x Técnica no Planejamento*, Coletânea org. por R. Bromley e E. S. Bustelo; cap. 1, pp. 22/83, Brasiliense/UNICEF, São Paulo.
- GUIMARÃES, Alberto Passos (1979): *A crise agrária*. Paz e Terra, Col. O mundo, hoje; vol. 29, Rio de Janeiro, 362 p.
- GUIMARÃES, Alberto Passos (1977): *Quatro séculos de latifúndio*. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 225 p.
- GUSSO, Divonzir Arthur (1978): Educação e desenvolvimento rural do Brasil. *Documenta* (216), Brasília, nov. pp. 64-83.
- IANNI, Octávio (1979): *Colonização e contra-reforma agrária na Amazônia*. Vozes, Petrópolis, 140 p.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE): *Recenseamentos Gerais do Brasil*. Censos Agrícolas de 1940, 1950, 1960 e Censos Agropecuários de 1970, 1975 e 1980.
- KAPLAN, Marcos (1982): "Aspectos políticos do planejamento na América Latina". in: *Política x Técnica no Planejamento*, coletânea org. R. Bromley e E. S. Bustelo; cap. 2, pp. 84/122. Brasiliense/UNICEF, São Paulo.
- LARANJEIRA, Raimundo (1983): *Colonização e Reforma Agrária no Brasil*. Civilização Brasileira, 203 p.
- LIMA JÚNIOR, H. M. (1983): *Planejamento de colonização em área de fronteira agrícola: o caso do Projeto de Colonização do Alto Turi (Maranhão)*. Dissertação de Mestrado (mimeog.). Rio Claro, 271 p.
- MACÁRIO, A. C. (1981): *Conflitos de terra nos jornais maranhenses*. *Reforma Agrária*, 11, n.º 2, pp. 4/19.
- PAIVA, Ruy Miller e outros (1976): *Setor agrícola do Brasil: comportamento econômico, problemas e possibilidades*. Forense Universitária/Edusp, São Paulo, 442 p.
- PRADO JÚNIOR, C. (1960): *A Questão Agrária no Brasil*, Brasiliense, São Paulo, 188 p.
- SALGADO RIBEIRO, L. (1984): Há 20 anos, a reforma agrária não sai do papel. *Folha de São Paulo*, edição de 25/11/84, p. 43.
- SECRETARIA NACIONAL DE PLANEJAMENTO AGRÍCOLA - SUPLAN/MINISTÉRIO DA AGRICULTURA (1979): *Evolução recente e situação atual da agricultura brasileira*. Por Ana Célia Castro e outros, Col. Estudos sobre o Desenvolvimento Agrícola, BINAGRI, Brasília, 267 p.
- VEIGA, José Eli (1981): "O que é a Reforma Agrária". Brasiliense, São Paulo, 87 p. (Coleção Primeiros Passos, 33).
- WASHINGTON NOVAES (1984): Banalidades. *Folha de São Paulo*, edição de 4-12-84, p. 2.

ABSTRACT: — DISTRIBUTION OF AGRICULTURAL LAND AND THE AGRARIAN REFORM IN BRAZIL

This paper presents the problem of the distribution and access to the property and exploration of agricultural land in Brazil. The area, effectively registered for

agricultural purposes, was expanded in 172 millions hectares between 1940 and 1980. However the distribution of land tended to concentration among the middle and, especially, large crops. Various factors influenced the tendency to the concentration of land, one of these have been outstanding the interference of the government development policy, found in the model of accelerated growth. Firstly, the Government promoted the modernization of the agriculture which was accelerated between the 60's and 70's with distinct privilege to concentration capital and, consequently, concentration of land. Afterwards, the Government accelerated the occupation of the agricultural "frontiers" in the Amazonic lands and Midwest, with support to the large agricultural projects.

The model of rural development does not include the strategy destined to solve the access condition to the planting land by the small croppers. The solution suggested by various sectors was the agrarian reform, one of the most controversial and delicate aspects of the present Brazilian reality.