

## desarrollo productivo

# **E**studio de caso: o mercado de terras rurais na região da zona da mata de Pernambuco, Brasil

Volumen I

Mônica dos Santos Rodrigues

Paula de Andrade Rollo



NACIONES UNIDAS



**Red de Desarrollo Agropecuario**

Unidad de Desarrollo Agrícola

División de Desarrollo Productivo y Empresarial

Santiago de Chile, noviembre de 2000

Este documento fue preparado por las señoritas Mônica Rodrigues dos Santos y Paula de Andrade Rollo, consultoras de la Unidad de Desarrollo Agrícola de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial, en el marco del Proyecto “Opciones de políticas para el fomento del desarrollo de mercados de tierras agrícolas con el fin de facilitar la transferencia de tierras a pequeños agricultores”, implementado por la CEPAL y la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), con apoyo del Gobierno de la República Federal de Alemania.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de las autoras y pueden no coincidir con las de la Organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1447-P

ISSN: 1020-5179

ISBN: 92-1-321672-6

Copyright © Naciones Unidas, noviembre de 2000. Todos los derechos reservados

N° de venta: S.00.II.G.127

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Sumário

---

<b>Resumen</b> .....	5
<b>Introdução</b> .....	7
<b>I. Aspectos legais do mercado de terras brasileiro</b> .....	11
A. Histórico da legislação agrária no Brasil.....	11
B. Os direitos de propriedade, uso e transferência de terras ....	15
C. Formas de aquisição de uma propriedade rural .....	16
D. O processo de desapropriação de terras rurais .....	16
<b>II. A estrutura de propriedade da terra no Brasil</b> .....	19
A. A evolução do grau de concentração fundiária no Brasil e seus determinantes .....	20
B. Os conflitos rurais.....	27
C. Tentativas de redistribuição da terra .....	30
<b>III. O mercado de terras rurais no Brasil</b> .....	37
A. A teoria dos custos de transação e o mercado de terras rurais .....	38
B. Agentes e instituições do mercado de terras rurais brasileiro .....	40
C. Evolução do preço da terra no país.....	56
<b>Referências bibliográficas</b> .....	61
<b>Serie desarrollo productivo: números publicados</b> .....	63

## Sumário de tabelas

Tabela 1	Grandes Regiões: Índice de concentração da terra, 1980-1995 .....	21
Tabela 2	Grandes Regiões: Distribuição da terra, 1980-1995 .....	21
Tabela 3	Grandes Regiões: Participação percentual por grupos de área, 1980-1995 .....	22
Tabela 4	Brasil: Participações relativas e índice de concentração da terra, 1940-1995 .....	23
Tabela 5	Brasil: Distribuição da terra, 1940-1995 .....	23
Tabela 6	Grandes Regiões: Variação do índice de concentração da terra e sua decomposição, 1980-1995 .....	25
Tabela 7	Brasil: Variação do índice de concentração da terra e sua decomposição, 1940-1995 .....	26
Tabela 8	Comparação entre o preço médio da terra de lavoura, o custo médio do cédula da terra e o custo médio de desapropriação, 1998.....	35
Tabela 9	Brasil e Grandes Regiões: Distribuição percentual dos imóveis rurais e área, segundo a classificação produtiva, 1992 e 2000.....	42
Tabela 10	Brasil e Grandes Regiões: Distribuição percentual dos imóveis rurais e área segundo a classificação produtiva e os grupos de área, 2000.....	45
Tabela 11	Brasil e Grandes Regiões: Total das terras e terras produtivas não-utilizadas, estabelecimentos declarantes e área, 1980, 1985, 1995 .....	46
Tabela 12	Brasil e Grandes Regiões: Participação percentual do número de estabelecimentos e da área segundo a condição do produtor no total de estabelecimentos, 1980, 1985, 1995 .....	48
Tabela 13	Brasil e estados: Número e participação de pobres na zona rural, 1991 .....	52

## Sumário de gráficos

Figura 1	Brasil e Grandes Regiões: Participação das terras produtivas não utilizadas na área total dos estabelecimentos agropecuários, 1980, 1985, 1995 .....	47
Figura 2	Brasil: Evolução, do número de estabelecimentos segundo a condição do produtor 1980, 1986, 1995.....	49
Figura 3	Brasil: Evolução, da área dos estabelecimentos segundo a condição do produtor 1980, 1985, 1995 .....	49
Figura 4	Brasil: Evolução do preço real da terra, 1966-1998 .....	58

---

## Resumen

---

A pesar del optimismo tanto del Gobierno como de algunos sectores de la sociedad brasileña al afirmar que la reforma agraria a través del mercado es una opción viable y deseable para resolver el problema fundiario y la pobreza rural del país, el presente estudio muestra que persisten diversos problemas en el desarrollo del mercado de tierras rurales brasileñas. La oferta restrictiva, facilitada por la adquisición fraudulenta de tierras públicas y por el poder político que aún se encuentra asociado a la propiedad fundiaria, aparece como uno de los principales obstáculos a la democratización del acceso a la tierra. Como el precio de la tierra es excesivamente elevado para la mayoría de los pequeños productores rurales, las transacciones fundiarias son inviables y existe poco incentivo para el desarrollo del mercado de tierras.

El estudio de caso procura mostrar de qué manera dichos obstáculos pueden afectar al dinamismo del mercado de tierra local y al funcionamiento de programas de redistribución fundiaria a través del mercado. De hecho, a pesar de las importantes transformaciones económicas que vienen ocurriendo en la Zona da Mata de Pernambuco en los últimos años, las repercusiones sobre las transacciones fundiarias y sobre el desarrollo del mercado de tierras han sido mínimas.

En consecuencia, el proceso de búsqueda y negociación de tierras rurales entre pequeños productores y propietarios, etapa esencial para que tengan éxito los programas de redistribución fundiaria vía mercado, se ve comprometido. De esta forma, estos programas deben tomar en consideración que su éxito se encuentra vinculado a la implementación de políticas capaces de aumentar la oferta fundiaria, reducir el precio de la tierra e incentivar el desarrollo de los mercados regionales de tierras rurales.

## Introdução \*

---

A presente pesquisa foi desenvolvida no âmbito do projeto de cooperação entre a Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (Cepal) e a Agência Alemã de Pesquisa GTZ, com o intuito de promover os mercados de terras rurais na América Latina. A idéia central do projeto é propor políticas para os distintos países da região com vistas a dinamizar o mercado de terras e melhorar o acesso da população rural sem-terra a esse ativo. Também se entende que um mercado de terras mais dinâmico, ou seja, com um grande número de agentes eficientes, informação facilitada e reduzidos custos de transação, pode ser capaz de agilizar e tornar mais eficaz o processo de redistribuição fundiária, instrumento fundamental para a redução da desigualdade e da pobreza rural em toda a América Latina.

O presente trabalho trata da questão do mercado de terras rurais no Brasil, sendo que foi selecionada uma área específica para estudo: a Zona da Mata Pernambucana. A escolha desta área deveu-se ao fato de que em diversos municípios desta região está-se desenvolvendo o projeto Prorenda Rural-PE, em um esforço de cooperação entre a Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Social do Estado de Pernambuco e a GTZ. A idéia foi aproveitar uma parte dos recursos já mobilizados pelo Prorenda na região para facilitar a realização da pesquisa de campo e a coleta de informações. Para a realização da pesquisa de campo selecionou-se, ainda, entre os oito municípios da Zona da Mata de Pernambuco atendidos pelo Prorenda, três com significativa e diferenciada atividade agropecuária: Goiana, Cabo de Santo Agostinho e Bonito.

---

\* As autoras agradecem a colaboração dos assistentes Bruno Menezes Cavalcanti, Érika da Silva Ferreira e Vivian Dominguez Ugá.

Foram visitados 528 estabelecimentos agropecuários nos três municípios e coletou-se informações relativas às características físicas e tecnológicas dos estabelecimentos e da produção agropecuária, ao perfil dos produtores, ao nível de renda, ao acesso ao crédito e à demanda e oferta de terras rurais.

No presente relatório, são analisados o marco legal do mercado de terras brasileiro (capítulo 1), bem como a estrutura de propriedade da terra no país (capítulo 2) e a dinâmica do mercado de terras nacional (capítulo 3), ou seja, são mapeados alguns dos aspectos fundamentais da questão agrária brasileira e são estudadas as possibilidades de intervenção nessa questão via mercado de terras. Esses três capítulos iniciais servem como pano de fundo para o estudo de caso, apresentado no capítulo 4.

O estudo do marco legal do mercado de terras brasileiro permite visualizar a evolução da legislação federal referente ao acesso, propriedade e uso da terra, no sentido de tornar essas três funções mais racionais e com um fim social mais claro. Neste sentido, a Constituição Federal de 1988 e a Lei 8629 representam marcos importantes do processo de evolução legislativa, dada a sua preocupação em garantir a inalterabilidade e a aplicação imediata da função social da propriedade da terra. Entretanto, apesar do caráter inovador da Constituição Federal de 1988 e de sua preocupação em garantir o uso social da terra, a centralização, em mãos da União, do poder para impor sanções tributárias ou desapropriatórias àqueles proprietários em desacordo com a função social da terra representa ainda um entrave ao desenvolvimento de uma política de reforma agrária mais ampla.

A análise da estrutura de propriedade da terra no Brasil mostra como os diferentes grupos de agricultores foram afetados por mudanças na economia nacional ou na política agrícola ocorridas nas últimas décadas. Ao longo dos anos 70 e 80, tais mudanças favoreceram grupos específicos da agricultura nacional, em termos de regiões (Centro-Sul do país), produtores (grandes) e produtos (exportáveis). Mais recentemente, com a retração da maior parte das políticas setoriais estatais, a agricultura como um todo se viu negativamente atingida, sendo generalizada a redução ou o desaparecimento de estabelecimentos agropecuários, este último especialmente entre os estabelecimentos de menor porte. Uma das consequências mais perversas desse processo contínuo de crescente exclusão e deterioração das condições produtivas da pequena agricultura tem sido o aumento substancial dos conflitos e da violência no campo, cujo elevado custo social torna necessário repensar a profundidade e a forma como vem sendo realizada a reforma agrária no país. A partir daí, surgem como alternativas a esse processo formas menos conflituosas e menos custosas de redistribuição fundiária, realizadas com a participação ativa dos trabalhadores rurais no mercado de terras.

A necessidade de estudar a dinâmica do mercado de terras nacional surge, portanto, quando se abrem novas possibilidades de intervenção na questão agrária através do mercado. Assim, são determinados alguns mecanismos para analisar a eficiência do mercado de terras, tendo em vista que os custos de transação tendem a tornar-se relevantes quando surgem, em um determinado mercado, situações de racionalidade limitada, complexidade, incerteza, oportunismo e número reduzido de agentes, e dadas uma baixa recorrência das transações e uma alta especificidade do bem transacionado, características exacerbadas no caso do mercado de terras rurais. O estudo de aspectos como oferta e demanda (efetiva e potencial) de terras e o grau de desenvolvimento da intermediação e do ambiente institucional-regulatório é essencial na determinação da eficiência desse mercado e, conseqüentemente, das possibilidades de sucesso de programas que visem a redistribuição de terras via mercado.

A delimitação do quadro nacional legislativo e agrário, bem como da dinâmica do mercado de terras rurais no país, constituem a base necessária à introdução do estudo de caso. Neste, analisa-se primeiramente as características socio-econômicas e da produção agropecuária da Zona

da Mata como um todo (distribuição da renda e da terra, pobreza rural, formas de produção agropecuária, condição dos produtores, etc), para então partir para a análise específica das formas de produção e comercialização, distribuição da terra, acesso à tecnologia, rendimentos e dinâmica do mercado de terras nos municípios visitados. Nestes o que se vê é uma reprodução do quadro nacional em diversos aspectos, como é o caso do aumento da pobreza rural e urbana, aumento da desigualdade e redução do número de estabelecimentos agropecuários. No que se refere ao mercado de terras, o baixo dinamismo identificado nos municípios visitados nos faz pensar em quais são as suas principais causas, bem como suas consequências para a viabilidade e o sucesso dos programas de redistribuição fundiária via mercado de terras.



## **I. Aspectos legais do mercado de terras brasileiro**

---

Esta seção tem como objetivo analisar a institucionalidade do mercado de terras rurais no Brasil, ou seja, busca-se identificar e analisar a legislação que regula o direito à propriedade e sua transferência, de modo a inferir em que medida esta representou, ou ainda vem representando, um entrave ao funcionamento mais dinâmico do mercado de terras.

Com o levantamento dos aspectos legais que regem o direito à propriedade das terras rurais, pretende-se identificar as principais potencialidades e restrições da legislação vigente, sobretudo no que tange ao acesso à propriedade, uma das principais variáveis da questão agrária brasileira.

### **A. Histórico da legislação agrária no Brasil**

A propriedade do território brasileiro surgiu naturalmente com a ocupação do mesmo pela coroa portuguesa. Entretanto, o uso de terras brasileiras por particulares iniciou-se efetivamente de forma restrita e condicionada, com a coroa concedendo o uso das terras reais, mas impondo, para tanto, o cumprimento de certas exigências de cultivo e, ainda, a utilização do trabalho escravo nas terras cedidas.

Essa forma de concessão do uso das terras reais ficou conhecido como regime de sesmarias, sendo o mesmo extinto em 1822, com o processo de Independência do país.

A partir dessa extinção, abriu-se um hiato na atividade legislativa sobre terras no Brasil, que se prolongou até 1850, com a criação da Lei de Terras. Durante esse intervalo, desenvolveu-se no Brasil a progressiva ocupação do solo sem qualquer título, mediante a simples tomada da posse. A lei nº 601 de 1850 pôs fim a esse hiato, uma vez que permitiu que as terras concedidas em regime de sesmarias pudessem ser adquiridas como propriedade privada. Esta foi a primeira lei formal brasileira sobre a propriedade fundiária, que tinha por objetivo delimitar as terras públicas e privadas<sup>1</sup>.

A lei nº 601/1850 foi muito fecunda no esforço de regularização do domínio, o mesmo não podendo ser dito quanto à democratização do acesso à terra, uma vez que esta lei proibia a aquisição de terras devolutas por outro título que não fosse a compra. Em termos práticos, essa disposição representou a instauração de um regime de acesso à propriedade da terra que dificultava enormemente sua aquisição por parte de imigrantes e escravos alforriados, principais candidatos a produtores rurais da época.

As leis que precederam a lei de terras de 1850 no fim do século XIX e início do XX, ou seja, a Constituição Republicana de 1891 e o Código Civil de 1917, tiveram em comum com esta o caráter conservador e concentrador da propriedade.<sup>2</sup>

Foi apenas em 1934 que as leis brasileiras impuseram limites ao direito de propriedade, que deixava de ser um direito absoluto.<sup>3</sup> Nessa mesma linha, a Constituição de 1946 estabeleceu que o “uso da propriedade era condicionado ao bem-estar social” e, ainda, “que a lei poderia promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade a todos” (art. 147). As alterações introduzidas por essa Constituição foram importantíssimas, uma vez que acrescentou às causas tradicionais de desapropriação – necessidade e utilidade pública – a desapropriação por interesse social (art. 141).<sup>4</sup>

Este princípio foi mantido no Estatuto da Terra, elaborado em 1964 para regular os mecanismos de promoção de política agrícola e de Reforma Agrária e para definir os direitos e obrigações concernentes aos imóveis rurais. Esse estatuto assegurava a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social (art. 2), ao mesmo tempo que identificava como dever do poder público promover e criar condições de acesso do trabalhador rural à propriedade da terra economicamente útil. Identificava, ainda, como dever do Estado zelar para que a propriedade da terra desempenhasse sua função social, estimulando planos para a racional utilização dos imóveis e promovendo a justa remuneração e acesso do trabalhador rural aos benefícios do aumento da produtividade e ao bem-estar coletivo.

A função social da propriedade pressupunha, segundo o estatuto de 1964: bem-estar aos seus proprietários e trabalhadores, assim como às suas respectivas famílias; níveis satisfatórios de produtividade; conservação dos recursos naturais; e finalmente, disposições legais que regulassem as justas relações de trabalho entre os proprietários e os produtores. Ao poder público esse estatuto

---

<sup>1</sup> Por intermédio dela se definiam as terras reais, as vagas e as abandonadas como “terras devolutas”<sup>1</sup>, e, ainda, legalizava-se, com título de propriedade, as terras possuídas (aquelas que não tinham um título formal de propriedade) em que ficassem caracterizados o cultivo e a moradia habitual por parte do ocupante.

<sup>2</sup> A Constituição Republicana de 1891, tentando afastar qualquer insegurança dos latifundiários quanto ao regime que se instaurava no país, conservava a norma da Constituição do Império mantendo o direito de propriedade em toda sua plenitude (constituição de 1891, art. 72). Dessa forma, não fazia qualquer imposição de uso da terra ao proprietário e, ainda, não previa nenhuma medida distributiva para a propriedade fundiária. O Código Civil de 1917 também não alterou muito esse quadro. Apesar de prever punição com perda da propriedade para o proprietário que abandonasse a terra, o Código Civil de 1917 não foi capaz de alterar o problema social que representava o latifúndio, já que na maioria dos casos os latifúndios eram improdutivos e não abandonados.

<sup>3</sup> A Constituição Federal, neste ano, garantia o direito de propriedade, mas dizia que este não poderia ser exercido contra o interesse social ou coletivo (Constituição 1934, art 113).

<sup>4</sup> A emenda constitucional nº 10 alterou o inciso nº 16 do artigo 141 da Constituição de 1946, prevendo, também, pagamento de indenização pela desapropriação territorial rural, através de títulos especiais da dívida pública, com cláusula de exata correção monetária.

atribuía, também, a função de promover a gradativa extinção das formas de ocupação e exploração da terra que contrariassem essa função social.<sup>5</sup>

A definição de função social da propriedade, introduzida pelo Estatuto da Terra, foi resgatada na Constituição Federal de 1967/69, que trazia no seu bojo, como princípio programático constitucional determinante da justiça social, a utilização racional da terra. Em termos práticos, no entanto, as reformulações introduzidas pela Constituição Federal de 1967/69 não representaram mudanças substanciais no quadro de acesso à terra no Brasil, dado que as desapropriações com fins sociais, previstas desde 1946, continuavam a esbarrar na falta de vontade política e na burocracia do governo federal. Este, representado pelo IBRA (Instituto Brasileiro da Reforma Agrária), era o único dotado de condições legais para elaborar e coordenar o Plano Nacional de Reforma Agrária. A falta de uma política efetiva de Reforma Agrária, no entanto, fez com que no final da década de 70 e no início dos anos 80 se agravasse muito o problema da concentração da propriedade de terras no Brasil. Neste período, vimos surgir movimentos como MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra) e a CONTAG (Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura), com fortes reivindicações em torno da Reforma Agrária.

Com a democratização política e o retorno ao regime civil, a partir de 1984, esses movimentos puderam aumentar significativamente sua representatividade, exigindo do governo federal soluções efetivas para o problema do acesso à terra no país. Com efeito, com o fim do regime militar, este seria um dos mais graves problemas sociais herdados pela democracia, que tentou, em parte, equacioná-lo na Constituição de 1988.

## 1. A Constituição de 1988

A Constituição de 1988, a exemplo da Carta de 1969, incluiu a função social da propriedade entre os princípios gerais da atividade econômica, mas também trouxe novos dispositivos legais que representaram uma importante contribuição para a solução do problema da disputa de terras no Brasil. Essa Constituição foi minuciosa ao conceituar a função social da propriedade e impôs punições severas, como a desapropriação, ao proprietário que não cumprir a utilização social de seu bem<sup>6</sup>.

Em comparação com a de 1967/69, a Carta de 1988 foi inovadora ao incluir a função social da propriedade também entre os direitos e garantias individuais<sup>7</sup>. Em termos práticos, tal inclusão representou a transformação da função social da propriedade em cláusula pétrea da carta brasileira, não admitindo, pois, emenda para sua alteração nem supressão. Outro efeito direto da referida

<sup>5</sup> Tal extinção seria conseguida via expropriações de terras e pagamento de justa indenização, que deveria levar em conta o valor do imóvel (terra nua) declarado para efeito do imposto territorial, acrescido das benfeitorias e da correção monetária cabível, o que representou sérios problemas aos processos de desapropriação de terra no Brasil, uma vez que os valores das terras declarados pelos proprietários para fins de imposto territorial eram na maioria das vezes subestimados. Dessa forma, o valor das indenizações pagas pelas terras desapropriadas, com base no valor declarado, quase sempre eram questionados na justiça pelos proprietários dos imóveis, fazendo com que os processos de desapropriação e de reforma agrária, em linhas gerais, fossem muito lentos e onerosos para o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA, antigo Incra).

<sup>6</sup> Segundo a Carta de 1988 (art. 186), a função é cumprida quando a propriedade rural atende simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos por lei, aos seguintes requisitos:

- aproveitamento racional e adequado;
- utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;
- observância das disposições que regulam as relações de trabalho;
- exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores;

<sup>7</sup> Outro dispositivo importante introduzido pela Carta de 1988 foi o pagamento de indenização pelos imóveis expropriados baseado no seu preço de mercado, o que solucionou um problema (o da subavaliação de imóveis) e criou outro para os órgãos oficiais. Isto porque esse tipo de mecanismo exige dos órgãos competentes uma avaliação do imóvel para a determinação do preço de mercado do mesmo. Essa avaliação deveria ser feita através de notificação pessoal e escrita do proprietário do imóvel e de visita à propriedade, que muitas vezes eram adiadas pois os proprietários simplesmente se esquivavam em receber tais notificações, impedindo a avaliação. Esses entraves só foram solucionados com o advento da Medida Provisória nº 1577 (de 1997), que, entre outras coisas, autoriza a vistoria do imóvel mediante comunicação do proprietário feita através de edital publicado por três vezes consecutivas em jornal de grande circulação na capital do estado onde o imóvel se situa.

inclusão é que, como norma de direitos e deveres individuais, a função social da propriedade tem aplicação imediata. Assim sendo, a função social da propriedade passou a ser dever imediato do proprietário, e tanto o Estado como particulares estão legitimados a exigir do proprietário a utilização social de seu bem. A Constituição de 1988, pode-se afirmar, condicionou o direito de propriedade ao uso racional da terra, reduzindo, inclusive, de 20 para 5 anos o tempo necessário para ações de solicitação da propriedade por usucapião.

Entretanto, apesar do caráter inovador, a Carta de 1988 manteve nas mãos da União a competência para impor sanções tributárias ou desapropriatórias ao proprietário que não fizer o devido uso de seu ativo (art. 184). Este, talvez, seja o maior entrave da Constituição de 1988 a uma política de Reforma Agrária mais abrangente, uma vez que as desapropriações com fins de reforma agrária seguiram dependendo da vontade política do governo federal e de uma enorme burocracia envolvida neste tipo de processo.

## 2. A Lei nº 8629, de 25 de Fevereiro de 1993

Os dispositivos legais criados pela Constituição de 1988 só foram regulamentados pela lei nº 8629, de 25 de fevereiro de 1993. Em seu artigo 2º, esta lei estabelece que a propriedade que não cumprir com sua função social será passível de expropriação para fins de reforma agrária.

A Constituição de 1988 já definia que a função social é cumprida quando a propriedade rural atende aos critérios de aproveitamento racional e adequado, utilização racional dos recursos naturais disponíveis, preservação do meio ambiente, observação das relações de trabalho e exploração econômica que favoreça o bem-estar dos proprietários e trabalhadores. O critério de aproveitamento racional e adequado, desde 1988, passou a ser o indicador básico para que a propriedade fosse classificada como produtiva ou não. Contudo, a definição precisa dos atributos, para que a terra fosse considerada passível de desapropriação, surgiram apenas em 1993, com a lei 8629, que deu maior aplicabilidade aos dispositivos da Constituição de 1988.

Essa lei esclareceu detalhadamente os parâmetros utilizados pelo Incra para classificar se determinada terra cumpre com sua função social e, portanto, se é passível de desapropriação. Dispõe em seu artigo 6º sobre a propriedade produtiva, além de estabelecer critérios para avaliar a utilização dos recursos naturais, a preservação do meio ambiente, a observação das relações de trabalho nos imóveis analisados e, ainda, se a exploração econômica dos estabelecimentos rurais favorece o bem-estar dos proprietários e trabalhadores.

Como terra produtiva a lei 8629 de 1993 considera aquela que, explorada econômica e racionalmente, atinge, simultaneamente, **graus de utilização da terra** e **eficiência na exploração**, segundo índices fixados pelo órgão federal competente.<sup>8</sup> Quanto à adequada utilização dos recursos naturais disponíveis, a lei em questão dispõe que esta ocorre quando a exploração se faz respeitando a vocação natural da terra de modo a manter o potencial produtivo da propriedade. Considera-se preservação do meio ambiente a manutenção das características próprias do meio

---

<sup>8</sup> No que se refere ao grau de utilização da terra, para efeito de classificação, este foi definido como igual ou superior a 80%, calculado pela relação percentual entre a área efetivamente utilizada e a área aproveitável total do imóvel. Já o grau de eficiência na exploração da terra ficou estipulado como sendo igual ou superior a 100%, sendo obtido de acordo com a seguinte sistemática:

- Para produtos vegetais, divide-se a quantidade colhida de cada produto pelos respectivos índices de rendimento estabelecidos pelos órgãos competentes do poder executivo, para cada microrregião homogênea.
- Para a exploração pecuária, divide-se o número total de unidades do rebanho, pelo índice de lotação estabelecido pelo órgão competente do poder executivo, para cada microrregião homogênea.

A soma dos resultados obtidos na primeira e na segunda formas, dividida pela área efetivamente utilizada e multiplicada por 100, determina o grau de eficiência na exploração.

natural da propriedade e da qualidade dos recursos ambientais na medida adequada à manutenção do equilíbrio ecológico da propriedade e da saúde e qualidade de vida das comunidades vizinhas. A observância das disposições que regulam as relações de trabalho, segundo a lei 8629, implica tanto o respeito às leis trabalhistas e aos contratos coletivos de trabalho, como às disposições que disciplinam os contratos de arrendamento e parcerias rurais. E, finalmente, a exploração que favorece o bem-estar dos proprietários e trabalhadores rurais é, segundo a mesma lei, a que objetiva o atendimento das necessidades básicas dos que trabalham a terra, observa as normas de segurança do trabalho e não provoca conflitos e tensões sociais no imóvel.

As disposições anteriores representaram, sem dúvida alguma, um avanço em relação aos processos de desapropriação, uma vez que facilitaram a identificação, por parte do Incra, dos imóveis improdutivos e, portanto, candidatos à expropriação para fins de reforma agrária. Contudo, apesar dos importantes avanços em termos de legislação, o processo de democratização da propriedade da terra continua muito lento, já que ainda esbarra na burocracia envolvida no mesmo e também na ignorância de seus possíveis beneficiários. Assim, não são difíceis de encontrar, por exemplo, ocupações e assentamentos com mais de 20 anos de existência, cujos membros ainda não possuem a escritura definitiva das terras.

## **B. Os direitos de propriedade, uso e transferência de terras**

No Brasil, as possibilidades de acesso à terra são diversas: vão desde a ocupação até a propriedade plena do bem. Dada essa diversidade de situações, e mesmo o reconhecido histórico de disputa por posse de terra no Brasil, torna-se pertinente a discussão acerca dos conceitos de dominialidade e de propriedade, que são definidos pelo direito imobiliário, visando disciplinar as relações, às vezes muito conflituosas, entre homem e patrimônio. Esses conceitos ajudam a definir os limites de cada uma das relações possíveis que o homem estabelece com o imóvel, que podem ter implicações diretas sobre a utilização deste.

O direito de propriedade é o mais amplo dos direitos reais, que compreende, segundo as leis brasileiras, não só o domínio, como a posse *jus possidendi* de um bem. Em outras palavras, o simples domínio sem a posse de um imóvel não constitui direito de propriedade, mas apenas direito real de domínio, que é menos amplo que o primeiro.<sup>9</sup>

O titular do direito de propriedade tem, necessariamente, domínio e posse e, assim, pode exercer todos os direitos que daí decorrem, ou seja, disposição, uso, fruição e garantia. Já o titular do direito de domínio sem posse, antes de vindicá-la, não pode constituir sobre o imóvel determinados direitos reais de uso, gozo e garantia (como, por exemplo, habitação e anticrese) e nem exercitar outros direitos como os de partilhar, dividir ou demarcar a terra, uma vez que estes pressupõem a posse, ou melhor, o direito pleno sobre a propriedade.

Essas definições, conforme dito anteriormente, são fundamentais para a compreensão do acesso à terra no Brasil, especialmente depois que a Constituição de 1988 introduziu a função social da propriedade entre os direitos e deveres individuais. A utilização social do imóvel passou a ser obrigação imediata do proprietário, e o não cumprimento de tal obrigação pode acarretar sanções tributárias ou desapropriatórias por parte do Estado.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> O conceito de propriedade diz respeito a tudo que se tem como próprio, incluindo, portanto, direitos pessoais ou de crédito. Já o domínio tem o conceito restrito aos direitos irradiados em virtude da incidência de regras jurídicas de direitos reais sobre a coisa própria.

<sup>10</sup> Em termos processuais, o reconhecimento da função social da propriedade como norma de direitos e deveres individuais representa que, ao proprietário rural que não faz o devido uso de seu imóvel e que tem suas terras invadidas por terceiros, não cabe a defesa da posse com movimentação do judiciário em regime especial ou de urgência. Em outras palavras, por aplicação direta do art. 5º, parágrafo XXIII da Constituição, o proprietário que não cumpre o dever de função social da propriedade não tem direito à proteção

Pode-se afirmar, dessa maneira, que a legislação brasileira vincula o **direito de propriedade**, e aqueles que deste derivam, à capacidade do proprietário de assegurar a **utilização social** do imóvel. A Carta de 1988 prevê, inclusive, direito de propriedade “para aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como seu, por cinco anos ininterruptos sem oposição, área de terra, em zona rural, não superior a cinquenta hectares, tomando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia” (Usucapião - art. 191).<sup>11</sup>

### C. Formas de aquisição de uma propriedade rural

Em relação aos direitos reais sobre a propriedade, a legislação brasileira estabelece <sup>12</sup> as seguintes formas de aquisição da propriedade: matrícula do imóvel no Registro <sup>13</sup> com a transcrição do título de transferência da propriedade, acessão, usucapião e direito hereditário.

A indispensabilidade da matrícula e da transcrição atinge, para a constituição do direito de propriedade, todos os atos translativos da propriedade realizados entre vivos. Assim, segundo as leis brasileiras, a constituição, transmissão e extinção de direitos reais sobre imóveis só se operam mediante sua inscrição no Registro de Imóveis. Ainda que uma transmissão tenha sido efetuada entre particulares, na verdade esta só se consumará para produzir o deslocamento do direito real do transferente para o adquirente pela inscrição. Apesar do título ser um requisito obrigatório à transmissão do imóvel, não constitui elemento definitivo, já que para a constituição do direito real de propriedade exige-se a inscrição.<sup>14</sup>

Existem, entretanto, no direito brasileiro, formas de aquisição do direito do domínio independente do registro: o usucapião, o direito hereditário e a acessão. A transcrição da sentença declaratória de usucapião ou a decisão homologatória da partilha por si só constituem o direito real, não sendo necessária a transcrição da sentença, depois da matrícula do imóvel para tal constituição. Nesses casos o direito real preexiste ao registro. O aspecto declaratório do registro, para eficácia contra terceiros, referentemente às hipóteses de usucapião e de direito hereditário, tem o objetivo de estabelecer a contunuidade do registro em relação a um mesmo imóvel, permitindo, assim, sua disponibilidade. O registro, nesse caso, torna eficaz a constituição do direito real preexistente, para valer contra terceiros e tornar pública a efetivação do registro.

### D. O processo de desapropriação de terras rurais

A Lei 8629 regulamenta o processo de desapropriação de terras rurais por interesse social, que pode ter seu início determinado pelas seguintes condições: por requerimento dos trabalhadores rurais através de seus representantes (sindicatos, associações, comissões, etc), os quais deverão indicar a área a ser submetida a vistoria; por iniciativa do próprio Incra, como resultado da

---

procesória estatal especial, não cabendo, portanto, liminar de reintegração ou manutenção de posse, preceito proibitório e tampouco devendo ser julgada procedente a “justificação de posse”. A ação de reintegração de posse segue, neste caso, o rito ordinário, não sendo permitido ao proprietário solicitar liminar que permita a reintegração imediata da posse do imóvel, no período em que a ação transcorrer. O dono do imóvel deixa de ser titular de direito de propriedade, passando a ser apenas titular de direito de domínio, até que uma sentença final seja dada à ação de reintegração de posse, que pode alterar ou não essa condição.

<sup>11</sup> Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

<sup>12</sup> Com base no Art. 530 do Código Civil e com a complementação da Lei dos Registros Públicos.

<sup>13</sup> Registro de Imóveis.

<sup>14</sup> A importância da existência do sistema de registro de imóveis está diretamente associada à segurança das transferências de propriedade. Isto porque, inexistindo o registro, esta transferência ficaria condicionada à boa-fé dos alienantes, o que em determinadas situações pode representar enormes prejuízos ao comprador. Outra função muito relevante desempenhada pelo sistema de registro de imóveis é de dar publicidade aos direitos de propriedade. Sabe-se que quando duas pessoas ajustam uma relação real imobiliária, esta transpõe o limite dual das partes e atinge a coletividade, uma vez que exige a observância geral da sociedade. O aspecto fundamental do registro está relacionado à eficácia que concede, com caráter absoluto, a qual confere ao titular do direito real todas as faculdades previstas pela regra jurídica.

fiscalização do Cadastro de Imóveis Rurais; por iniciativa do proprietário, que oferece seu imóvel para desapropriação.

O passo seguinte é a realização de vistoria no imóvel, com o intuito de determinar a sua classificação como **propriedade produtiva ou improdutiva**, segundo os critérios de produtividade e nível de utilização da terra definidos na Lei 8629 e variáveis segundo a região na qual está localizado o imóvel. Uma vez terminada a vistoria, no caso do imóvel ser classificado como produtivo, o processo de desapropriação é arquivado. Ao contrário, se ele for tido como improdutivo, o proprietário tem direito a recorrer da decisão do Incra, no prazo máximo de quinze dias a contar da comunicação oficial de desapropriação.

Após este prazo e uma vez mantida a classificação do imóvel rural como improdutivo, este deve ter seu valor avaliado e, em seguida, o decreto de desapropriação deve ser assinado pelo Presidente da República, que, por sua vez, autoriza o Incra a efetivar a ação de desapropriação mediante o pagamento prévio de indenização ao proprietário do imóvel. Todo este processo de desapropriação se desenrola junto ao Supremo Tribunal Federal.

O pagamento da indenização é feito na forma de Títulos da Dívida Agrária resgatáveis a partir do segundo ano de sua emissão, para a terra nua, e em dinheiro, para as benfeitorias realizadas no imóvel. No caso do proprietário não concordar com o valor pago pelo Incra pelo imóvel desapropriado, deve solicitar a realização de uma perícia judicial, que é a avaliação do imóvel por um perito indicado pelo juiz. São principalmente esses recursos judiciais por causa da avaliação do valor do imóvel feita pelo Incra que postergam e encarecem demasiadamente o processo de reforma agrária por desapropriação.

A partir do momento em que a ação de desapropriação é recebida pelo juiz, e no prazo máximo de 48 horas, o Incra fica autorizado a entrar no imóvel desapropriado para dar início ao parcelamento das terras e ao assentamento dos trabalhadores rurais beneficiados. Este processo de redistribuição das terras desapropriadas aos beneficiários deve ser realizado dentro do prazo de três anos. Ele pode ser realizado de modo individual, condominal, cooperativo, associativo ou misto, através de títulos de domínio ou de cessão de uso num prazo de dez anos.<sup>15</sup> Os beneficiários dos projetos de assentamento assumem o compromisso de cultivar a terra direta e pessoalmente, ou através de seu núcleo familiar, e de não ceder o uso da parcela a terceiros pelo prazo de dez anos.

Com esta apresentação da legislação de terras brasileira e dos aspectos administrativo-legais do processo de desapropriação de terras rurais, buscou-se mostrar como, historicamente, o marco legal brasileiro evoluiu na direção de determinar um uso mais racional e social da terra no país. Com efeito, partiu-se de uma herança colonial de defesa do latifúndio para chegar, nos dias atuais, a uma bem constituída regulamentação da desapropriação de terras por interesse social. Cabe investigar, agora, os impactos dessas mudanças sobre a estrutura de propriedade da terra no Brasil e verificar se a via da desapropriação – que, apesar de bem regulamentada, é bastante conflituosa e demorada – é o caminho mais eficiente na democratização do acesso à terra no país.

---

<sup>15</sup> Na concessão destes títulos, observa-se a seguinte ordem de prioridade: 1) Assegura-se ao expropriado a preferência pela parcela onde se localiza a sede da propriedade; 2) Aos que trabalham na propriedade expropriada como ocupantes, assalariados, parceiros e arrendatários; 3) Aos agricultores cujas glebas não alcancem a dimensão da propriedade familiar; 4) Aos agricultores cujas propriedades sejam comprovadamente insuficientes para sua manutenção e de sua família. Na ordem de preferência, têm prioridade os chefes de famílias cujos membros se dispõem a exercer atividades agrícolas na área do projeto de distribuição.



## II. A estrutura de propriedade da terra no Brasil

---

Como é de conhecimento geral, o Brasil apresenta uma das mais elevadas taxas de concentração da renda em todo o mundo. Infelizmente, o que vemos é que, ano após ano, os relatórios de organizações internacionais mostram apenas o aprofundamento do mesmo quadro: no Brasil, os pobres estão se tornando cada vez mais pobres e os ricos, cada vez mais ricos. Tal situação é reflexo de um **processo concentracionista histórico**, praticado com total conhecimento e participação do Estado nos mais diversos setores da economia, através do favorecimento de interesses específicos da grande indústria, dos agro-exportadores e, mais recentemente, do capital financeiro.

No caso específico do setor agropecuário, a concentração da renda tem seu reflexo na estrutura fundiária, sendo que o processo de concentração da terra no país teve início ainda na época do Brasil-colônia, com a política de distribuição de terras através de sesmarias. Dado que o acesso à terra é condição fundamental, ainda que não suficiente, para o acesso à produção agropecuária e a outras formas de elevação da renda no campo, a concentração fundiária, que tem como consequência direta a privação deste acesso a uma grande parte da população, reflete-se diretamente em altos índices de pobreza no meio rural. Esta, por sua vez, apresenta um alto custo social e também ambiental, além de uma crescente conflituosidade, o que vem determinando uma atenção cada vez maior das políticas públicas para a questão da concentração fundiária e seus impactos sobre a pobreza rural.

O problema é que, após séculos de proteção ao latifúndio, o que se verifica é a existência, no Brasil, de uma estrutura já cristalizada de favorecimento de interesses da grande agricultura, portanto muito difícil de ser rompida e substituída por um modelo mais democrático de acesso à terra e ao crédito público. Os avanços neste sentido são lentos mas significativos, como pôde ser comprovado no estudo da evolução do marco legal agrário, apresentado na seção anterior deste trabalho. Da legislação à prática, no entanto, existe ainda um longo caminho a ser percorrido, mas ao menos pode-se afirmar que nunca se deu tanta atenção à questão agrária no país como atualmente, ainda que esta maior dedicação seja em grande parte decorrente do aumento dos conflitos entre latifundiários e produtores rurais sem-terra, os quais também nunca tiveram tanta repercussão como nos últimos anos.

Esta seção pretende analisar a amplitude e os impactos dos movimentos anteriormente descritos, ou seja, a concentração fundiária, os conflitos rurais e as formas encontradas pelo governo brasileiro para combater os seus efeitos, ou seja, a reforma agrária e uma política recente de redistribuição de terras via mercado, concretizada em dois programas chamados Cédula da Terra e Banco da Terra. No estudo de cada um desses movimentos, tenta-se fazer uma breve retrospectiva histórica, contextualizando os diversos momentos de cada um deles e descrevendo um panorama geral da situação da estrutura fundiária brasileira.

## **A. A evolução do grau de concentração fundiária no Brasil e seus determinantes**

Uma forma de medir-se o grau de desigualdade na zona rural é através do cálculo de um índice de concentração da terra baseado no índice de Gini<sup>16</sup>. Para o cálculo deste índice são utilizados o número de estabelecimentos por grupos de área total e a área referente a cada um desses extratos. Desta maneira, pode-se medir o grau de concentração da terra entre os diferentes extratos, comparando-se regiões geográficas distintas ou acompanhando a evolução do índice ao longo de um determinado período. A interpretação do índice de concentração da terra é semelhante à interpretação do índice de Gini para a concentração da renda, ou seja, os valores assumidos pelo índice variam de zero a um, sendo que quanto mais próximo de um, maior é a concentração, ao passo que valores próximos de zero indicam uma maior equidade na distribuição da terra. Neste trabalho, optou-se por calcular o índice de concentração da terra para as grandes regiões do Brasil, tendo como base os dados dos Censos Agropecuários de 1980 e 1995/96. Também calcula-se o índice de concentração da terra para o conjunto do país, nos anos em que foram realizados Censos Agropecuários, entre 1940 e 1995.

A tabela 1 apresenta os valores do índice de concentração da terra para as grandes regiões brasileiras, nos anos de 1980 e 1995. Em 1980, o maior valor assumido pelo índice (0,82) encontrava-se na região Centro-Oeste, ao passo que em 1995 o maior valor encontra-se no Nordeste (0,81). Com efeito, apesar de todas as regiões terem apresentado ligeira redução do índice de concentração da terra no período analisado, foi no Centro-Oeste que esta redução foi mais importante (de 0,82 para 0,79). Além disso, esta foi a única região do país a apresentar crescimento do número de estabelecimentos e da área por eles ocupada entre 1980 e 1995 (tabela 2). Como este crescimento ocorreu nos grupos de área intermediários (de 10 a menos de 1.000 hectares) e como houve decréscimo da participação tanto dos estabelecimentos de menos de 10 hectares (principalmente número de estabelecimentos) como daqueles com mais de 10 mil hectares (principalmente área), o resultado final foi a já destacada redução do índice de concentração fundiária para a região Centro-Oeste, entre 1980 e 1995. As demais regiões do país, por sua vez, apresentaram, com poucas exceções, reduções generalizadas no número de estabelecimentos e na

<sup>16</sup> Para maiores detalhes sobre os conceitos e a forma de cálculo do Índice de Gini, ver Anand (1946).

área em todas as categorias, mais especificamente na área dos estabelecimentos com 10 mil hectares e mais, o que também lhes garantiu uma ligeira redução do índice de concentração da terra entre 1980 e 1995.

**Tabela 1**  
**GRANDES REGIÕES: ÍNDICE DE CONCENTRAÇÃO DA TERRA, 1980-1995**

	1980	1995
Norte	0.7954	0.7724
Nordeste	0.8168	0.8125
Sudeste	0.7044	0.7020
Sul	0.6685	0.6666
Centro-Oeste	0.8232	0.7858

Fonte: Elaboração própria com base nos Censos Agropecuários – IBGE.

**Tabela 2**  
**GRANDES REGIÕES: DISTRIBUIÇÃO DA TERRA, 1980-1995**

	Menos de 10 ha				10 a menos de 100 ha			
	Estabelecimentos		Área		Estabelecimentos		Área	
	1980	1995	1980	1995	1980	1995	1980	1995
Norte	149.600	134.803	587.052	485.318	204.450	217.097	7.472.283	8.700.579
Nordeste	1.654.844	1.562.496	4.489.910	4.060.630	637.263	603.086	20.315.360	19.275.283
Sudeste	290.196	287.376	1.388.467	1.276.702	458.805	430.734	16.265.295	15.062.958
Sul	451.860	377.761	2.274.157	1.900.194	624.181	555.246	16.665.475	14.965.247
C Oeste	51.519	32.427	257.650	159.349	92.075	110.971	3.770.326	4.689.518
	100 a menos de 1 000 ha				1 000 a menos de 10 000 ha			
	Estabelecimentos		Área		Estabelecimentos		Área	
	1980	1995	1980	1995	1980	1995	1980	1995
Norte	88.078	83.647	19.361.955	18.859.848	7.135	7.595	16.843.818	18.564.956
Nordeste	141.134	124.808	35.686.824	31.472.450	9.909	8.562	20.909.883	17.721.216
Sudeste	131.408	117.128	34.182.653	30.411.199	8.364	6.657	17.147.470	14.011.924
Sul	62.973	64.390	16.930.942	17.440.079	5.497	4.994	10.836.084	9.366.498
C Oeste	64.928	78.441	20.632.152	25.357.942	14.590	19.128	38.808.283	48.506.660
	10 000 ha e mais				Total			
	Estabelecimentos		Área		Estabelecimentos		Área	
	1980	1995	1980	1995	1980	1995	1980	1995
Norte	462	428	15.961.056	11.748.180	449.725	443.570	60.226.164	58.358.880
Nordeste	323	293	7.034.261	5.766.516	2.443.473	2.299.245	88.436.238	78.296.095
Sudeste	221	171	4.511.960	3.323.110	888.994	842.066	73.495.845	64.085.893
Sul	53	36	1.201.521	688.346	1.144.564	1.002.427	47.908.179	44.360.364
C Oeste	1.286	1.252	31.298.878	29.786.510	224.398	242.219	94.767.289	108.499.980

Fonte: Censos Agropecuários 1980 e 1995/96 – IBGE.

A tabela 3, que apresenta a participação percentual de cada grupo de área no total de estabelecimentos e na área por eles ocupada, permite visualizar o que o índice de concentração da terra indica: que apesar da ligeira redução ocorrida entre 1980 e 1995, a propriedade da terra ainda permanece extremamente concentrada em poucas mãos em todas as regiões do país. De fato, na tabela 3, somando-se os dados dos dois últimos grupos de área por região para o ano de 1995, percebe-se que, na região Centro-Oeste, 8,42% dos estabelecimentos detém 72,16% da área total ocupada por estabelecimentos agropecuários na região. No Norte, estes valores alcançam, respectivamente, 1,81% e 54,94%; no Nordeste, 0,38% e 30,0%, no Sudeste, 0,81% e 27,05%; e no Sul, 0,50% e 22,66%.

Tabela 3

	Menos de 10 ha				10 a menos de 100 ha			
	Estabelecimentos		Área		Estabelecimentos		Área	
	1980	1995	1980	1995	1980	1995	1980	1995
	1980	1995	1980	1995	1980	1995	1980	1995
Norte	33.26	30.39	0.97	0.83	45.46	48.94	12.41	14.91
Nordeste	67.73	67.96	5.08	5.19	26.08	26.23	22.97	24.62
Sudeste	32.64	34.13	1.89	1.99	51.61	51.15	22.13	23.50
Sul	39.48	37.68	4.75	4.28	54.53	55.39	34.79	33.74
C Oeste	22.96	13.39	0.27	0.15	41.03	45.81	3.98	4.32
	100 a menos de 1 000 ha				1000 a menos de 10 000 ha			
	Estabelecimentos		Área		Estabelecimentos		Área	
	1980	1995	1980	1995	1980	1995	1980	1995
	1980	1995	1980	1995	1980	1995	1980	1995
Norte	19.58	18.86	32.15	32.32	1.59	1.71	27.97	31.81
Nordeste	5.78	5.43	40.35	40.20	0.41	0.37	23.64	22.63
Sudeste	14.78	13.91	46.51	47.45	0.94	0.79	23.33	21.86
Sul	5.50	6.42	35.34	39.31	0.48	0.50	22.62	21.11
C Oeste	28.93	32.38	21.77	23.37	6.50	7.90	40.95	44.71
	10 000 ha e mais				Total			
	Estabelecimentos		Área		Estabelecimentos		Área	
	1980	1995	1980	1995	1980	1995	1980	1995
	1980	1995	1980	1995	1980	1995	1980	1995
Norte	0.10	0.10	26.50	20.13	100.00	100.00	100.00	100.00
Nordeste	0.01	0.01	7.95	7.37	100.00	100.00	100.00	100.00
Sudeste	0.02	0.02	6.14	5.19	100.00	100.00	100.00	100.00
Sul	0.00	0.00	2.51	1.55	100.00	100.00	100.00	100.00
C Oeste	0.57	0.52	33.03	27.45	100.00	100.00	100.00	100.00

Fonte: Elaboração própria com base nos Censos Agropecuários – IBGE.

Ao mesmo tempo, na classe de microestabelecimentos (menos de 10 hectares), há casos como os das regiões Centro-Oeste e Norte, onde 13,39% e 30,39% dos estabelecimentos detêm 0,15% e 0,83% da área, respectivamente. Há também o caso da região Nordeste, que apresenta uma grande concentração de estabelecimentos neste grupo de área (67,96% em 1995), mas com reduzida participação na área total dos estabelecimentos agropecuários da região (5,19%). Com efeito, de acordo com os dados do Censo Agropecuário 1995/96, enquanto o tamanho médio dos estabelecimentos pertencentes ao grupo de área de menos de 10 hectares na região Nordeste é de **2,6 hectares**, o tamanho médio dos estabelecimentos do grupo de área de 10 mil hectares e mais na região Centro-Oeste é de **23.791 hectares**. Esta diferença exprime bem o tamanho da desigualdade na distribuição da terra no Brasil.

Ao observar-se os índices de concentração fundiária para o Brasil desde 1940 (tabela 4), seguindo os anos dos Censos Agropecuários (1940, 1950, 1960, 1970, 1975, 1980, 1985 e 1995/96), o que se vê são apenas pequenas variações de um ano para outro, ainda que com uma clara tendência crescente, especialmente a partir de 1970, mas com ligeiro declínio em 1995. Também é a partir de 1970 que se pode visualizar uma redução na taxa de crescimento do número de estabelecimentos agropecuários e da área por eles ocupada no país (tabela 5). Até então, essas duas variáveis vinham apresentando um crescimento médio de, respectivamente, 37,15% e 14,16% por década, desde os anos 1940. Entre 1970 e 1980, a taxa de crescimento do número de estabelecimentos agropecuários em todo o país foi de apenas 5,0%, ao passo que a área correspondente a esses estabelecimentos aumentou 24,15%, como resultado da expansão da fronteira agrícola para as regiões Centro-Oeste e Norte. Entre 1980 e 1985, essas mesmas taxas alcançaram 12,46% e 2,76%. Mas foi entre 1985 e 1995 que se chegou a uma situação até então

nunca vista no país: houve uma significativa redução tanto do número de estabelecimentos quanto da sua área, alcançando taxas equivalentes a -16,63% e -5,69%. O grupo de área mais atingido por tais reduções foi justamente o de microestabelecimentos (menos de 10 hectares), cujo número decaiu em 21,86% e a área, em 21,07%.

Tabela 4

BRASIL: PARTICIPAÇÕES RELATIVAS E ÍNDICE DE CONCENTRAÇÃO DA TERRA, 1940-1995								
	1940		1950		1960		1970	
	Estab.	Área	Estab.	Área	Estab.	Área	Estab.	Área
Menos de 10 ha	0.344	0.015	0.346	0.013	0.448	0.024	0.514	0.031
10 a menos de 100 ha	0.513	0.167	0.512	0.153	0.447	0.190	0.394	0.204
100 a menos de 1 000 ha	0.128	0.335	0.126	0.325	0.094	0.344	0.085	0.370
1000 a menos de 10 000 ha	0.014	0.314	0.015	0.315	0.009	0.286	0.007	0.272
10 000 e mais	0.001	0.169	0.001	0.194	0.000	0.156	0.000	0.123
Índice de concentração	0.7844		0.8000		0.7960		0.7970	
	1975		1980		1985		1995	
	Estab.	Área	Estab.	Área	Estab.	Área	Estab.	Área
Menos de 10 ha	0.522	0.028	0.504	0.025	0.529	0.027	0.496	0.022
10 a menos de 100 ha	0.381	0.186	0.392	0.177	0.373	0.186	0.397	0.177
100 a menos de 1 000 ha	0.090	0.358	0.095	0.348	0.089	0.351	0.097	0.349
1000 a menos de 10 000 ha	0.008	0.277	0.009	0.287	0.008	0.292	0.010	0.306
10 000 e mais	0.000	0.151	0.000	0.164	0.000	0.145	0.000	0.145
Índice de concentração	0.8115		0.8148		0.8151		0.8138	

Fonte: Elaboração própria com base nos Censos Agropecuários – IBGE.

Tabela 5

BRASIL: DISTRIBUIÇÃO DA TERRA, 1940-1995								
	1940		1950		1960		1970	
	Estab.	Área	Estab.	Área	Estab.	Área	Estab.	Área
Menos de 10 ha	654.557	2.893.439	710.934	3.025.372	1.495.020	5.952.381	2.519.630	9.083.496
10 a menos de 100 ha	975.438	33.112.160	1.052.557	35.562.747	1.491.419	47.566.290	1.934.392	60.069.704
100 a menos de 1000 ha	243.818	66.184.999	258.159	75.520.717	314.851	86.029.455	414.746	108.742.675
1000 a menos de 10000 ha	26.539	62.024.817	31.017	73.093.482	30.883	71.420.904	35.425	80.059.161
10000 e mais	1.273	33.504.832	1.611	45.008.788	1.597	38.893.112	1.449	36.190.429
<b>Total</b>	<b>1.901.625</b>	<b>197.720.247</b>	<b>2.054.278</b>	<b>232.211.106</b>	<b>3.333.770</b>	<b>249.862.142</b>	<b>4.905.642</b>	<b>294.145.465</b>
	1975		1980		1985		1995	
	Estab.	Área	Estab.	Área	Estab.	Área	Estab.	Área
Menos de 10 ha	2.601.860	8.982.646	2.598.019	8.997.236	3.064.822	9.986.637	2.394.863	7.882.194
10 a menos de 100 ha	1.898.949	60.171.638	2.016.774	64.488.739	2.160.340	69.565.161	1.917.134	62.693.585
100 a menos de 1000 ha	446.746	115.923.044	488.521	126.794.526	517.431	131.432.667	468.414	123.541.517
1000 a menos de 10000 ha	39.648	89.866.946	45.495	104.545.538	48.285	109.625.898	46.936	108.171.255
10000 e mais	1.820	48.951.812	2.345	60.007.676	2.125	54.314.565	2.180	51.312.662
<b>Total</b>	<b>4.989.023</b>	<b>323.896.086</b>	<b>5.151.154</b>	<b>364.833.715</b>	<b>5.793.003</b>	<b>374.924.928</b>	<b>4.829.527</b>	<b>353.601.213</b>

Fonte: Elaboração própria com base nos Censos Agropecuários – IBGE.

No grupo de área de 10 mil hectares e mais, ao contrário, apesar da área ter se reduzido em 5,53%, houve um aumento do número de estabelecimentos pertencentes a este grupo de cerca de 2,59%. O resultado final de todos esses movimentos foi uma ligeira redução do índice de concentração da terra no país entre 1985 e 1995, passando de 0,8151 para 0,8138.

Uma vez que o índice de concentração da terra é uma derivação do índice de Gini, ele apresenta limitações semelhantes a este último e está sujeito aos mesmos tipos de críticas. Uma crítica comum em relação ao índice de concentração da terra é que ele, por si só, não é capaz de proporcionar uma análise profunda das transformações ocorridas na estrutura de propriedade da terra ao longo de um determinado período e tampouco de gerar informação suficiente para que se possa dizer porque uma região apresenta um índice menor que outra. Logo, o índice de concentração da terra, apresentado isoladamente, resulta insuficiente para uma análise mais profunda das causas da desigualdade no campo. Optou-se, então, por realizar uma decomposição<sup>17</sup> desse índice, a qual permite isolar os diversos efeitos capazes de influenciá-lo e de gerar uma variação temporal no valor por ele assumido nas diferentes regiões.

A tabela 6 mostra a variação do índice de concentração da terra e sua decomposição para as grandes regiões brasileiras, entre 1980 e 1995. Nas regiões Sul e Centro-Oeste, a redução observada no índice de concentração da terra foi determinada predominantemente por uma mudança no tamanho relativo dos grupos de estabelecimentos, dada a maior variação observada no primeiro efeito, ou seja,  $\Delta G_p$ . Já nas regiões Norte, Nordeste e Sudeste, as variações negativas apresentadas pelo índice de concentração fundiária entre 1980 e 1995 deveram-se, principalmente, a uma melhora na distribuição da variável terra entre os grupos de estabelecimentos, indicada pela redução predominante no efeito  $\Delta G_q$ . Assim, no primeiro caso (regiões Sul e Centro-Oeste), ao

<sup>17</sup> A decomposição da variação do índice de concentração da terra aqui realizada tem como base o artigo de Cortés e Rubacalva (1988). Neste artigo, os autores chamam atenção para o fato de que uma variação nos valores do índice podem ter como origem não apenas modificações na distribuição da terra, mas também mudanças nos tamanhos relativos dos grupos entre os quais a terra é distribuída. Isto se deve a uma característica própria da forma de cálculo do índice de concentração da terra, que o diferencia do índice de Gini normalmente utilizado para medir a concentração da renda. No caso da concentração da renda, em geral são utilizados grupos de pessoas com participação relativa fixa (decis) ao longo dos anos, enquanto para o cálculo da concentração fundiária se distinguem os grupos pelo tamanho dos estabelecimentos, e o número de estabelecimentos em cada grupo varia livremente ao longo dos anos. Assim, com a decomposição da variação do índice de concentração da terra pode-se distinguir três efeitos: o efeito dos tamanhos relativos dos grupos, o efeito das participações relativas de cada grupo na variável distribuída (neste caso, a terra) e um efeito que se refere à variação conjunta e não-separável tanto dos tamanhos quanto das participações dos grupos. O primeiro efeito seria determinado pela seguinte fórmula:

$$\Delta G_p = -\sum_{i=1}^m (\Delta p_i) q_i - 2 \sum_{i=2}^m \Delta p_i (\sum_{j=1}^{i-1} q_j)$$

Onde  $\Delta G_p$  é a variação do índice de Gini determinada pela variação dos tamanhos relativos dos grupos,  $\Delta p_i$  é a variação no tamanho relativo do grupo  $i$  e  $q_i$  é a participação relativa do grupo  $i$  na variável distribuída (a terra, no caso do índice de concentração fundiária).

Por sua vez, o segundo efeito seria determinado da seguinte maneira:

$$\Delta G_q = -\sum_{i=1}^m p_i (\Delta q_i) - 2 \sum_{i=2}^m p_i (\sum_{j=1}^{i-1} \Delta q_j)$$

Onde  $\Delta G_q$  é a variação do índice de Gini determinada pela variação das participações relativas de cada grupo na variável distribuída,  $p_i$  é o tamanho relativo do grupo  $i$  e  $\Delta q_i$  é a variação da participação relativa do grupo  $i$  na variável distribuída.

Finalmente, o terceiro efeito é encontrado através da fórmula abaixo:

$$\Delta G_{pq} = -\sum_{i=1}^m (\Delta p_i) (\Delta q_i) - 2 \sum_{i=2}^m \Delta p_i (\sum_{j=1}^{i-1} \Delta q_j)$$

A variação total no índice de Gini ( $\Delta G$ ) seria determinada pela soma dos três efeitos:

$$\Delta G = \Delta G_p + \Delta G_q + \Delta G_{pq}$$

Uma variação no tamanho relativo dos grupos de estabelecimentos agropecuários ( $\Delta G_p$ ) pode ter origem em diversos fenômenos. Por um lado, o aumento do tamanho relativo de um grupo pode ser consequência do simples fracionamento das unidades produtivas e não do surgimento de novos estabelecimentos, especialmente quando se verifica que a participação relativa do grupo na área total não variou na mesma proporção. Isto é particularmente verdadeiro no caso dos pequenos estabelecimentos, os quais se encontram relacionados a agricultores mais pobres e com uma taxa de crescimento demográfico mais elevada, o que constantemente leva ao maior fracionamento das unidades produtivas. Por outro lado, a redução do tamanho relativo de um grupo pode dever-se tanto ao desaparecimento de explorações (abandono da atividade agrícola) quanto à aquisição de alguns estabelecimentos por outros, geralmente de maior porte. Há ainda outros efeitos que podem interferir na estrutura fundiária de uma região e, com isso, modificar os tamanhos relativos dos grupos de estabelecimentos, dos quais o mais importante parece ser a intervenção estatal na distribuição da terra através da reforma agrária, que, ao criar novos estabelecimentos, fornecendo terra a quem antes não tinha acesso a ela, modifica o tamanho relativo dos grupos.

contrário do segundo (regiões Norte, Nordeste e Sudeste), a decomposição dos efeitos parece indicar que a redução da concentração fundiária deveu-se, de fato, não a políticas efetivas de redistribuição de terras, mas simplesmente a uma realocação dos estabelecimentos nos diversos grupos de área.

Tabela 6

**GRANDES REGIÕES: VARIAÇÃO DO ÍNDICE DE CONCENTRAÇÃO  
DA TERRA E SUA DECOMPOSIÇÃO, 1980-1995**

	Variación Índice	dGp	dGq	dGpq
Norte	-0.0230	-0.0018	-0.0206	-0.0006
Nordeste	-0.0043	0.0033	-0.0076	0.0001
Sudeste	-0.0024	0.0117	-0.0146	0.0004
Sul	-0.0018	-0.0138	0.0119	0.0000
C Oeste	-0.0374	-0.0244	-0.0111	-0.0019

**Fonte:** Elaboração própria com base nos Censos Agropecuários – IBGE.

Nas regiões em que o efeito predominante foi a mudança no tamanho relativo dos grupos de estabelecimentos, esta obedeceu a uma tendência de redução da importância dos grupos extremos, ou seja, os de estabelecimentos com menos de 10 hectares e com 10 mil hectares e mais, ao mesmo tempo em que os grupos intermediários aumentaram sua importância. Esses dois movimentos provavelmente têm origem nos mesmos fatores: a crise dos anos 80 e as mudanças nas políticas agrícolas (fim do crédito rural subsidiado, por exemplo) e no cenário macroeconômico (abertura econômica, principalmente) ocorridas a partir do fim da década de 80. Entretanto, a forma como cada grupo foi atingido por tais mudanças e como reagiu a elas é diferenciada: os grandes estabelecimentos tenderam a ajustar tamanho e custos em busca de uma maior competitividade,<sup>18</sup> ao passo que os microestabelecimentos ou foram absorvidos por outros de maior porte (com ou sem reaproveitamento da mão-de-obra) ou simplesmente desapareceram enquanto unidade de produção agrícola. A região Sul parece ter se enquadrado no segundo caso, dada a queda verificada no número de explorações agropecuárias, especialmente as de pequeno porte. Já na região Centro-Oeste, o aumento do número total de estabelecimentos parece indicar que o que houve de fato foi um fracionamento dos grandes latifúndios existentes na região.

No sentido contrário a esta tendência estão as regiões Norte, Nordeste e Sudeste, cujas reduções no índice de concentração fundiária deveram-se muito mais a uma melhoria na distribuição da terra entre os diversos grupos de estabelecimentos do que a uma mudança nos pesos relativos desses grupos. De fato, o que se observa nos dados dos Censos Agropecuários para essas regiões é que houve uma redução da participação relativa dos grupos de área mais elevada (especialmente de 10 mil hectares e mais) na distribuição da área total, em benefício dos pequenos e médios estabelecimentos (os grupos mais beneficiados foram o de estabelecimentos com menos de 10 hectares, no caso das regiões Nordeste e Sudeste, e o de estabelecimentos com 10 a menos de 100 hectares, no caso da região Norte – ver tabela 3). Um aspecto, contudo, deve ser ressaltado: tal melhoria na distribuição da terra ocorreu em associação a uma redução importante na área ocupada pelos estabelecimentos agropecuários nessas regiões, redução esta que alcançou 12% no caso do Nordeste e 13% no caso do Sudeste. Nessas regiões, como os grupos de área mais atingidos por tal redução foram aqueles de mais de 1.000 hectares, o resultado foi uma melhoria relativa da participação dos pequenos estabelecimentos na área total, o que, dado que esses estabelecimentos são a grande maioria em termos numéricos, permitiu uma redução importante do índice de concentração da terra.

<sup>18</sup> Com o fim do crédito rural subsidiado, reduziu-se significativamente o valor dos empréstimos tomados, o que repercutiu sobre o valor da terra dada como garantia, contribuindo também para a redução do tamanho dos estabelecimentos.

A diferença fundamental entre os dois grupos de regiões anteriormente destacadas, isto é, aquelas que apresentaram redução do índice de concentração da terra graças a uma variação no tamanho relativo dos grupos ( $\Delta G_p$ ) e aquelas que apresentaram uma redução semelhante mas devido a uma variação na participação dos diversos grupos na distribuição da terra ( $\Delta G_q$ ), reside no tipo de estabelecimento mais afetado pelas mudanças conjunturais (crise, mudanças nas políticas agrária e macroeconômica) em cada caso. No primeiro caso, foram os pequenos produtores os mais atingidos, fazendo com que o número de estabelecimentos em cada região sofresse um decréscimo mais acentuado do que a área ocupada por explorações agropecuárias. No segundo grupo, ao contrário, as mudanças conjunturais tiveram uma repercussão mais forte sobre os estabelecimentos de grande porte, determinando uma redução mais acentuada da área ocupada com explorações agropecuárias nessas regiões do que do número de estabelecimentos. Em ambos os casos, no entanto, têm-se uma redução da concentração fundiária em um quadro recessivo (redução tanto do número total de estabelecimentos quanto da área por eles ocupada, com exceção da região Centro-Oeste), o que parece indicar a inexistência de uma política significativa de redistribuição da terra (tal fenômeno, ao beneficiar os pequenos produtores em detrimento dos grandes, deveria ser acompanhado por um aumento do número de estabelecimentos agropecuários e, ao menos, por uma manutenção da área desses estabelecimentos).

A tabela 7 mostra a variação do índice de concentração da terra e sua decomposição para o Brasil, de 1940 a 1995, seguindo os anos em que foram realizados Censos Agropecuários. Ao longo desse período, apenas duas vezes podem ser observadas reduções no referido índice (entre 1950 e 1960 e entre 1985 e 1995). No primeiro período destacado, a redução no índice de concentração da terra deveu-se a uma variação negativa em  $G_q$  que foi de maior magnitude que a variação positiva em  $G_p$ , ou seja, a concentração no tamanho relativo dos grupos foi compensada por uma desconcentração na participação dos grupos na distribuição da terra.

Tabela 7  
**BRASIL: VARIAÇÃO DO ÍNDICE DE CONCENTRAÇÃO DA TERRA E SUA DECOMPOSIÇÃO, 1940-1995**

	1940-1950	1950-1960	1960-1970	1970-1975	1975-1980	1980-1985	1985-1995
Varição Gini Geral	0.01563	-0.00404	0.00101	0.01447	0.00335	0.00032	-0.00135
dGp	0.00012	0.03897	0.02193	-0.00201	-0.00773	0.00859	-0.01292
dGq	0.01556	-0.04995	-0.02277	0.01647	0.01075	-0.00861	0.01108
dGpq	-0.00005	0.00694	0.00186	0.00001	0.00033	0.00034	0.00048

Fonte: Elaboração própria com base nos Censos Agropecuários – IBGE.

Um marco importante nos dados brasileiros parece ser o ano de 1970, a partir do qual a concentração da terra se intensifica, sendo positiva até 1985, apesar das reduções em  $G_p$  e graças a importantes aumentos em  $G_q$ . Juntamente com a análise dos tamanhos relativos dos grupos de estabelecimentos e das participações de cada grupo na distribuição da terra (tabelas 4 e 5), isto demonstra a ocorrência de um fenômeno de concentração por fracionamento ou desaparecimento das unidades produtivas menores e pelo surgimento de grandes latifúndios. Este período coincide com a época de mais forte expansão da agricultura brasileira, em que, no entanto, a política agrária privilegiou apenas certos produtores (grandes), regiões (Centro-Sul do país) e produtos (exportáveis) Leite (1999), deixando completamente à margem desse processo a pequena agricultura.

Entre 1980 e 1985, a ligeira redução em  $G_q$  deveu-se, provavelmente, a um ajuste no tamanho dos estabelecimentos de maior porte, com vistas a reduzir custos e adequar-se à realidade da crise econômica dos anos 80.

Finalmente, entre 1985 e 1995, verifica-se o saldo global dos fenômenos detectados nos dados regionais, isto é, desaparecimento de pequenos estabelecimentos e redução do tamanho dos prédios no caso dos grupos de área elevada. Através da decomposição da variação do índice de concentração da terra para o país, que por sinal foi negativa entre esses dois anos, verifica-se o quão perversa foi a evolução da estrutura fundiária brasileira neste período. O desaparecimento de pequenos estabelecimentos foi um fenômeno que de fato atingiu todo o país, como fica claro não apenas na observação dos dados absolutos de número de estabelecimentos pertencentes aos grupos de área mais reduzida, mas também na verificação da importante variação negativa sofrida pelo efeito  $G_p$  (-0,01292) entre 1985 e 1995. A redução do tamanho das explorações agropecuárias de maior porte, ao contrário, ainda que tenha ocorrido em algumas regiões, foi mais do que compensada pelo movimento oposto em outras. Resultado: houve uma elevação do efeito  $G_q$  de magnitude quase equivalente à redução verificada em  $G_p$ , levando, portanto, a uma redução bastante discreta do índice de concentração da terra para o país na última década.

Enfim, a análise da concentração da terra realizada anteriormente permitiu detectar alguns fenômenos interessantes ocorridos nas últimas décadas no país. Se entre 1950 e 1960 a redução da concentração fundiária no Brasil deveu-se a um maior equilíbrio na distribuição da terra entre pequenos e grandes produtores, com aumento do número de minifúndios e da área ocupada por eles, entre 1985 e 1995 tal redução foi resultado de uma mudança na participação relativa dos grupos de estabelecimentos, onde os pequenos estabelecimentos foram particularmente afetados. Como visto anteriormente, esta última redução, que por sinal foi mínima, deu-se em um quadro recessivo para a agricultura nacional, com queda do número de estabelecimentos agropecuários e da área explorada em todas as regiões do país, com exceção da região Centro-Oeste, ou melhor, do estado de Mato Grosso, que foi o único desta região a apresentar crescimento dos indicadores de atividade agropecuária.

Pode-se apontar como principais fatores dessa situação recessiva para a agricultura brasileira as mudanças estruturais ocorridas no país entre a segunda metade dos anos 80 e ao longo dos anos 90, como abertura econômica, redução das garantias de preços e dos incentivos creditícios governamentais, maior controle das contas públicas, etc. Associados a uma evolução apenas discreta do processo de reforma agrária brasileiro nesse período, tais fatores contribuíram para o desaparecimento significativo de pequenos estabelecimentos agropecuários no país e, conseqüentemente, para a manutenção de um nível de concentração fundiária extremamente alto e, portanto, inaceitável. Para se ter uma idéia, 10,2% dos estabelecimentos agropecuários do país detém 45,1% da área total com explorações agropecuárias. Tal concentração acaba por gerar e/ou aprofundar um fenômeno dos mais comuns no cenário agropecuário nacional na atualidade: os conflitos pela posse da terra rural. Aliado a outros fatores, como o maior desenvolvimento tecnológico da agricultura brasileira, que contribuiu para o desemprego de um significativo contingente de trabalhadores rurais assalariados, a exclusão gerada pela concentração fundiária aumentou de forma importante o número de agricultores em luta pela terra, multiplicando os conflitos fundiários em todo o Brasil. É este fenômeno que será estudado na próxima seção.

## **B. Os conflitos rurais**

Como visto anteriormente, os dados dos Censos Agropecuários brasileiros mostram que a estrutura fundiária do país apresenta, há algumas décadas, um nível bastante elevado de concentração. No entanto, um aspecto que as informações censitárias não conseguem captar, dada a sua relativa contemporaneidade, é que tal concentração já é uma característica histórica do país, uma vez que está presente desde a ocupação colonial, caracterizada pelo chamado regime de sesmarias, pela monocultura e pela utilização do trabalho escravo. Com efeito, foi a conjugação

desses fatores que deu origem ao latifúndio, que pode ser apontado como o tipo de propriedade rural predominante no processo de ocupação efetiva do território brasileiro.

Inicialmente, tal processo caracterizou-se por uma certa preocupação com o uso efetivo da terra, ainda nas primeiras décadas após o descobrimento, época em que foi estabelecido o regime de sesmarias e adotado o sistema de capitâneas hereditárias para a produção do açúcar, atividade econômica predominante no Brasil naquele período. No entanto, o início da atividade pecuária no país determinou a interiorização e a formação do chamado latifúndio pastoril, uma vez que a pecuária extensiva favorecia a ocupação de grandes extensões de terras. Já no século XIX, a cultura do café disseminou a presença do latifúndio, especialmente nas regiões Sudeste e Sul, ao passo que a pequena propriedade surgiu somente com a colonização européia, promovida pelo Estado brasileiro no sul do país.

Assim, fica claro que a atual situação da estrutura fundiária brasileira é fruto de um complexo processo de exclusão da pequena propriedade e de promoção do latifúndio, o qual teve início ainda nos primórdios da colonização portuguesa. Ao longo dos séculos em que esse processo se desenvolveu, sempre existiram, em maior ou menor grau, os conflitos fundiários, formas de resistência camponesa à expropriação da terra e à exploração laboral. Da resistência indígena ao cativo na época da colonização até as atuais lutas do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra pelo acesso a esse ativo, diversas formas de conflitos desenvolvidos no cenário rural podem ser mapeados.

Tavares dos Santos (1999) considera quatro formas distintas de violência predominantes nos conflitos sociais agrários. Primeiramente, a violência costumeira, normalmente presente na dinâmica das relações de trabalho e na luta entre classes e grupos sociais, incorporada à agricultura desde a época da escravidão. Em segundo lugar, a violência política, que expressa uma forma de dominação entre classes sociais no campo, ostensivamente materializada nos assassinatos e na violência física contra os opositores. O terceiro tipo de violência, chamada pelo autor de violência programada, é específico de regiões de colonização de novas terras e surge como consequência das relações de poder exercidas pelas agências públicas e privadas de colonização. Finalmente, o quarto tipo se vê expresso por uma violência simbólica, exercida por diferentes discursos, tais como ameaças de morte, mortes juradas ou anunciadas e, ainda, pelo efeito da dissimulação e da dominação pela coerção. Em comum, esses quatro tipos de violência agrária teriam os seguintes aspectos, segundo Tavares dos Santos: constituem formas de violência tanto política quanto social, cujos alvos em geral são as organizações camponesas e as associações de trabalhadores rurais, seus agentes são membros da burguesia agrária, fazendeiros e comerciantes locais, que contam com o recurso de milícias organizadas, pistoleiros e até mesmo organizações governamentais (polícias civil e militares, por exemplo) na materialização dos diversos tipos de violência no campo e com a omissão ou a convivência prática de membros do Poder Judiciário, na garantia da impunidade processual e penal dessa violência.

Da mesma forma, pode-se diferenciar diversos tipos de resistência à violência no campo, tendo-se em vista os diferentes momentos políticos ocorridos no Brasil, desde a sua colonização pela Coroa Portuguesa. Primeiramente, destaca-se a resistência indígena contra a escravidão pelos primeiros colonizadores portugueses, seguida pela resistência negra ao cativo, materializada nos chamados quilombos, áreas onde eram acolhidos os negros que fugiam das fazendas, além de índios e trabalhadores livres marginalizados. Quando foi abolida a escravatura e instituída a propriedade privada no Brasil, no final do século XIX, os escravos tornaram-se trabalhadores livres, os quais, juntamente com os imigrantes europeus camponeses que chegaram ao país nessa mesma época, formavam o contingente de trabalhadores cujo único bem era a sua própria força de trabalho. Sem acesso à terra, esses trabalhadores passaram a se unir em associações e organizações rurais, na luta contra o latifúndio e a exclusão. Muitos desses trabalhadores ou de seus

descendentes diretos formaram as principais organizações de resistência ao poder latifundiário e de luta pela terra conhecidos no Brasil, tais como as ligas camponesas, as diferentes formas de associações e os sindicatos de trabalhadores rurais.

A partir de 1945, algumas importantes formas de organização camponesa surgiram no país, ainda que de forma incipiente, tais como as Ligas Camponesas e a União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas (1954), além de uma série de congressos e encontros sobre reforma agrária que foram realizados com vistas a criar uma consciência nacional sobre o assunto. No entanto, em 1964, com o golpe militar, todas esses movimentos camponeses foram liquidados. De fato, os militares tomaram o poder tendo como base uma aliança política com latifundiários, empresários e banqueiros, entre outros setores de grande influência política e econômica. No modelo implantado por esta aliança, a questão agrária foi controlada através da violência e da militarização e o desenvolvimento da atividade agropecuária ocorreu priorizando o latifúndio em detrimento da pequena agricultura e agravando, portanto, a concentração fundiária. Nos anos 60 e 70, foram criadas e se difundiram pelo país as chamadas Comunidades Eclesiais de Base, e em 1975 foi criada a Comissão Pastoral da Terra. Esses espaços sociais foram de grande importância no auxílio à organização camponesa durante o regime militar, articulando os sem-terra na luta contra a opressão e a violência no campo. Foi da organização desses trabalhadores rurais que surgiu, em meados dos anos 80, o mais amplo e conhecido movimento camponês da história brasileira: o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST). Os resultados da atuação do MST na política agrária brasileira têm sido significativos, especialmente nos últimos anos, quando o movimento ganhou repercussão nacional. De fato, calcula-se que as ações de ocupação do MST tenham sido responsáveis pelo surgimento de cerca de mil novos assentamentos em todo o país, contribuindo para garantir o acesso à terra a milhares de famílias. Atualmente, um dos principais desafios do MST parece ser a gestão dos novos assentamentos rurais que estão surgindo no país, no sentido de garantir a viabilidade socio-econômica das famílias beneficiadas.

Cabe ressaltar que os importantes avanços recentemente conquistados pelo MST e por outros movimentos camponeses, no sentido de democratizar o acesso à terra, decorrem de longas lutas e inúmeros conflitos entre sem-terras e fazendeiros, os quais vêm aumentando em todo o país. Esses conflitos podem ser de vários tipos: invasão de terras de posseiros, ameaças de expulsão, destruição de casas, lavouras e bens, despejos e ameaças de despejos, agressões físicas e morais variadas, tentativas de homicídio e assassinatos. Segundo a Comissão Pastoral da Terra (CPT), **entre 1988 e 1997, o número total de conflitos no campo atingiu 4.757, com 596.405 famílias envolvidas.** Neste período, pode-se ainda distinguir três fases distintas: a primeira, que vai de 1985 a 1989, com elevado número de conflitos e de assassinatos no campo; a segunda, de 1990 a 1993, com progressiva redução tanto de conflitos como de assassinatos; e a terceira, de 1994 a 1997, com novo crescimento de conflitos, mas com redução dos assassinatos. Ainda segundo a CPT, nos vinte anos de governo militar foram assassinados, no Brasil, 42 trabalhadores por ano em conflitos rurais. De 1985 a 1989, este número triplicou, atingindo 117 trabalhadores por ano. De 1990 a 1993, foram 52 as pessoas assassinadas na luta pela terra em cada ano e, entre 1994 e 1997, 43 pessoas por ano. Ou seja, no total, entre 1985 e 1997, morreram 965 pessoas em conflitos rurais.

Além da violência contra a pessoa, há um outro tipo de violência bastante comum nos conflitos rurais: **a violência contra a posse e a propriedade da terra**, que inclui a expulsão, ameaça de expulsão ou de despejo, destruição de casas, lavouras e bens. Segundo Tavares dos Santos (1999), o despejo judicial também pode ser considerado uma forma de violência contra a posse da terra, mas esta seria legal, ao passo que as anteriores seriam ilegais. Em termos de famílias envolvidas, verifica-se uma redução em todas as formas de violência ilegal contra a posse e a propriedade da terra no Brasil, a partir de 1992, enquanto o número de famílias vítimas de despejos judiciais vem aumentando significativamente em todas as regiões do país, desde 1993. Regionalmente, as distintas formas de violência ilegal contra a terra concentram-se no Nordeste,

Norte e Centro-Oeste brasileiro, em ordem decrescente de importância, ao passo que os despejos judiciais são mais frequentes e apresentaram maior crescimento a partir de 1993 nas regiões Nordeste e Sudeste.

Por sua vez, as ocupações de terras, que vêm aumentando de forma sistemática em todo o país desde começos dos anos 90, em grande parte devido à ação mais efetiva do MST, refletem outro fenômeno derivado da concentração fundiária e da incapacidade da política de reforma agrária nacional para reverter este quadro e suprir a demanda pela terra. Segundo a CPT, **em 1990, 8.200 famílias participaram de ocupações de terras em todo o país; em 1995, foram 20.000 famílias nesta situação; em 1997, 63.000 famílias.**

Todos esses números de conflitos rurais e de ocupações de terras não apenas traduzem a **dimensão da violência no campo** mas também refletem a **insuficiência da política de reforma agrária** brasileira, frente à **demand social pela terra**. Com efeito, mesmo admitindo-se que a elevada concentração fundiária atualmente vigente é fruto de um processo histórico de promoção deliberada do latifúndio nacional, não se pode dizer que nada pode ser feito para modificar tal situação. Ao contrário, sabe-se que algo já foi feito, mas que ainda há muito mais por fazer neste sentido, até porque os dados de conflitos rurais, em sua maioria decorrentes da luta contra o latifúndio e pela posse da terra, mostram que a situação atual é insustentável. Assim, na próxima seção serão estudadas as principais tentativas de redistribuição da terra já realizadas no Brasil, através da política de reforma agrária e, alternativamente, através de um projeto recente conhecido como Cédula da Terra, onde o mercado de terras desempenha um papel fundamental.

## C. Tentativas de redistribuição da terra

### 1. A Reforma Agrária. Histórico e situação atual

Como visto anteriormente, o problema fundiário no Brasil remonta à época das Capitánias Hereditárias e do sistema de sesmarias, uma vez que desde este período já existia uma política voltada para o que se chama atualmente de latifúndio, a grande propriedade rural improdutiva. Ao mesmo tempo, desde que surgiu o latifúndio, apareceram também os conflitos pela posse da terra, os quais se mantêm em plena atividade até os dias atuais. É importante lembrar, entretanto, que a luta pela terra independe da luta pela reforma agrária, sendo a primeira muito mais antiga que a segunda, uma vez que o debate em torno da reforma agrária só se iniciou por volta da década de 20 do presente século.

*“Concebida como medida necessária para promover o desenvolvimento econômico-industrial; política de combate ao desemprego, à fome e à miséria; política social para impedir a continuidade do êxodo rural e suas seqüelas; sinônimo de resgate da cidadania para os trabalhadores do campo e condição para a democratização do país, a reforma agrária já se associou ao tema da modernização da agricultura, à mudança das relações de trabalho no campo, à desapropriação massiva de terras, à intervenção, à colonização, ao assentamento de trabalhadores em terras públicas, à criação de empresas coletivas, à ‘recampanização’” (Medeiros, 1993).*

O desenvolvimento de projetos de colonização governamentais e medidas beneficiando os trabalhadores rurais durante os anos 30 já demonstravam “...a permanência de uma crítica socialmente elaborada ao latifúndio.” (Medeiros, 1993). Mesmo assim, foi só no início dos anos 60 que a reforma agrária ganhou um caráter mais amplo e passou a fazer parte de uma série de discussões nacionais, contando com o apoio de intelectuais e de correntes políticas vinculadas aos

projetos desenvolvimentistas. Isto ocorria principalmente porque em meados do século surgiam novas formas de organização da luta pela terra, que passaram a pressionar a estrutura fundiária vigente.

Com este crescimento da luta pela terra, a reforma agrária começou a ser colocada na pauta política como solução para vencer o atraso econômico e político do país, ou seja, uma **condição necessária para o desenvolvimento** e um impulso para o **rompimento com as forças políticas tradicionais**. Essa intensificação da demanda pela reforma agrária nos anos 60 fez com que o Governo Federal criasse a SUPRA (Superintendência de Reforma Agrária), órgão que era independente do Ministério da Agricultura e dos grandes proprietários que o dominavam. Esse órgão foi duramente combatido pelo *establishment*, em um quadro que resultou no Golpe de 1964.

Porém, as críticas ao latifúndio já faziam parte do contexto nacional. Curiosamente, foi no início da ditadura militar que se deu o primeiro passo para a viabilização da Reforma Agrária no país: o *Estatuto da Terra*, editado no mesmo ano do Golpe, foi definido pelo presidente como “mais do que uma lei de reforma agrária”, uma lei de “desenvolvimento rural”. O objetivo da reforma agrária seria a gradual extinção de minifúndios e latifúndios, fontes de tensão social no campo. A empresa <sup>19</sup> era então considerada o modelo ideal da propriedade fundiária, de forma que o caminho para que o latifúndio se convertesse em empresa seria a desapropriação (somente em casos de tensão social), a tributação progressiva ou medidas de apoio técnico e econômico à produção. Paralelamente ao Estatuto da Terra surgia a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), que priorizava o diálogo com o Estado como condição para se promover o processo de reforma agrária.

Apesar disso, a oportunidade legal que o Estatuto da Terra representava para a implantação da reforma agrária acabou não sendo aproveitada, tendo em vista o governo autoritário que tomou parte no poder e a privatização dos espaços públicos por ele promovida. Os movimentos sociais eram duramente reprimidos e portanto não era permitido nenhum tipo de reivindicação, de forma que a nova lei pouco significou no sentido de medidas concretas no que dizia respeito à demanda por terra dos trabalhadores.

Em 1965 foram criados dois novos organismos para dar atenção à questão agrária, e que viriam a substituir a SUPRA – o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA) e o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (IDRA), que nasceram para promover uma divisão entre questão agrária e agrícola – e em 1966 surgiu o primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária, que não saiu do papel. Os projetos de desenvolvimento implantados pelos governos militares serviram apenas para **agravar a situação fundiária do país**, aumentando a concentração de renda. A fusão do IBRA com o IDRA em 1970 criou o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incr), juntando duas vertentes dentro de um só programa e indicando que para os militares reforma agrária e desenvolvimento eram dois projetos que deveriam estar conectados. Apesar desse discurso, na prática uma vertente diferente era instituída, no sentido de **ocupar os “espaços vazios” do país antes de se discutir a sua estrutura fundiária**. Foi desta forma que a reforma agrária passou a ser entendida como “colonização”. O que se fazia então era principalmente a ocupação de espaços às margens da Estrada Transamazônica, além de se promover uma série de incentivos fiscais para projetos agropecuários que quisessem se instalar naquela área.

A partir dos anos 70, a reforma agrária deixava de ser entendida como uma condição para o desenvolvimento, e apesar da agricultura ter sido modernizada e da população do campo diminuir bastante em relação à das cidades, a demanda por terra continuou, mas agora restrita aos movimentos camponeses e sindicatos, deixando de ser um tema nacional e amplamente discutido.

---

<sup>19</sup> Segundo o Estatuto da Terra, são consideradas *empresas rurais* os imóveis entre um e seiscentos módulos, que atingem níveis ideais de aproveitamento do solo, racionalidade na exploração, cumprimento da legislação trabalhista e preservação dos recursos naturais.

A modernização agrícola caminhava lado a lado com a expropriação de trabalhadores, enquanto a questão agrária era controlada principalmente por meio da violência.

Reprimindo a luta pela terra e impedindo a realização da reforma agrária, a idéia dos governos militares era frear o avanço do movimento camponês, mas desta ampla repressão e expropriação surgiu o maior movimento da história do campesinato nacional: o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST), originado no sul do país e agrupando trabalhadores que haviam ficado à margem do processo de modernização agrícola, e que faziam do acampamento e das ocupações forçadas a sua principal forma de luta.<sup>20</sup>

A abertura democrática em 1984 trouxe a questão agrária e a demanda por reformas novamente à tona, e em 1985 a Nova República anunciou o **Plano Nacional de Reforma Agrária** (PNRA), apresentado como uma das prioridades do novo governo. No âmbito do PNRA, a desapropriação por interesse social era considerada o principal meio da reforma, o que indicava uma diferença em relação à ditadura militar, que a colocava como um dos últimos recursos.

Junto com o PNRA, surgiu também o Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária (PROCERA), com o objetivo de aumentar a produção e a produtividade dos assentados pela reforma agrária, permitindo assim a sua emancipação e independência da ajuda do Governo. Utilizava-se de recursos do Tesouro Nacional, sem o intermédio do Incra no repasse de recursos, que chegavam às mãos dos agentes financeiros sob a forma de empréstimos, sendo que estes assumiam os riscos perante o Tesouro.<sup>21</sup>

A derrota do PNRA ficou visível ao passar de 4 anos, quando se percebeu que apenas 10% do que tinha sido previsto fora efetivamente realizado. Grande parte das conquistas neste período deveu-se, de fato, à intensificação das ocupações realizadas pelos sem-terra, o que teve como represália a criação da União Democrática Ruralista, uma organização de latifundiários feita para defender seus privilégios e interesses.

A Constituinte surgia como uma nova forma de viabilizar a realização de transformações na estrutura fundiária, tendo em vista o insucesso das propostas surgidas no PNRA. A Constituição de 1988 foi responsável, como já foi visto, por uma série de mudanças importantes, entre as quais a inclusão da reforma agrária como um dos temas do capítulo sobre “Ordem Econômica e Social”.

No fim do Governo Collor, foi anunciado o II Plano Nacional de Reforma Agrária, onde o Gabinete Militar e a Secretaria de Assuntos Estratégicos eram colocados como os agentes responsáveis pelo processo de reforma agrária, demonstrando uma certa preocupação com a especulação fundiária.

Com a queda de Collor, e durante o Governo Itamar Franco, foi elaborado um Plano Emergencial, em que se previa o assentamento de mais de 100.000 famílias até o fim do mandato. Este documento reconhecia que no Brasil não era dado o tratamento “correto” à agricultura familiar, sendo ela uma das principais responsáveis pelo desenvolvimento econômico com distribuição de renda. A partir de então, a reforma agrária passava a ter uma nova amplitude: construir um **modelo de desenvolvimento para a agropecuária**, onde o campesinato fosse o principal protagonista, e onde a agricultura capitalista fosse substituída pela agricultura familiar. Além disso, nesse Plano, a concentração fundiária também foi seriamente criticada, sempre fonte de privilégios, matriz do poder político e de desigualdades sociais.

---

<sup>20</sup> O início do processo de formação deste movimento se deu em 1979 com a ocupação por 110 famílias da gleba Macali no município de Ronda Alta (RS). Estas terras eram remanescentes das lutas por terra da década de 70, quando o MASTER fizera seus acampamentos na região. Porém o MST só foi estruturalmente formado em 1984 e teve seu primeiro congresso realizado em 1985.

<sup>21</sup> Ao longo dos anos, principalmente após o Governo FHC, percebeu-se que o PROCERA foi responsável apenas por uma melhoria artificial, passando longe de objetivos mais ambiciosos por ele buscados, a saber a capacidade de sobrevivência e de progressão do assentado numa economia capitalista, tornando-o “emancipado” em relação ao governo.

No primeiro Governo Fernando Henrique, segundo os dados governamentais,<sup>22</sup> foi ultrapassado um recorde que permanecia desde a criação do Estatuto da Terra no que diz respeito a assentamentos: em quatro anos, foram assentadas **287.539 famílias**, em **2.536 projetos** criados pelo Incra. Também é um recorde a quantidade de latifúndios improdutivos desapropriados nessa gestão: **7.321.270 hectares**. Porém, os dados da Comissão Pastoral da Terra, como já foi mostrado, comprovam que nem tudo correu bem neste período, já que os conflitos no campo vêm aumentando desde 1993, especialmente na Região Nordeste, ao mesmo tempo em que as ocupações de terra também vêm crescendo desde o início da década.

Em março de 1999, já em seu segundo mandato, FHC anunciou a **Nova Reforma Agrária**, baseada em um suposto **Novo Mundo Rural**. Denominações à parte, o documento propõe um novo modelo de desenvolvimento para o campo, em contraste com o padrão de agricultura até então incentivado pelo próprio Governo. Segundo as próprias palavras do programa, a intenção do programa é de “...*promover o desenvolvimento sócio-econômico sustentável, em nível local e regional, por meio da desconcentração da base produtiva e da dinamização da vida econômica, social, política e cultural dos espaços rurais – que compreendem pequenos e médios centros urbanos – usando como vetores estratégicos o investimento na expansão e fortalecimento da agricultura familiar, na redistribuição dos ativos terra e educação e no estímulo a múltiplas atividades geradoras de renda no campo, não necessariamente agrícolas*”.

Para a implantação deste novo modelo de desenvolvimento rural, o governo anunciou, entre outras medidas, a mudança no sistema de obtenção de terras para fins de reforma agrária. Um dos principais instrumentos passaria a ser o Banco da Terra (ver próxima seção) e leilões de terra, atuando conjuntamente com as desapropriações. Neste sentido, fica a dúvida de se a reforma agrária via mercado, através de programas como o Banco da Terra, é realmente viável – não apenas do ponto de vista financeiro, mas também econômico e social – e suficiente para garantir uma maior democratização do acesso à terra no país.

## 2. A alternativa via mercado. Os programas Cédula da Terra e Banco da Terra

A identificação de uma elevada conflituosidade entre trabalhadores, proprietários rurais e governo no processo tradicional de reforma agrária, bem como a delimitação de uma série de problemas oriundos desse processo, tais como morosidade na desapropriação da terra e altos custos administrativos e judiciais, entre outros, levou o governo federal a buscar uma alternativa para a redistribuição da terra no país. Em um acordo com o Banco Mundial, o governo brasileiro criou, em 1996<sup>23</sup>, o projeto-piloto Cédula da Terra, em um esforço para reduzir a concentração fundiária no país, permitindo o acesso à terra às famílias até então excluídas desse processo, sem ter, no entanto, que enfrentar necessariamente o longo e árduo caminho da reforma agrária tradicional, ou seja, sem ter que passar pela via da desapropriação, por interesse social, de imóveis rurais improdutivos.

O projeto Cédula da Terra tem seu fundamento básico na **incorporação do mercado ao processo de reforma agrária**, uma vez que propõe a aquisição descentralizada de terras, com participação ativa dos trabalhadores sem-terra e pequenos produtores agrícolas, bem como dos proprietários rurais, na negociação e transação desse ativo. Este Programa ainda encontra-se em fase experimental, tendo sido implantado, em 1997, em apenas quatro estados do Nordeste – Maranhão, Ceará, Pernambuco e Bahia – e em uma região preferencial no norte de Minas Gerais. A meta do Cédula da Terra é beneficiar 15 mil famílias nesses estados, no prazo de três anos (a contar

<sup>22</sup> Dados do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra).

<sup>23</sup> O projeto foi anunciado oficialmente em 1996, apesar de só ter sido efetivamente implantado no ano seguinte.

do final de 1997) e com um custo aproximado de US\$ 11.200,00 por família (incluindo gastos com aquisição de terras, registro, medição, impostos e investimentos comunitários), sendo que cada família ainda recebe uma ajuda de US\$ 1.300,00 a título de fundo perdido. Para se ter uma idéia do andamento do projeto, o Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento (NEAD).<sup>24</sup> do Incra, informa que até março de 1999 foram adquiridos, no âmbito do Cédula da Terra, 242 imóveis rurais, num total de 188.606 hectares, sendo 7.041 as famílias beneficiadas.

Ainda que o Cédula da Terra se encontre atualmente em avaliação para uma possível ampliação para o resto do Brasil, pode-se dizer que já há um programa mais ou menos nos mesmos moldes, ou seja, que conta com a incorporação do mercado no processo de aquisição de terras para reforma agrária, vigente no país. É o chamado Banco da Terra (Fundo de Terras e da Reforma Agrária), que tem como objetivo financiar programas de assentamento rural e “reordenação fundiária” (compra de terras com vistas a permitir o acesso à propriedade aos trabalhadores rurais sem-terra ou então para a ampliação da área dos atuais minifúndios e construção ou melhoramento da infra-estrutura nas áreas dos assentamentos). Assim como o Cédula da Terra, o Banco da Terra também é um programa de financiamento descentralizado, pois permite a participação de estados, municípios e associações de produtores na elaboração de projetos de reordenação fundiária.

Em termos de beneficiários, tanto o Cédula da Terra quanto o Banco da Terra têm como público-alvo os trabalhadores rurais sem-terra (não-proprietários, ou seja, trabalhadores assalariados, parceiros, posseiros e arrendatários), desde que comprovem possuir experiência na atividade agropecuária. Também fazem parte do público-alvo de ambos os programas os minifundiários (proprietários cujo imóvel rural não alcance a dimensão de propriedade familiar, definida, por município, em módulos fiscais) e aqueles produtores rurais cuja propriedade seja insuficiente para a sua própria subsistência e a de sua família.

Ambos os programas também preveem a possibilidade de financiamento de outros tipos de investimentos para o desenvolvimento da atividade agropecuária, além da própria compra de terras. No entanto, enquanto o Cédula da Terra exige como requisito fundamental para a obtenção de financiamento a organização dos produtores em associações para a elaboração de projetos comunitários de investimento, o Banco da Terra apenas prevê a possibilidade de uma associação obter financiamento para a compra de terras e posterior parcelização entre os produtores associados.

No que se refere à fonte dos recursos destinados aos financiamentos, entretanto, os programas divergem: no caso do Cédula da Terra, os recursos destinados à aquisição de terras são oriundos do governo federal, aqueles destinados aos investimentos em desenvolvimento fundiário têm como origem o Banco Mundial, e a parte destinada à administração, supervisão e monitoria do projeto são provenientes dos governos estaduais, havendo ainda a previsão de uma contrapartida da própria comunidade, principalmente sob a forma de trabalho. No caso do Banco da Terra, os recursos como um todo têm como origem as seguintes fontes: dotações orçamentárias da União, dos estados e dos municípios; retorno dos financiamentos concedidos com recursos do Fundo e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra); 60% dos valores originários de contas de depósitos repassados ao Tesouro Nacional; Títulos da Dívida Agrária; e doações de entidades nacionais ou internacionais.

Mais importante, entretanto, parece ser o fato de que ambos os projetos convergem em direção a uma nova forma de abordagem da questão fundiária, a qual envolve a **participação ativa do mercado de terras** e seus agentes, bem como dos próprios interessados, ou seja, os trabalhadores rurais sem-terra, pequenos produtores agrícolas e proprietários de terras. Esta nova forma de abordagem da questão agrária somente tornou-se viável a partir do momento em que se

---

<sup>24</sup> [www.nead.gov.br/home/projetos.htm](http://www.nead.gov.br/home/projetos.htm)

constituiu, no país, um cenário macroeconômico favorável ao financiamento de longo prazo das compras de terras, graças à estabilidade econômica e à redução do preço da terra (ver item III.C – Evolução do Preço da Terra no País). Tais características permitiram que, comparativamente à via tradicional de reforma agrária, as alternativas de redistribuição da terra via mercado se tornassem atrativas, já que **não apresentam o mesmo nível de conflituosidade**, são **mais rápidas** e, além disso, o **preço de mercado da terra rural** passou a ser, na maioria das regiões, **inferior ao custo total da terra desapropriada**<sup>25</sup> (incluídos os custos administrativos e judiciais dos inúmeros recursos movidos pelos proprietários rurais contra a desapropriação - ver tabela 8).

Tabela 8

**COMPARAÇÃO ENTRE O PREÇO MÉDIO DA TERRA DE LAVOURA, O CUSTO MÉDIO DO CÉDULA DA TERRA E O CUSTO MÉDIO DE DESAPROPRIAÇÃO, 1998**

*(Em reais por hectare)*

	Preço da terra de lavouras (FGV)	Custo cédula da terra	Custo de desapropriação do Incra
Nordeste	396.0	167.3	539.4
Maranhão	189.2	93.6	244.6
Ceará	171.2	132.2	385.6
Pernambuco	659.7	593.2	687.8
Bahia	572.1	191.9	333.9
Minas Gerais	978.7	306.5	604.6

Fonte: Reydon e Plata (1999), p.14.

Outra vantagem da aquisição de terras via mercado é que, pela própria forma como os programas estão constituídos, eles incentivam a **organização e a associação comunitária dos produtores rurais**, o que deve repercutir de forma positiva no cenário social, econômico e político das áreas rurais. Além disso, a necessidade de uma **participação ativa dos produtores** ao longo de todo o processo de elaboração de projetos, aquisição de terras e realização de investimentos comunitários permite a construção de uma relação muito mais próxima do agricultor com a sua propriedade, sendo que a necessidade de pagamento futuro do financiamento garante um maior **comprometimento dos produtores com atividades economicamente viáveis**.

Ainda em comparação com a via tradicional de reforma agrária, as alternativas com incorporação do mercado passaram a apresentar certas dificuldades que, pelo fato do Cédula e do Banco da Terra ainda se encontrarem em uma fase bastante preliminar, ainda não puderam ser de todo delimitadas. Tais dificuldades encontram-se relacionadas, principalmente, às **possibilidades concretas de pagamento** dos financiamentos por parte dos produtores e à relativamente **reduzida capacidade desses programas para provocar alterações significativas na estrutura de propriedade da terra**.

No primeiro caso, o principal argumento é que as taxas de juros praticadas por esses programas são incompatíveis com a rentabilidade das culturas produzidas pela grande maioria dos agricultores familiares, o que pode gerar, daqui a alguns anos, um amplo contingente de pequenos produtores descapitalizados, endividados e inadimplentes com o governo. Para resolver este problema, o governo federal deveria procurar adequar as taxas de juros praticadas nos financiamentos à realidade da pequena agricultura brasileira. Para evitar que a baixa rentabilidade

<sup>25</sup> O custo médio do Programa Cédula da Terra também aparece como inferior ao preço médio da terra de lavouras nos municípios. Segundo Reydon e Plata (1999), isto deve-se a diferentes fatores: primeiro, o fato do pagamento da terra ser feito à vista no âmbito do Programa permite uma melhor negociação por parte dos produtores e uma redução significativa dos preços; segundo, o que nos parece mais importante, as aquisições realizadas através do Programa restringem-se aos municípios mais pobres e menos desenvolvidos dentro de cada estado (por exemplo, os municípios do norte de Minas Gerais), onde o preço da terra frequentemente é mais baixo que o preço médio da terra de lavouras no estado.

desta atividade inviabilize o financiamento, deveria buscar formas de ampliar a renda dos pequenos produtores, estimulando o cultivo de produtos não-tradicionais com maior inserção no mercado e a pluriatividade (prática conjunta de atividades agrícolas e não-agrícolas). É claro que isto envolveria a necessidade de capacitação desses produtores em outras áreas, determinando novos custos em assistência técnica, pesquisa e extensão rural.

No segundo caso, dado que o alvo principal da compra de terras não são os grandes latifúndios brasileiros – até porque com isso se estaria “premiando” a ineficiência, como ressaltou Navarro (1998) – mas sim os pequenos e médios imóveis rurais produtivos,<sup>26</sup> não há de fato como provocar importantes mudanças na estrutura de propriedade fundiária através da aquisição de terras via mercado. Com isso, fica clara a necessidade de que estes programas sejam desenvolvidos concomitantemente a uma política nacional efetiva de reforma agrária “tradicional”, pois somente a desapropriação de grandes latifúndios rurais e a sua parcelização entre pequenos produtores rurais sem-terra é capaz de transformar a estrutura de propriedade da terra atualmente vigente no país.

Essas limitações dos programas de aquisição de terras via mercado vêm gerando uma série de críticas, especialmente por parte de organizações mais diretamente envolvidas na luta pela reforma agrária e contra o latifúndio, como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra e a Comissão Pastoral da Terra, entre outras organizações de nível estadual ou regional. Além disso, dado o seu caráter fundamentalmente socialista, essas organizações criticam ainda, segundo Navarro (1998), a lógica mercantil dos programas, o que, no entanto, não apresenta nenhuma relação mais direta com a eficiência dos mesmos. De fato, esta última crítica é fruto, simplesmente, de uma oposição ideológica entre essas organizações e o argumento central dos programas, que é a introdução do mercado na redistribuição da terra.

Pela própria forma como foram desenvolvidos, uma necessidade de programas como o Cédula e o Banco da Terra é o perfeito funcionamento do mercado de terras local, o que implica na existência de um número amplo de agentes capacitados para facilitar as transações com terras rurais, assim como de um ambiente institucional e regulatório bem constituído. O não cumprimento dessas exigências pode resultar na inviabilidade dos processos de aquisição de terras e, portanto, dos próprios programas, dados os altos custos de transação decorrentes. Assim, com o intuito de mensurar as possibilidades de sucesso, no Brasil, de programas de aquisição de terras para pequenos produtores através do mercado, no próximo capítulo analisa-se a situação atual do mercado de terras brasileiro, tendo como base a teoria dos custos de transação. Também são estudados o papel de cada um dos seus agentes, a constituição do aparelho regulatório, a disponibilidade de crédito e a evolução do preço da terra no país.

---

<sup>26</sup> A aquisição de terras através do Cédula da Terra restringe-se aos imóveis com até 15 módulos fiscais e que sejam classificados pelo Incra como produtivos; no caso do Banco da Terra, não pode ser financiada a compra de imóvel rural passível ou indicado para desapropriação. Além disso, há um outro motivo para a predominância de pequenos e médios estabelecimentos nas aquisições realizadas através do Cédula e do Banco da Terra, que é o fato de raramente se conseguir reunir pequenos produtores de uma região em número suficiente para a compra e a posterior parcelização de uma grande extensão de terra.

### III. O mercado de terras rurais no Brasil

---

Um mercado de terras pode ser descrito como o espaço no qual se concretizam as transações de terras (compra/venda ou arrendamento), sejam elas formais ou informais. Neste sentido, o mercado de terras encontra-se intimamente ligado à questão do acesso à terra, sendo que seu nível de organização e desenvolvimento podem ser decisivos para promover o acesso democrático a este ativo.

Tendo em vista tais considerações, a questão central a ser abordada nesta parte do trabalho passa a ser: **como determinar o que seria um mercado de terras bem desenvolvido e eficiente?** Este deve apresentar os menores custos de transação possíveis, de maneira a garantir que os processos de compra/venda e arrendamento de terras não se vejam comprometidos por outros fatores além da própria expectativa dos agentes em relação aos ganhos (produtivos ou não) que poderão obter com a terra.

Neste sentido, o presente capítulo parte do estudo da Teoria dos Custos de Transação para explicar a eficiência do mercado de terras rurais. Esta teoria formaliza os principais problemas enfrentados pelos agentes que tentam realizar transações comerciais de quaisquer bens através do mercado aberto. Como esta é uma teoria bastante genérica, tenta-se, ainda, adequá-la ao mercado de terras rurais, destacando certas particularidades das transações deste tipo de ativo.

Em seguida, busca-se caracterizar o mercado de terras rurais brasileiro, com a descrição do papel de seus agentes e instituições, com o intuito de determinar as características mais desenvolvidas do mercado de terras nacional, bem como suas principais limitações. Nesse tópico, realiza-se uma categorização dos agentes participantes do mercado de terras brasileiro, diferenciando-os segundo suas respectivas funções nas transações fundiárias.

A seção final analisa a evolução do preço da terra rural no país desde os anos 60, procurando mostrar como mudanças na conjuntura econômica e na política setorial específica para a agricultura, especialmente em termos de crédito, influenciam o preço da terra rural e, em consequência, as possibilidades de participação dos pequenos produtores no mercado desse ativo.

## A. A teoria dos custos de transação e o mercado de terras rurais

A Teoria dos Custos de Transação (TCT) foi desenvolvida por Oliver Williamson nas décadas de 70 e 80,<sup>27</sup> tendo como base o artigo fundamental de Coase, de 1937.<sup>28</sup> A literatura sobre custos de transação antecedente a Williamson pode ser resumida, basicamente, nas obras de Coase (1937) e Hayek (1945).<sup>29</sup> Os custos de transação destacados por Williamson na TCT são, em outras palavras, os custos *ex-ante* (redação de contratos, negociação dos termos da transação, etc) e *ex-post* (realização e garantia dos termos iniciais do acordo) oriundos de quaisquer tipos de transação e já apresentados pela teoria econômica tradicional. A diferença entre esta última e a TCT está na importância dada a esses custos. Enquanto a teoria convencional costuma negligenciar os custos de transação, a TCT procura estudar sob que condições esses custos se tornam relevantes, e quais são as consequências daí resultantes.

Segundo a TCT, as condições necessárias à relevância dos custos de transação incluem aspectos como **racionalidade limitada, complexidade, incerteza, oportunismo e número reduzido de agentes**. Entretanto, mesmo a ocorrência de todas essas condições não determina, por si só, o grau de importância dos custos de transação; isto dependerá da recorrência das transações e das características dos bens transacionados, ou, nas palavras de Williamson, dos tipos de investimentos realizados, relativamente ao seu grau de especificidade. Investimentos recorrentes apresentam maiores possibilidades para os agentes conseguirem cobrir os custos derivados da constituição de um arcabouço institucional próprio para a transação, o que facilita a conformação de uma estrutura específica para acompanhar e regular o comportamento dos agentes envolvidos.

Para o caso específico do mercado de terras rurais, como não há uma firma produzindo esse ativo (o que trataria de concentrar as decisões de compra de insumos e de venda do ativo nas mãos dessa firma), **as decisões de compra e venda ou de arrendamento tendem a ser bastante dispersas**, inclusive com muitos agentes participando uma única vez no mercado. Neste caso, os custos de transação podem tornar-se mais facilmente um limitante das trocas do que no caso dos mercados de outros tipos de bens, dada a **ocasionalidade das transações**.

Além disso, o **grau de especificidade da terra tende a ser, em geral, mais elevado que o de outros tipos de bens**. Ainda que se possa dizer, em certos casos, que a terra nua em determinada região apresenta características mais ou menos idênticas, não se pode afirmar o mesmo

<sup>27</sup> Williamson, O. E. (1970). *Corporate Control and Business Behavior*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.

\_\_\_\_ (1971). "The Vertical Integration of Production: Market Failure Considerations". *American Economic Review*, n.61, May.

\_\_\_\_ (1975). "Understanding the Employment Relation: The Analysis of Idiosyncratic Exchange". *Bell Journal of Economics*, n. 6, Spring.

\_\_\_\_ (1975). *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*. New York: The Free Press.

\_\_\_\_ (1986). *New Developments in the Analysis of Market Structure*. London: The Macmillan Press.

\_\_\_\_ (1986). *Economic Organization: Firms, Markets and Policy Control*. New York: N.Y University Press.

<sup>28</sup> Coase, R. H. (1937). "The Nature of the Firm". *Economica*, nov. p. 386-405.

<sup>29</sup> Hayek, F. (1945). "The Use of Knowledge in Society". *American Economic Review*, set., n.35, p. 519-530.

em relação a uma parcela de terra ou um estabelecimento. Primeiro, a localização da parcela é única (não é possível haver outra parcela ocupando o mesmo espaço). Segundo, características como relevo, disponibilidade de água, tipo de solo e acesso, ainda que possam ser parecidas em relação a outras parcelas localizadas na mesma região, raramente são idênticas. Terceiro, há as benfeitorias, que para estarem incluídas no valor da parcela devem ser avaliadas especificamente.

Essas duas ressalvas implicam em uma necessidade ainda maior, no caso do mercado de terras, da existência de uma bem desenvolvida rede de difusão de informações acerca do preço e das características dos bens disponíveis, sob o risco dessas transações se verem inviabilizadas. Isto ocorre porque nesse mercado os agentes se deparam, justamente, com as condições descritas por Williamson na TCT (racionalidade limitada, complexidade e incerteza), sendo que o comportamento oportunista pode ser ainda mais favorecido em situações de **alta concentração fundiária**, onde o número de agentes aptos a participar das transações (proprietários de terras) se veria significativamente reduzido.

Uma outra especificidade do mercado de terras diz respeito às características de localização do ativo a ser transacionado. Neste caso, a própria distância física entre as parcelas, o fato destas se situarem normalmente em zonas de difícil acesso e a necessidade de verificação das condições das parcelas *in situ* determinam a ocorrência de significativos **custos de deslocamento**. Por esta razão, a formação de uma rede de informações que abranja as principais características das parcelas de terras oferecidas pode diminuir os custos de transação ao reduzir a necessidade de deslocamento, já que os compradores interessados poderão selecionar previamente as parcelas a serem visitadas, de acordo com as suas necessidades.

Assim, para funcionar eficientemente, ou seja, com os menores custos de transação possíveis, um mercado de terras deve contar com instituições capazes de centralizar as operações de compra e venda e arrendamento, de maneira a torná-las mais recorrentes (uma imobiliária ou um corretor autônomo, por exemplo, seriam capazes de realizar mais transações no mercado de terras do que se essas fossem realizadas diretamente pelos proprietários e compradores/arrendatários). No entanto, é importante ressaltar que tal centralização deve ocorrer até o momento em que o número de agentes seja ideal, ou seja, reduzido ao ponto de tornar as transações mais recorrentes, mas não ao ponto de facilitar a ocorrência de comportamentos oportunistas.

Além disso, um mercado de terras eficiente também precisa contar com uma rede de difusão de informações bem desenvolvida, capaz de reduzir os custos de deslocamento e de elaboração de contratos específicos (estes em geral servem como proteção contra comportamentos oportunistas dos outros agentes, particularmente importante no caso do arrendamento). A integração entre os agentes participantes do mercado de terras pode facilitar a conformação dessa rede de informações, que deve incluir não apenas dados sobre as características da terra e das parcelas disponíveis na região mas também informações acerca dos outros agentes, possíveis compradores, vendedores ou arrendatários de terras.

Ressalte-se que, tendo em vista certas limitações dos potenciais compradores de terras, como o fato de muitos deles não saberem ler e não terem acesso a jornais, o desenvolvimento da rede de informações deve ocorrer com base nos próprios agentes, ou seja, através de imobiliárias e corretores que possam centralizar as informações acerca da oferta de terras e difundí-las entre os potenciais compradores. Neste sentido, o mais importante para dinamizar o mercado de terras parece ser modificar os hábitos culturais dos potenciais compradores, incentivando a busca de informações fora do entorno social dos mesmos (amigos, parentes, vizinhos e conhecidos). Isso pode ser feito através das próprias associações de produtores, as quais podem entrar em contato com as imobiliárias e corretores para checar as ofertas de terras disponíveis na região. No entanto, o que se verifica normalmente no meio rural brasileiro é a inexistência de agentes intermediários, como imobiliárias e corretores, dedicados ao mercado de imóveis rurais. Logo, além da mudança

nos hábitos culturais dos potenciais compradores, seria necessário um aumento significativo da oferta de terras para incentivar a intermediação nesse mercado.

Finalmente, para reduzir a possibilidade de ocorrência de comportamentos oportunistas por parte dos agentes participantes do mercado de terras, este deve contar com um bem conformado ambiente regulatório e institucional, o qual deve incluir não apenas as leis aplicáveis às transações fundiárias mas também a existência de agentes capacitados a aplicarem estas leis. Isto permite a diminuição da incerteza dos agentes quanto ao comportamento dos demais, reduzindo a necessidade de elaboração de contratos longos e custosos (caso do arrendamento de terras). No mercado de compra/venda de terras, o ambiente regulatório deve garantir a autenticidade das informações prestadas por vendedores e compradores, tanto no que se refere à parcela de terras em questão (tamanho, condição legal, propriedade) quanto aos próprios agentes. No caso específico da compra de terras através de programas como o Cédula ou o Banco da Terra, os agentes regulatórios (no caso, o Incra e os órgãos estaduais de extensão rural) também desempenham um papel fundamental na determinação do preço de aquisição da terra, através dos laudos técnicos de avaliação dos estabelecimentos ofertados na região. Em regiões nas quais seria difícil determinar um “preço de mercado”, dada a reduzida ocorrência de transações com terras rurais, esses laudos aparecem como importante mecanismo de negociação dos potenciais compradores, reduzindo possíveis comportamentos oportunistas por parte dos proprietários de terras.

Assim, fica claro que, na constituição de um mercado de terras eficiente, é fundamental o papel dos agentes e instituições dele participantes, no sentido de facilitar ao máximo a ocorrência das transações com o menor custo possível. Tendo-se em vista tais observações, na próxima seção serão apresentados os agentes e instituições participantes do mercado de terras rurais brasileiro, incluindo suas respectivas vantagens e limitações na efetivação das transações de terras rurais no país.

## **B. Agentes e instituições do mercado de terras rurais brasileiro**

O mercado de terras engloba não apenas os agentes mais diretamente envolvidos na transação – proprietários e compradores ou arrendatários de terras – mas também uma série de outros agentes e instituições cujo papel é agilizar, facilitar, baratear, regular ou eliminar obstáculos à efetivação das transações fundiárias. Em outras palavras, a função desses agentes está relacionada à eliminação ou redução dos custos de transação no mercado de terras.

Em termos gerais, pode-se categorizar os agentes participantes do mercado de terras em três grandes grupos, segundo a função que eles exercem nas transações fundiárias: no primeiro grupo encontram-se os maiores interessados na efetivação da transação, ou seja, os **demandantes e ofertantes** de terras rurais; o segundo grupo se vê constituído pelos agentes e instituições que **intermediam e facilitam** esta transação, como imobiliárias, corretoras, advogados e despachantes, agências de publicidade e meios de comunicação, entre outros; já o terceiro grupo constitui-se do **arcabouço regulatório** do mercado de terras, basicamente formado pelo Estado, mas que também inclui agentes privados atuando sob orientação governamental no cumprimento de regras e leis, como é o caso dos cartórios de registro de imóveis.

### **1. Demandantes e ofertantes do mercado de terras**

A oferta física de terras em um país ou região pode ser considerada fixa, na medida em que ela se encontra previamente definida e limitada, em termos geográficos. No entanto, a **oferta efetiva** de terras para venda ou arrendamento varia segundo as expectativas de ganhos produtivos e especulativos que os proprietários de terras apresentam, relativamente a outros ativos. Além disso,

como ainda é bastante comum o uso da terra como reserva de valor, especialmente em situações de elevada incerteza econômica, a variação ou a expectativa de mudança em alguns aspectos conjunturais da economia também podem afetar a oferta de terras em um país, assim como outros fatores tais como a política de crédito rural (na medida em que a terra é usada como garantia para a obtenção dos empréstimos) e a política fiscal (impostos sobre a propriedade da terra).

A **demanda efetiva** de terras, por sua vez, reflete diretamente a necessidade de acesso à terra, mas apenas daqueles produtores que têm condições econômicas de pagar o preço de mercado deste ativo. Este tipo de demanda também varia segundo as expectativas dos agentes em relação aos ganhos (produtivos ou financeiros) que poderão auferir da terra. Paralelamente, uma parte menos significativa da demanda efetiva por terras se vê determinada pelas expectativas de ganhos de bem-estar dos agentes, na medida em que a terra também pode ser utilizada como área de lazer.

Há um outro tipo de demanda pela terra, que pode ser chamada de **demanda potencial**, que é formada por pequenos agricultores sem capital, especialmente empregados e parceiros de estabelecimentos agropecuários, os quais não participam do mercado de terras porque suas rendas não lhes permitem fazê-lo, ao menos nas condições atuais desse mercado. No caso de ocorrer uma mudança nas condições vigentes no mercado de terras – como redução do preço da terra, aumento da disponibilidade de crédito ou diminuição das exigências para obtenção de empréstimos, entre outros – esses agentes, ou pelo menos uma parte deles, passariam a fazer parte do grupo de demandantes efetivos de terra.

Tanto a demanda efetiva como a potencial podem ocorrer pela **aquisição da terra** ou pelo **arrendamento/parceria**, sendo que esses dois tipos de transação se concretizam em sub-divisões distintas do mercado de terras. Cabe ressaltar que, ainda que os mercados de compra/venda e arrendamento/parceria guardem estreita relação entre si, uma vez que encontram-se interrelacionados, seus movimentos de variação de oferta, demanda e preços são bastante específicos, sendo necessário estudá-los separadamente (Romeiro e Reydon, 1994).

No que se refere ao uso da terra, pode-se ainda diferenciar a demanda por aquisição de terras em **demanda produtiva e não-produtiva**. A primeira associa acesso à terra à produção agropecuária, enquanto a segunda reflete a demanda pela terra como uma reserva de valor. Já a demanda por arrendamento ou parceria de terras, como normalmente implica na necessidade de ganhos produtivos para o pagamento do “aluguel” da terra, costuma ser apenas do tipo produtiva.

No sentido de avaliar a situação atual da oferta e demanda de terras no Brasil, foram selecionados dois tipos de informações: o primeiro mostra a distribuição percentual dos imóveis rurais cadastrados no Incra, segundo a classificação de imóveis rurais produtivos e não-produtivos (tabela 9), bem como a proporção da área produtiva não-utilizada nos estabelecimentos agropecuários brasileiros (tabela 11 e figura 1). Essas duas tabelas permitem avaliar em que medida a oferta de terras rurais se vê restringida por movimentos especulativos. O segundo tipo de informação visa apreender a tendência evolutiva das diversas formas de demanda fundiária (efetiva ou potencial, para arrendamento ou aquisição) no mercado de terras brasileiro (tabela 12 e figuras 2 e 3). Neste caso, os dados utilizados têm como fonte os Censos Agropecuários 1985 e 1995/96.

Desde 1992, quando foi realizado o último recadastramento de imóveis rurais do Incra, o cadastro vem sendo atualizado por iniciativa dos próprios produtores, que necessitam ter sua situação regularizada junto ao Incra para poderem dispor do imóvel para venda, arrendamento ou hipoteca. No entanto, não se pode garantir que os produtores que não se enquadram em uma das três situações acima apresentadas tenham interesse em atualizar sua situação no cadastro do Incra, mesmo que seus imóveis rurais tenham sofrido alguma alteração. Ainda assim, o Incra é o único órgão que dispõe de informações confiáveis acerca da situação dos imóveis rurais em nível

nacional,<sup>30</sup> o que nos levou a utilizar esta fonte de dados para tentar mostrar de que forma a especulação imobiliária afetou e vem afetando a oferta de terras rurais no país. O Censo Agropecuário, por ter como universo de pesquisa apenas os estabelecimentos agropecuários, ou seja, aqueles imóveis nos quais se processa alguma exploração agropecuária, deixa de considerar as terras rurais improdutivas em sua totalidade. No entanto, esta última fonte apresenta informações importantes acerca do nível de utilização da terra nos estabelecimentos agropecuários, muitos dos quais se enquadram na categoria que o Incra chama de imóveis rurais produtivos, o que fornece uma idéia da extensão das terras improdutivas localizadas dentro de parcelas produtivas.

A tabela 9 mostra a distribuição percentual dos imóveis rurais e suas respectivas áreas, segundo a classificação do Incra (imóveis rurais produtivos, não-produtivos e minifúndios), para o Brasil e grandes regiões, nos anos de 1992 e 2000.<sup>31</sup> Inicialmente, seria interessante observar as duas primeiras colunas da tabela, que mostram a participação, no total do país, dos imóveis rurais e das áreas por eles ocupadas em cada região, permitindo perceber, em cada ano, onde se concentram os imóveis rurais de tamanho mais elevado. Na região Norte, onde a participação dos imóveis rurais no total do país é de apenas 5,6% (4,4% em 1992), a área por eles ocupada alcança uma participação de 19,4% (19,3% em 1992). Na região Centro-Oeste também é bastante elevado o tamanho médio das parcelas de terras rurais, uma vez que nesta região concentra-se 35,5% da área total de imóveis rurais (29,7% em 1992), mas apenas 8,8% dos imóveis rurais do país (6,8% em 1992). Já a região Sul apresenta uma maior concentração de pequenos estabelecimentos (30,7% do total de imóveis rurais do país e apenas 9,9% da área), o que lhe garante uma ocorrência de minifúndios superior a 60%.

Tabela 9

**BRASIL E GRANDES REGIÕES: DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DOS IMÓVEIS RURAIS E ÁREA, SEGUNDO A CLASSIFICAÇÃO PRODUTIVA, 1992 E 2000**

1992	Total dos imóveis rurais		Imóveis rurais produtivos		Imóveis rurais não-produtivos		Minifúndios e imóveis não-classificados	
	Imóveis	Área	Imóveis	Área	Imóveis	Área	Imóveis	Área
Norte	4.4	19.3	6.7	13.6	44.7	78.8	48.6	7.6
Nordeste	27.1	20.5	4.9	15.3	20.4	69.5	74.7	15.2
Sudeste	26.3	17.7	16.9	39.6	27.2	50.4	55.9	10.0
Sul	35.4	12.8	17.1	42.1	20.4	42.6	62.5	15.3
C. Oeste	6.8	29.7	24.7	34.1	38.2	62.7	37.1	3.2
<b>Brasil</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>13.8</b>	<b>28.3</b>	<b>24.5</b>	<b>62.4</b>	<b>61.7</b>	<b>9.2</b>
2000 <sup>a</sup>	Imóveis	Área	Imóveis	Área	Imóveis	Área	Imóveis	Área
Norte	5.6	19.4	2.7	9.2	38.1	78.6	59.3	12.2
Nordeste	28.3	19.8	5.2	15.3	19.3	70.2	75.5	14.6
Sudeste	26.7	15.4	17.5	41.3	24.7	47.8	57.9	10.8
Sul	30.7	9.9	18.5	47.3	18.9	37.2	62.6	15.5
C. Oeste	8.8	35.5	25.4	33.5	37.8	63.5	36.7	3.0
<b>Brasil</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>14.2</b>	<b>27.8</b>	<b>23.3</b>	<b>62.7</b>	<b>62.5</b>	<b>9.5</b>

Fonte: Incra - Atlas Fundiário Brasileiro (1992) e Sistema de Estatísticas Cadastrais (2000).

<sup>a</sup> Situação do Cadastro de Imóveis Rurais do Incra em 06 de Janeiro de 2000..

<sup>30</sup> O Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), desenvolvido e administrado pelo Incra, tem por objetivo o cadastramento e a atualização das seguintes informações acerca dos imóveis rurais: dados pessoais de proprietários, condôminos, parceiros e arrendatários; dimensão e localização dos imóveis; produção agropecuária; distribuição das áreas do imóvel e valor do imóvel. Para fins de cadastramento, são considerados imóveis rurais aqueles de área contínua que seja ou possa ser destinado à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agro-industrial, independentemente de sua localização na zona rural ou urbana. Como o cadastramento dos imóveis rurais é obrigatório (sem o certificado de cadastro não é possível vender, arrendar ou hipotecar o imóvel) e como suas informações são checadas por técnicos especializados, garante-se a amplitude nacional do cadastro e sua fidedignidade.

<sup>31</sup> Situação do Cadastro de Imóveis Rurais do Incra em 06 de Janeiro de 2000.

No que se refere à classificação dos imóveis rurais pelo Inca em produtivos e não-produtivos,<sup>32</sup> surpreende a elevada participação dos imóveis não-produtivos, especialmente no quesito área. Tal participação é particularmente alta no caso da região Norte, onde quase 80% da área ocupada por imóveis rurais encontrava-se na condição de improdutivo em 1992, assim permanecendo até hoje. Com efeito, o que parece ocorrer nessa região é que a existência de grandes extensões de terras ainda completamente despovoadas determinam um baixo custo para esse ativo, facilitando a aquisição de terras como reserva de valor. Além disso, outra situação bastante comum nessa região é a aquisição fraudulenta de grandes extensões de terras por uma única pessoa, a qual, em geral, não pretende desenvolver nenhuma atividade produtiva na propriedade, mas simplesmente aguardar a valorização do imóvel para passá-lo adiante. Este processo de aquisição fraudulenta de terras públicas, conhecido no Brasil como “grilagem” de terras, vem sendo atualmente mapeado e combatido pelo Inca. Para se ter uma idéia, estima-se que, em todo o país, haja cerca de **100 milhões de hectares de terras com suspeita de grilagem**, sendo 55 milhões de hectares apenas no estado do Amazonas (note-se que esta área corresponde a quase um terço da área total do estado, de 157 milhões de hectares).<sup>33</sup> Além do Amazonas, outros estados da região Norte, como Pará, Acre, Rondônia, Amapá e Tocantins, também apresentam grandes extensões de terras com suspeita de grilagem, o que faz da região Norte a principal área do país em termos de suspeita de fraude na propriedade da terra.

Voltando à tabela 9, também parece crítica a situação da região Nordeste, apesar dela apresentar uma participação de imóveis rurais não-produtivos inferior à da região Norte. O maior problema é que a participação dos imóveis rurais produtivos no Nordeste alcança tão somente 5,2% para o número de imóveis (4,9% em 1992) e 15,3% para a área ocupada (15,3% também em 1992), contra médias nacionais de, respectivamente, 14,2% (13,8% em 1992) e 27,8% (28,3% em 1992). Além disso, há uma forte ocorrência de minifúndios (75,5% dos imóveis rurais), que, no entanto, ocupam pouco mais de 14% da área de imóveis rurais da região. No Centro-Oeste, ainda que a participação dos imóveis rurais não-produtivos seja elevada (37,8% dos imóveis rurais e 63,5% da área), a participação dos imóveis rurais produtivos (25,4% dos imóveis e 33,5% da área) é bem superior à média nacional.

Mas é nas regiões Sudeste e, principalmente, Sul, que a proporção de imóveis rurais não-produtivos é mais reduzida, em especial no que se refere à área ocupada por esses imóveis. Nessas duas regiões, a participação dos imóveis rurais não-produtivos alcança, respectivamente, 24,7% e 18,9% no caso do número de imóveis, e 47,8% e 37,2% no caso da área ocupada. Mais interessante é que essas participações são significativamente menores que as verificadas em 1992, quando os imóveis rurais não-produtivos representavam 27,2% e 20,4% do total de imóveis rurais cadastrados no Inca, e a área por eles ocupada representava 50,4% e 42,6%, respectivamente nas regiões Sudeste e Sul.

Tal redução vai de acordo com o esperado, uma vez que os dados de 1992 e 2000 cobrem períodos respectivamente anterior e posterior ao Plano Real (1994). Com a **estabilidade econômica** proporcionada pelo Plano, a tendência esperada seria justamente uma **redução da demanda por terras para reserva de valor** e um **aumento da demanda por outros ativos financeiros mais líquidos**, especialmente tendo-se em conta que, apesar da queda da inflação, a taxa de juros no país permaneceu extremamente alta. Ainda assim, não se verifica uma redução de semelhante magnitude nos dados para o total do país, mas sim um ligeiro aumento da área ocupada por imóveis rurais não-produtivos, devido aos aumentos ocorridos nas regiões Nordeste e Centro-Oeste. Isto parece indicar que outros aspectos além da expectativa de ganhos financeiros dos

<sup>32</sup> Para uma definição dos critérios utilizados pelo Inca para classificar os imóveis rurais em produtivos e não-produtivos, ver o item I.A.2 deste trabalho, que descreve a Lei nº 8629, de 25 de Fevereiro de 1993.

<sup>33</sup> Inca (1999). *O Livro Branco da Grilagem de Terras no Brasil*. Brasília: Inca.

agentes, entre eles a **ocorrência de fraude na aquisição de terras rurais**, devem influenciar a variação da proporção de imóveis rurais não-produtivos no país.

A tabela 10 permite aprofundar a discussão acerca da forte ocorrência de imóveis rurais não-produtivos no país, agora tendo-se em vista o tamanho dos estabelecimentos nas diversas categorias. Para o total de imóveis rurais do país, o grupo de área predominante, no que se refere ao **número de estabelecimentos**, é o de mais de 5 a 100 hectares, onde encontram-se 52,69% dos imóveis rurais brasileiros. Já no que se refere à **área ocupada** pelos imóveis rurais, o grupo de área predominante é o de mais de 1.000 a 10.000 hectares, onde estão concentrados 32,97% da área total dos imóveis rurais do Brasil. Em valores absolutos, isto quer dizer que, no grupo de área de mais de 5 a 100 hectares existem mais de 2,1 milhões de imóveis rurais ocupando cerca de 74 milhões de hectares, enquanto no grupo de mais de 1.000 a 10.000 hectares existem pouco menos de 63 mil imóveis rurais ocupando mais de 160,6 milhões de hectares. Esta situação de concentração fundiária é particularmente crítica na região Norte, onde a maior parte dos imóveis rurais (72,41%) encontra-se no grupo de área de mais de 5 a 100 hectares, enquanto 53,72% da área ocupada com imóveis rurais encontra-se no grupo de mais de 10.000 hectares.

No caso dos imóveis rurais não-produtivos, ainda que 60,79% dos imóveis pertençam à classe de mais de 5 a 100 hectares, eles respondem por apenas 9,38% da área ocupada por imóveis rurais no conjunto do país. A classe de mais de 1.000 a 10.000 hectares, ao contrário, participa com apenas 4,26% dos imóveis rurais não-produtivos, mas responde por quase 35% da área ocupada. Em termos absolutos, isto quer dizer que no grupo de área de mais de 5 a 100 hectares existem quase 575 mil imóveis rurais não-produtivos ocupando uma área de 28,7 milhões de hectares, ao passo que no grupo de mais de 1.000 a 10.000 hectares há pouco mais de 40 mil imóveis rurais não-produtivos, os quais respondem por uma área equivalente a 107 milhões de hectares. Esses dados permitem perceber como a **aquisição de terras com fins especulativos e não produtivos costuma concentrar-se nos estabelecimentos de maior porte**, mostrando não apenas que muitos proprietários adquirem terras como reserva de valor, mas que o fazem em grande quantidade. Fica claro, com isso, o quanto a reforma agrária ainda tem a fazer pela democratização do acesso à terra no Brasil.

A tabela 11 mostra o número total de estabelecimentos agropecuários e a área por eles ocupada, bem como o número de estabelecimentos com terras produtivas não-utilizadas<sup>34</sup> e a área em tais condições, para o Brasil e as grandes regiões, nos anos de 1980, 1985 e 1995 (dados dos Censos Agropecuários). A figura 1, por sua vez, mostra a proporção de terras produtivas não-utilizadas nos estabelecimentos agropecuários do país e das grandes regiões, também nos anos de 1980, 1985 e 1995. O que se percebe, primeiramente, é que houve uma significativa redução da participação de terras produtivas não-utilizadas no total das terras de estabelecimentos agropecuários no país, passando de pouco mais de 6% em 1980 e 1985 para pouco mais de 4% em 1995 (figura a). As reduções mais significativas ocorreram entre 1985 e 1995 no Centro-Oeste, Nordeste e Norte, justamente as regiões que ainda apresentavam, neste período, expansão da fronteira agrícola. No Sudeste e Sul, regiões de ocupação já consolidada, a redução não foi tão significativa, mas ainda assim ocorreu, o que demonstra que mesmo nessas regiões houve uma intensificação do uso da terra.

<sup>34</sup> Nos Censos Agropecuários são consideradas terras produtivas não utilizadas as terras que se prestam à formação de culturas, pastos ou matas mas que não são usadas para tais finalidades. Cabe destacar que não são incluídas nessas terras as áreas ocupadas com caminhos, estradas, construções e lagos, bem como as encostas íngremes e as pedreiras ou então as terras que se tornaram inaproveitáveis devido à erosão, salinização ou desertificação.

Tabela 10

**BRASIL E GRANDES REGIÕES: DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DOS IMÓVEIS RURAIS E ÁREA  
SEGUNDO A CLASSIFICAÇÃO PRODUTIVA E OS GRUPOS DE ÁREA, 2000<sup>a</sup>**

Total de imóveis rurais										
	Até		Mais de 5		Mais de 100		Mais de 1.000		Mais de	
	5 ha		até 100 ha		até 1.000 ha		até 10.000 ha		10.000 ha	
	Imóveis	Área	Imóveis	Área	Imóveis	Área	Imóveis	Área	Imóveis	Área
Norte	6.49	0.09	72.41	9.59	17.24	10.83	3.51	25.77	0.34	53.72
Nordeste	40.61	2.09	46.93	20.51	11.50	37.22	0.92	26.92	0.05	13.26
Sudeste	34.09	2.39	53.16	26.01	12.07	44.60	0.66	19.97	0.02	7.02
Sul	37.83	5.31	56.32	38.03	5.52	38.18	0.33	17.03	0.00	1.45
C Oeste	8.92	0.12	44.64	4.92	36.79	30.55	9.25	59.22	0.40	5.20
Brasil	33.33	1.36	52.69	15.19	12.36	29.36	1.55	32.97	0.07	21.12
Imóveis rurais produtivos										
	Até		Mais de 5		Mais de 100		Mais de 1.000		Mais de	
	5 ha		até 100 ha		até 1.000 ha		até 10.000 ha		10.000 ha	
	Imóveis	Área	Imóveis	Área	Imóveis	Área	Imóveis	Área	Imóveis	Área
Norte	0.30	0.00	28.80	1.74	45.99	10.10	22.61	48.83	2.30	39.32
Nordeste	0.34	0.01	50.27	12.61	45.82	50.44	3.47	30.72	0.09	6.22
Sudeste	0.77	0.04	66.08	18.61	31.08	51.00	2.04	25.36	0.04	4.99
Sul	0.16	0.01	82.57	29.53	16.08	45.56	1.18	23.26	0.01	1.63
C Oeste	0.42	0.00	31.05	2.92	55.09	29.46	12.92	50.16	0.52	17.46
Brasil	0.42	0.01	65.14	11.99	30.54	38.17	3.78	37.72	0.13	12.10
Imóveis rurais não-produtivos										
	Até		Mais de 5		Mais de 100		Mais de 1.000		Mais de	
	5 ha		até 100 ha		até 1.000 ha		até 10.000 ha		10.000 ha	
	Imóveis	Área	Imóveis	Área	Imóveis	Área	Imóveis	Área	Imóveis	Área
Norte	0.07	0.00	49.95	5.14	41.87	12.51	7.42	25.81	0.69	56.54
Nordeste	0.34	0.01	48.89	10.17	46.78	41.68	3.78	31.05	0.21	17.09
Sudeste	1.05	0.06	71.01	24.24	26.71	48.68	1.20	19.03	0.03	7.98
Sul	0.34	0.04	85.88	39.89	13.21	43.70	0.56	15.11	0.01	1.25
C Oeste	0.74	0.01	23.37	1.88	59.64	25.17	15.54	52.05	0.71	20.90
Brasil	0.57	0.01	60.79	9.38	34.15	29.61	4.26	34.96	0.22	26.03
Minifúndios e imóveis rurais não-classificados										
	Até		Mais de 5		Mais de 100		Mais de 1.000		Mais de	
	5 ha		até 100 ha		até 1.000 ha		até 10.000 ha		10.000 ha	
	Imóveis	Área	Imóveis	Área	Imóveis	Área	Imóveis	Área	Imóveis	Área
Norte	10.90	0.73	88.80	44.15	0.13	0.60	0.14	8.11	0.03	46.40
Nordeste	0.14	14.27	99.59	78.54	0.24	1.94	0.04	3.05	0.00	2.20
Sudeste	0.30	21.64	99.41	61.95	0.23	2.28	0.04	3.62	0.01	10.51
Sul	60.30	34.15	39.62	59.54	0.07	2.37	0.01	2.58	0.00	1.35
C Oeste	23.23	3.11	75.97	66.89	0.55	4.54	0.24	17.57	0.01	7.90
Brasil	53.00	14.15	46.84	62.73	0.12	2.03	0.03	5.96	0.00	15.13

**Fonte:** Incra – Sistema de Estatísticas Cadastrais.

<sup>a</sup> Situação do Cadastro de Imóveis Rurais do Incra em 06 de Janeiro de 2000.

Em termos absolutos, a área com terras produtivas não-utilizadas nos estabelecimentos agropecuários do país passou de 24,8 milhões de hectares em 1980 para 24,5 milhões em 1985 e 16,4 milhões em 1995 (tabela 11). Mesmo considerando-se a redução na área total dos estabelecimentos agropecuários, que passou de 374,9 milhões de hectares em 1985 para 353,6 milhões de hectares em 1995, o saldo final foi positivo, ou seja, houve um aumento significativo da intensidade do uso da terra em todo o país entre 1985 e 1995. Pode-se destacar o caso do Centro-Oeste, que foi a única região do país que apresentou aumento da área de estabelecimentos

agropecuários entre 1985 e 1995, e, concomitantemente, apresentou uma redução da área produtiva não-utilizada nesses estabelecimentos de 42,9 milhões de hectares para 28,6 milhões de hectares. Esses dados indicam que, nessa região, houve não apenas uma expansão da área de estabelecimentos que processam alguma exploração agropecuária mas também uma intensificação da utilização da terra nesses estabelecimentos. Com efeito, o Centro-Oeste foi a região que, entre 1985 e 1995, apresentou mais dinamismo em todo o país em termos de produção agropecuária, especialmente porque foi neste período que ocorreu a expansão da produção de soja para a região do cerrado brasileiro.

Tabela 11

**BRASIL E GRANDES REGIÕES: TOTAL DAS TERRAS E TERRAS PRODUTIVAS NÃO-UTILIZADAS, ESTABELECIMENTOS DECLARANTES E ÁREA, 1980, 1985, 1995**

1980	Total		Terras produtivas não-utilizadas	
	Estabelecimentos	Área (ha)	Estabelecimentos	Área (ha)
Norte	408 173	41 559 420	160 780	2 900 418
Nordeste	2 447 513	88 443 907	496 169	12 293 317
Sudeste	890 869	73 502 906	120 236	2 059 980
Sul	1 145 548	47 911 723	183 400	1 210 132
Centro-Oeste	267 748	113 436 463	56 190	6 332 720
BRASIL	5 159 851	364 854 421	1 016 775	24 796 570
1985	Total		Terras produtivas não-utilizadas	
	Estabelecimentos	Área (ha)	Estabelecimentos	Área (ha)
Norte	543 713	62 566 719	219 914	4 862 700
Nordeste	2 798 239	92 054 181	549 465	13 031 828
Sudeste	993 978	73 241 423	130 599	1 663 935
Sul	1 198 542	47 940 106	178 835	958 968
Centro-Oeste	267 337	99 122 399	42 957	4 001 709
BRASIL	5 801 809	374 924 929	1 121 770	24 519 143
1995	Total		Terras produtivas não-utilizadas	
	Estabelecimentos	Área (ha)	Estabelecimentos	Área (ha)
Norte	446 175	58 358 880	150 027	3 407 183
Nordeste	2 326 413	78 296 096	439 651	8 624 961
Sudeste	841 661	64 085 893	91 275	1 301 840
Sul	1 003 180	44 360 364	112 275	618 916
Centro-Oeste	242 436	108 510 012	28 556	2 407 185
BRASIL	4 859 865	353 611 246	821 784	16 360 085

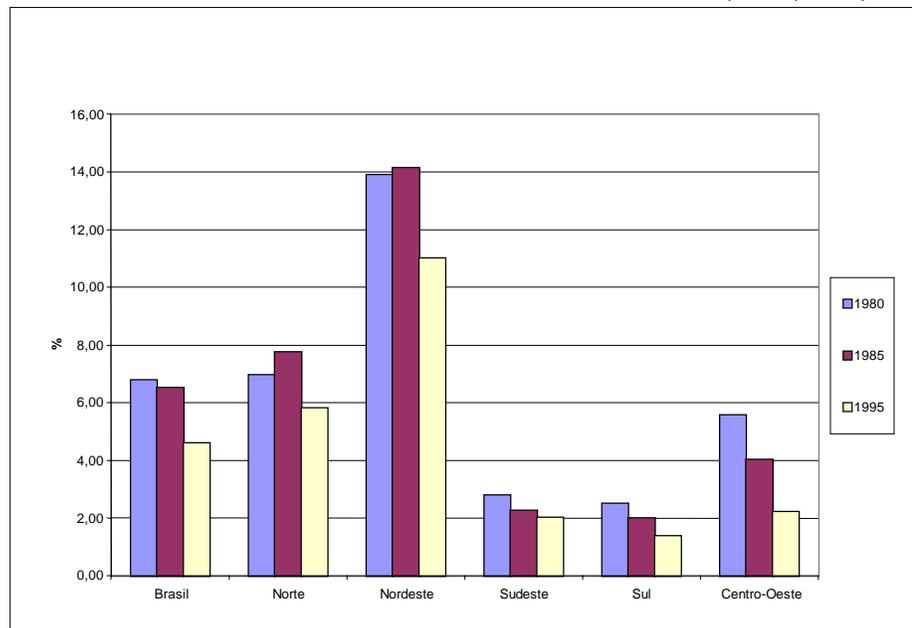
Fonte: IBGE – Censos Agropecuários 1980, 1985 e 1995/96.

Esses dados estão de acordo com a tendência anteriormente destacada de redução da demanda por terra como reserva de valor no país e, portanto, de queda na proporção de terras improdutivas após o Plano Real, pelo menos no que se refere às parcelas nas quais já se processava alguma exploração agropecuária.

Ainda assim, parece claro que a expectativa dos agentes quanto aos ganhos que poderão obter com a terra, relativamente a outros ativos financeiros, não é o único determinante da manutenção, no país, de um alto estoque de terras como reserva de valor. De fato, um aspecto fundamental parece ser a facilidade em obter terras rurais de graça, de maneira fraudulenta, através da “**grilagem**” de terras públicas. Cabe ressaltar que esta só ocorre porque há uma conivência de instituições públicas (governos federais, estaduais e municipais) e privadas (principalmente cartórios de registro de imóveis) no processo de fraude da propriedade da terra. O combate a este tipo de fraude deve, então, ser visto como prioridade para que se obtenha um nível mais elevado de

utilização da terra no país e, portanto, uma redução significativa da proporção de imóveis rurais não-produtivos.

**Figura 1**  
**BRASIL E GRANDES REGIÕES: PARTICIPAÇÃO DAS TERRAS PRODUTIVAS NÃO-UTILIZADAS NA ÁREA TOTAL DOS ESTABELECIMENTOS AGROPECUÁRIOS, 1980, 1985, 1995**



Pode-se apontar, ainda, outras medidas que devem ser adotadas para que seja garantida uma oferta suficiente de terras rurais para fins produtivos, em oposição à atual oferta restritiva devido à elevada proporção de terras mantidas como reserva de valor. São elas: **aumento da tributação das terras improdutivas**, com vistas a elevar o custo de manutenção da terra com fins puramente especulativos; manutenção de um **cadastro atualizado e consolidado em nível nacional dos imóveis rurais**, tanto para controlar as transações e evitar as fraudes como para dar mais garantia e facilitar as transferências de terras; desenvolvimento de um programa para **regularizar a situação dos imóveis rurais sem título**, uma vez que em tais condições os imóveis ficam impedidos de ser transacionados; agilização do processo de **desapropriação de terras dadas como garantia ao Estado** por empréstimos ou outros serviços não pagos, e que poderiam ser disponibilizadas para venda a pequenos produtores. Essas medidas, aliadas ao **combate à grilagem das terras públicas**, devem ser suficientes para disponibilizar um considerável estoque de terras que até o momento vêm sendo utilizadas para outros fins que não a produção agropecuária. Restaria, no entanto, garantir o uso social das terras disponibilizadas, ou seja, garantir que elas seriam adquiridas em pequenas parcelas por agricultores sem-terra. Para isso, no entanto, seria preciso dar condições para que esses agricultores sem-terra participassem do mercado de terras rurais como demandantes, fornecendo-lhes crédito de longo prazo e a taxas de juros compatíveis com os seus ganhos produtivos, acesso à tecnologia, condições de vida decentes e mercado para seus produtos.

O foco desta subseção volta-se agora, portanto, para a questão da demanda por terras rurais, isto é, para a determinação de quem seriam os principais demandantes efetivos de terras no país e para uma aproximação do número de agricultores sem-terra que se encontram atualmente excluídos do mercado de terras rurais brasileiro (demandantes potenciais).

A análise desenvolvida a seguir baseia-se em informações dos Censos Agropecuários sobre a condição do produtor (proprietário, arrendatário, parceiro ou ocupante) nos estabelecimentos

agropecuários do país. Assim, tal análise se restringirá àqueles imóveis nos quais efetivamente se processa alguma exploração agropecuária. Nos imóveis rurais não-produtivos, os responsáveis são, em geral, proprietários, até porque a simples manutenção da terra como reserva de valor e para fins especulativos exige esta condição. Em outras palavras, a ocorrência de arrendamento ou parceria, ao contrário do direito de propriedade, exige que a terra tenha uma função produtiva capaz de justificar o valor que está sendo pago pelo seu uso. Já a ocupação não legalizada também não justifica a manutenção da terra improdutiva, uma vez que ela garante ao ocupante, simplesmente, o acesso ao uso da terra, mas não à sua propriedade.

A tabela 12 mostra a participação percentual de cada categoria de produtores no total de estabelecimentos agropecuários e na área por eles ocupada, para o Brasil e as grandes regiões, nos anos de 1980, 1985 e 1995. As figuras 2 e 3, por sua vez, mostram o número absoluto de estabelecimentos agropecuários e a área (em hectares) por eles ocupada, para o Brasil e as grandes regiões, nos anos de 1980, 1985 e 1995.

**Tabela 12**  
**BRASIL E GRANDES REGIÕES: PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DO NÚMERO DE ESTABELECIMENTOS E DA ÁREA SEGUNDO A CONDIÇÃO DO PRODUTOR NO TOTAL DE ESTABELECIMENTOS, 1980, 1985, 1995**

1980	Total (%)		Proprietário (%)		Arrendatário (%)		Parceiro (%)		Ocupante (%)	
	Estab.	Área (ha)	Estab.	Área (ha)	Estab.	Área (ha)	Estab.	Área (ha)	Estab.	Área (ha)
Norte	7.91	11.39	46.91	66.03	7.01	7.10	1.64	0.42	44.44	26.45
Nordeste	47.43	24.24	58.87	93.10	15.94	1.96	5.05	0.82	20.14	4.13
Sudeste	17.27	20.15	80.68	92.82	6.42	3.74	6.63	1.17	6.27	2.26
Sul	22.20	13.13	73.94	87.54	7.46	6.42	10.35	3.15	8.24	2.88
Centro-Oeste	5.19	31.09	71.89	92.28	9.10	2.05	3.98	0.50	15.03	5.17
Brasil	100.00	100.00	65.71	88.98	11.35	3.52	6.18	1.05	16.76	6.46
1985	Total (%)		Proprietário (%)		Arrendatário (%)		Parceiro (%)		Ocupante (%)	
	Estab.	Área (ha)	Estab.	Área (ha)	Estab.	Área (ha)	Estab.	Área (ha)	Estab.	Área (ha)
Norte	9.37	16.69	57.70	82.21	5.12	2.10	3.09	1.29	34.09	14.40
Nordeste	48.23	24.55	56.35	93.46	13.18	1.55	7.76	1.11	22.71	3.88
Sudeste	17.13	19.53	79.82	91.70	5.72	4.37	6.73	1.41	7.73	2.52
Sul	20.66	12.79	72.71	86.88	7.81	6.72	10.66	3.37	8.81	3.03
Centro-Oeste	4.61	26.44	71.88	94.90	10.46	2.62	5.88	0.45	11.77	2.04
Brasil	100.00	100.00	64.59	90.78	9.91	3.14	7.66	1.31	17.83	4.77
1995	Total (%)		Proprietário (%)		Arrendatário (%)		Parceiro (%)		Ocupante (%)	
	Estab.	Área (ha)	Estab.	Área (ha)	Estab.	Área (ha)	Estab.	Área (ha)	Estab.	Área (ha)
Norte	9.18	16.50	79.87	93.43	0.69	0.26	1.29	0.53	18.16	5.78
Nordeste	47.87	22.14	64.31	93.88	6.57	1.01	7.56	0.97	21.56	4.14
Sudeste	17.32	18.12	86.60	93.54	4.44	3.81	4.30	1.11	4.66	1.55
Sul	20.64	12.54	80.84	89.27	6.53	6.00	5.70	2.29	6.92	2.44
Centro-Oeste	4.99	30.69	87.50	95.92	3.87	2.40	1.02	0.35	7.61	1.33
Brasil	100.00	100.00	74.17	93.79	5.52	2.45	5.71	0.90	14.60	2.87

Fonte: IBGE – Censos Agropecuários 1980, 1985 e 1995/96.

Figura 2

**BRASIL: EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE ESTABELECIMENTOS  
SEGUNDO A CONDIÇÃO DO PRODUTOR, 1980, 1985, 1995**

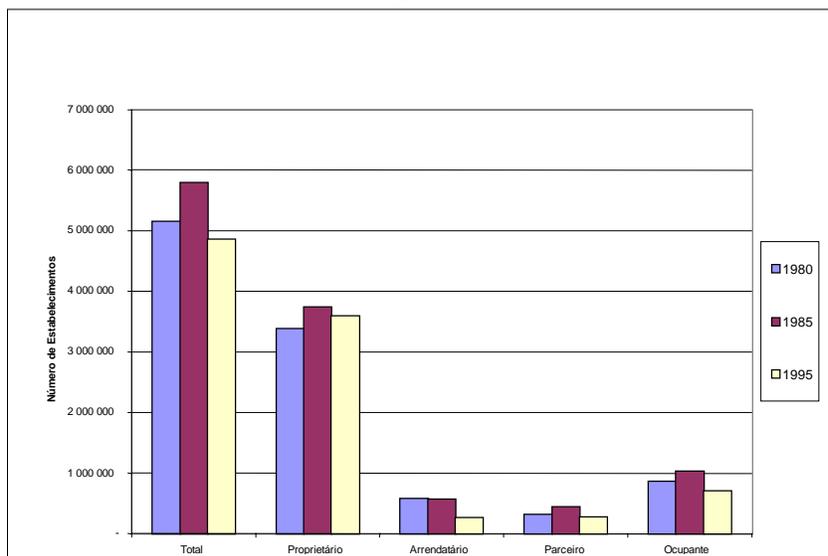
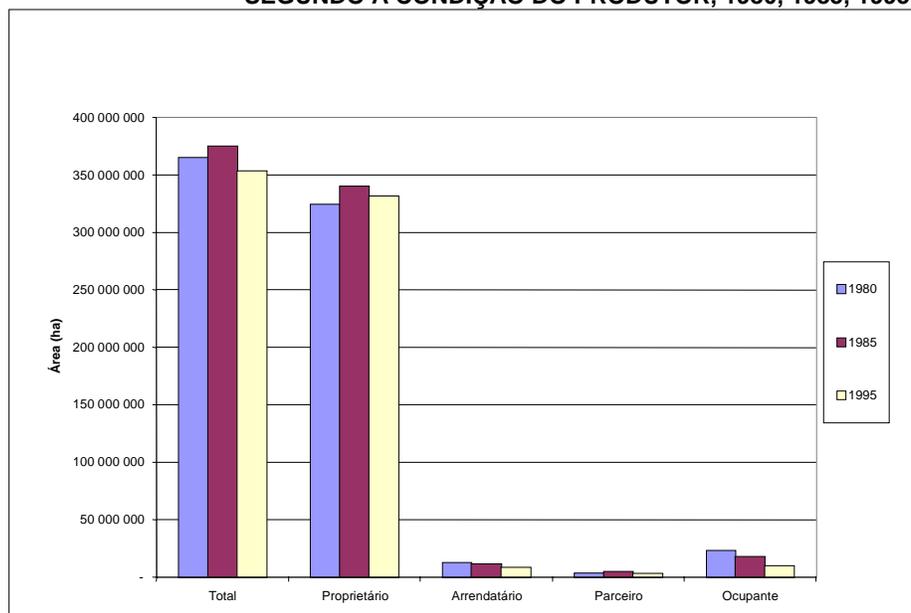


Figura 3

**BRASIL: EVOLUÇÃO DA ÁREA DOS ESTABELECIMENTOS  
SEGUNDO A CONDIÇÃO DO PRODUTOR, 1980, 1985, 1995**



Para o total do país, destaca-se, inicialmente, o importante crescimento da participação de proprietários entre as categorias de produtores, relativamente ao número de estabelecimentos agropecuários, entre 1985 e 1995. Tal crescimento ocorreu concomitantemente a uma redução da participação de todas as outras categorias de produtores no mesmo período. Com efeito, enquanto a participação dos proprietários passou de 64,59% em 1985 para 74,17% em 1995, os arrendatários apresentaram redução de 9,91% para 5,52%, os parceiros, de 7,66% para 5,71% e os ocupantes, de 17,83% para 14,60%. Ressalte-se, ainda, que dessas três categorias, os parceiros e os ocupantes apresentaram aumento da participação entre 1980 e 1985. As regiões que apresentaram os maiores aumentos de participação dos proprietários no número de estabelecimentos agropecuários entre

1985 e 1995 foram o Norte (de 57,70% para 79,87%) e o Centro-Oeste (de 71,88% para 87,50%). Da mesma forma, foram nessas duas regiões que se concentraram as maiores reduções da participação das demais categorias de produtores, com especial destaque para a região Norte, onde a participação de arrendatários passou de 5,12% para 0,69%, a de parceiros, de 3,09% para 1,29% e a de ocupantes, de 34,09% para 18,16%.

No caso de considerar-se a área ocupada pelos estabelecimentos agropecuários, a dominação da categoria de proprietários torna-se ainda mais relevante, sendo que, para o conjunto do país, esta categoria ainda apresentou aumento da participação entre 1985 e 1995, novamente com decréscimo de todas as demais categorias. Entre as regiões, destaca-se o aumento da participação dos proprietários na área ocupada pelos estabelecimentos agropecuários no Norte do país (de 82,21% para 93,43% entre 1985 e 1995). Com efeito, em todas as regiões do país houve aumento da participação desta categoria, sendo que em 1995 todas elas apresentaram participação superior a 93% para os proprietários (com exceção da Região Sul, com 89,27%). Também em todas elas houve redução das demais categorias de produtores entre 1985 e 1995, destacando-se, novamente, o caso da região Norte: redução de 2,10% para 0,26% para os arrendatários, de 1,29% para 0,53% para os parceiros e de 14,40% para 5,78% para os ocupantes.

Em termos absolutos, os proprietários, no Brasil, são responsáveis por 3,6 milhões de estabelecimentos agropecuários, os arrendatários, por 268 mil, os parceiros, por 278 mil e os ocupantes, por 710 mil, segundo os dados do Censo Agropecuário 1995/96 (figura 2). Como o número total de estabelecimentos agropecuários no Brasil reduziu-se de 5,8 milhões para 4,9 milhões entre 1985 e 1995, houve uma redução generalizada em todas as categorias de produtores, mas os mais atingidos foram os arrendatários, com queda de 53% no número de estabelecimentos. De fato, esta categoria, por apresentar uma exigência bastante alta em termos de produtividade, dada a necessidade de pagamento pelo uso da terra em espécie (ou seu equivalente em produto), é normalmente a mais prejudicada em momentos de crise, como a que atingiu a agricultura brasileira em fins da década de 80 e no começo dos anos 90.

Em termos de área, os estabelecimentos agropecuários brasileiros ocupam cerca de 354 milhões de hectares, sendo 332 milhões de proprietários, 8,7 milhões de arrendatários, 3,2 milhões de parceiros e 10 milhões de ocupantes, novamente de acordo com os dados do Censo Agropecuário 1995/96 (figura 3). Entre 1985 e 1995, houve um decréscimo da área ocupada por estabelecimentos agropecuários no país de cerca de 11%, sendo que a categoria mais atingida foi a de ocupantes, cuja área apresentou redução de pouco mais de 43%.

Desta maneira, a demanda efetiva por terras rurais no Brasil, considerando-se as duas últimas décadas, pode ser caracterizada da seguinte maneira: **a demanda pela propriedade da terra é muito mais elevada, para o conjunto do país, do que a demanda apenas pelo seu uso**, representada pelas categorias de arrendatários, parceiros e ocupantes.<sup>35</sup> Além disso, mesmo entre

<sup>35</sup> Pelo lado da oferta, essa preferência pelo uso da terra própria pode estar refletindo os elevados custos de transação nos quais tem que incorrer os proprietários que optam pelo arrendamento ou parceria. Essas duas formas de concessão do uso da terra apresentam elevados custos de transação para o proprietário, decorrentes da necessidade de elaboração de contratos longos e específicos, os quais devem incluir todas as cláusulas referentes às formas de pagamento, garantias, direitos e deveres do usuário da terra e sanções em caso do não cumprimento do contrato. Isto nos parece relevante no que se refere à opção do proprietário de terras pela exploração direta das terras (com ou sem contratação de pessoal) no lugar da concessão do uso da terra a terceiros, através do arrendamento ou parceria.

Além disso, no que se refere à escolha entre arrendamento e parceria por parte dos proprietários de terras, parece importante destacar que estes normalmente preferem o arrendamento porque, entre outros fatores, a regulamentação do uso e da posse temporária da terra (feita pelo Estatuto da Terra e pelo Código Civil Brasileiro) determina que na parceria o proprietário deve incorrer, junto com o parceiro, nos riscos (inclusive perdas produtivas) decorrentes de caso fortuito ou força maior. No arrendamento, ao contrário, o Código Civil estabelece que nem a esterilidade nem o malogro da colheita por caso fortuito autorizam o arrendatário a pedir abatimento no valor do aluguel, salvo ajuste em contrário. Além disso, na parceria o pagamento do aluguel da terra é feito em produto, o que implica que o proprietário ainda terá que vender a sua parte no mercado e, com isso, estar sujeito às variações nos preços das mercadorias agrícolas. Portanto, em termos de segurança e estabilidade do valor a ser obtido pela cessão do uso da terra, o arrendamento encontra-se em melhor posição que a parceria, sob o ponto de vista dos proprietários de terras.

essas categorias, há uma predominância de ocupantes, o que parece indicar que, **entre as formas de acesso ao uso da terra sem acesso à propriedade da mesma, os produtores preferem a menos formal**. Além disso, com a crise que atingiu a agricultura brasileira na década passada, o arrendamento passou a ser ainda mais desprestigiado pelos produtores rurais e o acesso à propriedade da terra, ainda mais valorizado, tendendo a deixar um número ainda maior de demandantes sem acesso a esse mercado (aumento da demanda potencial pela terra).

Em um trabalho recente, David et alli (1999) estimaram a **demanda potencial pela terra** no Brasil de duas maneiras distintas: via nível de pobreza rural e via formalidade/produktividade dos agricultores. No primeiro caso, considerou-se demandantes de terra as famílias residentes na zona rural cuja renda mensal familiar *per capita* não ultrapassasse  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo vigente. O número de pessoas nessa situação, utilizando-se os dados primários do Censo Demográfico 1991, ficou em cerca de **18,8 milhões**, para o total do país. No segundo caso, tomou-se como ponto de partida as informações do Censo Agropecuário 1995/96. Desenvolveu-se uma metodologia de classificação do pessoal ocupado na atividade agropecuária (tanto responsáveis como empregados e pessoal não remunerado), com vistas a determinar, entre essas pessoas, aquelas que poderiam ser consideradas demandantes de algum tipo de política de desenvolvimento rural<sup>36</sup>. Tais políticas incluem o acesso à terra, mas também o acesso à tecnologia, ao crédito e à assistência técnica, entre outros. Neste segundo caso, foram mapeados cerca de **12,2 milhões** de pessoas distribuídas entre todos os estados brasileiros.

Essas duas formas de abordagem da demanda potencial pela terra apresentam características bem distintas: a primeira considera como demandantes de terras a totalidade dos pobres rurais, enquanto a segunda restringe o universo de análise àquelas pessoas que já apresentam algum tipo de vínculo com a terra e com a atividade agropecuária. No caso de tomar-se como demandantes de terras a totalidade dos pobres rurais, está-se considerando que essas pessoas não possuem alternativa de ocupação em atividades não ligadas à terra, ou pelo menos que o acesso à terra seria essencial para tirá-las da linha de pobreza, ainda que elas desenvolvessem, paralelamente, outro tipo de atividade não-agrícola. Já adotando-se a metodologia da formalidade/produktividade, está-se restringindo previamente os demandantes e assumindo que pessoas que não desenvolvem atividade agropecuária não se interessariam por obter acesso à terra, uma vez que encontram-se vinculadas a outros tipos de atividades que não a agropecuária. Além disso, tal metodologia considera a demanda por outros tipos de política de desenvolvimento rural, o que não faz parte do objetivo do presente trabalho. Assim, como em David et alli (1999), também aqui adotou-se como *proxy* do número de demandantes potenciais de terras no país o número de pobres rurais, tomados como aqueles cuja renda mensal familiar *per capita* não ultrapassa  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo. Tal abordagem justifica-se também pela própria tese central deste trabalho, que admite que o acesso à terra, aliado a outras políticas de desenvolvimento rural, pode ser um meio eficaz de combate à pobreza no campo, uma vez que ele garante a condição fundamental para o acesso à produção agropecuária.

A tabela 13 mostra o número e a percentagem de pobres rurais no Brasil, por unidades da federação, nos anos de 1980 e 1991. Infelizmente, não se dispõe de nenhum Censo Demográfico mais recente, o que nos permitiria ter uma visão mais clara acerca da atual situação da pobreza rural no país. Tomando-se o número de pobres rurais como 18,8 milhões em 1991 e tendo-se em conta que, para a zona rural brasileira, a média de pessoas por família é de cerca de 5,6 pessoas,<sup>37</sup> chega-se a um total de 3,4 milhões de famílias demandantes de terras. Fazendo-se o mesmo procedimento para 1980, chega-se a um número de famílias demandantes de terras igual a 2,6

<sup>36</sup> Nesta metodologia, considerou-se como demandante de ações de desenvolvimento rural a totalidade dos parceiros e dos ocupantes, bem como os pequenos produtores e os empregados em condições de baixa produtividade do trabalho. Para maiores detalhes, ver David et alli (1999) p. 111/116.

<sup>37</sup> Média calculada com base nos dados do Censo Demográfico 1991.

milhões. Portanto, segundo esta metodologia, **a demanda potencial pela terra no país aumentou cerca de 31% ao longo da década de 80.**

Tabela 13

**BRASIL E ESTADOS: NÚMERO E PARTICIPAÇÃO DE POBRES NA ZONA RURAL, 1991**

	Pobres na zona rural 1980	Pobres na zona rural 1991	Part. pobres na zona rural 1980	Part. pobres na zona rural 1991
Rondônia	87 753	252 206	0.33	0.53
Acre	57 349	91 195	0.33	0.58
Amazonas	166 930	335 635	0.28	0.56
Roraima	6 736	31 346	0.22	0.44
Pará	462 463	1 051 730	0.27	0.45
Amapá	19 833	22 389	0.27	0.41
Tocantins	227 775	219 926	0.39	0.57
Maranhão	1 370 842	1 833 461	0.49	0.62
Piauí	905 556	925 106	0.71	0.76
Ceará	1 604 382	1 606 077	0.63	0.73
Rio Grande Do Norte	443 900	483 936	0.55	0.65
Paraíba	877 431	833 097	0.65	0.72
Pernambuco	1 172 558	1 335 496	0.49	0.64
Alagoas	506 224	657 197	0.49	0.64
Sergipe	252 489	283 968	0.47	0.58
Bahia	1 998 415	3 273 457	0.41	0.68
Minas Gerais	1 470 178	1 930 227	0.33	0.49
Espírito Santo	214 240	320 120	0.29	0.47
Rio De Janeiro	180 111	228 873	0.19	0.38
São Paulo	307 249	441 365	0.10	0.20
Paraná	811 325	934 115	0.25	0.42
Santa Catarina	244 036	384 707	0.16	0.29
Rio Grande Do Sul	491 426	687 412	0.19	0.32
Mato G. Do Sul	92 870	119 365	0.20	0.33
Mato Grosso	127 198	196 551	0.26	0.37
Goiás	249 147	259 306	0.27	0.34
Distrito Federal	7 683	18 232	0.20	0.22
<b>Brasil</b>	<b>14 356 099</b>	<b>18 756 494</b>	<b>0.36</b>	<b>0.53</b>

Fonte: David et alli (1999).

Este crescimento está de acordo com os dados do Censo Agropecuário sobre demandantes efetivos de terras: uma vez que estes apresentaram redução ao longo da década de 80 e início dos anos 90, era de se esperar que uma parte do contingente de pessoas liberadas da atividade agropecuária por não ter mais condições de acesso à terra fosse engrossar a categoria dos pobres rurais e, conseqüentemente, a dos demandantes potenciais de terras.<sup>38</sup> Assim, subtraindo-se do total de pessoas que deixaram de ter acesso à terra e à produção agropecuária aqueles que migraram para os centros urbanos, e somando-se a este contingente a nova geração de agricultores sem-terra,<sup>39</sup> tem-se o total de demandantes potenciais de terras no país. Estes, juntamente com aqueles agricultores que possuem um vínculo mais informal com a terra (parceiros e ocupantes), devem ser

<sup>38</sup> Outros possíveis destinos para essas pessoas são a migração para os centros urbanos e o emprego rural não-agrícola.

<sup>39</sup> Esses jovens produtores, após formar nova família, podem permanecer no estabelecimento dos pais (provocando subdivisão dos minifúndios e comprometendo a renda obtida da terra) ou seguir trabalhando na atividade agropecuária como empregado de algum outro estabelecimento, parceiro ou arrendatário. Em qualquer caso, eles serão considerados demandantes de terras se a renda que obtém da atividade agropecuária for insuficiente para mantê-lo acima da linha de pobreza.

o **principal alvo de políticas governamentais que visem aumentar o uso social da terra, reduzindo, ao mesmo tempo, seu uso especulativo.**

As políticas para garantir o acesso desses demandantes à terra devem passar, primeiramente, pela **redução do preço da terra rural** (através do aumento da oferta, como já foi visto) e, em seguida, pela **disponibilização de créditos de longo prazo** para a compra de terras e para o custeio da produção. Outras medidas menos diretas também podem ser tomadas com vistas a facilitar o acesso desses demandantes ao mercado de terras rurais, entre as quais pode-se destacar: criação de uma **linha de financiamento em bancos públicos própria para a compra de terras por pequenos produtores rurais**, com menos exigências burocráticas e de garantias; **redução das exigências burocráticas também no processo de compra da terra** pelos pequenos produtores; desenvolvimento de **cadastros regionais informatizados** para facilitar a compra/venda e o arrendamento de terras e a divulgação de informações acerca da capacidade de pagamento dos pequenos produtores; desenvolvimento de um **mercado hipotecário dinâmico** com vistas a permitir a realização de transações de terras a longo prazo entre agentes privados.

Enfim, este tópico teve como objetivo descrever a situação atual de ofertantes e demandantes de terras no Brasil e mostrar de que maneira a intervenção governamental no mercado de terras pode garantir um melhor uso da terra, reduzindo a demanda deste ativo para fins especulativos e aumentando as possibilidades de aquisição de terras para uso produtivo. No entanto, a compreensão da dinâmica do mercado de terras passa também, necessariamente, pela atuação dos demais agentes que participam deste mercado, ou seja, os agentes intermediários e reguladores. Os próximos tópicos analisam a atuação desses agentes nas transações de terras rurais, e de que maneira eles podem contribuir para o desenvolvimento de um mercado de terras mais dinâmico e democrático no país.

## 2. Os agentes intermediários do mercado de terras

A função dos agentes intermediários do mercado de terras rurais, como o próprio nome já diz, é intermediar as transações de compra/venda e arrendamento de terras, aproximando vendedores e compradores ou proprietários e arrendatários, facilitando a difusão de informações acerca dos próprios agentes e do imóvel em questão e, conseqüentemente, reduzindo os custos de transação. Esses agentes são, principalmente, as imobiliárias ou corretoras de imóveis, bem como os corretores individuais, as agências de publicidade e os meios de comunicação (jornais, rádios, etc), entre outros.

A existência de um número significativo de agentes intermediários em um mercado encontra-se relacionada ao seu **grau de desenvolvimento**, medido em termos de número e valor das transações realizadas, bem como a **hábitos regionais** (já que o mercado tende a se constituir em uma esfera geograficamente limitada) e **socio-culturais**. Assim, por exemplo, no caso do mercado de terras rurais, há uma tendência à baixa intermediação das transações, dada a própria localização dos bens transacionados e dos agentes envolvidos, que, em geral, encontram-se distantes dos grandes centros urbanos e, portanto, dos locais de maior concentração de agentes intermediários. Isto, no entanto, não é válido para todas as regiões do país, já que em muitos casos os hábitos socio-culturais da população determinam o estabelecimento de agentes intermediários na própria região onde se realiza a transação. De fato, quanto mais os agentes que transacionam terras rurais demandarem a intervenção de agentes intermediadores, maiores serão as possibilidades de que estes se estabeleçam definitivamente no mercado regional de terras. Isto, no entanto, parte de um hábito socio-cultural previa e regionalmente constituído, o que determina a inexistência de agentes intermediadores em muitas localidades, em especial naquelas de baixa renda.

Este é outro aspecto que merece ser destacado: a demanda por intermediação também encontra-se relacionada ao **nível econômico dos agentes**, o que, dada a renda relativamente mais baixa da população rural, determina uma menor ocorrência de intermediação e, em consequência, a existência de poucos agentes intermediadores no mercado de terras rurais. O problema é que este baixo dinamismo gera dificuldades para a efetivação das transações de terras rurais, dados os altos custos de transação nos quais incorrem os agentes participando isoladamente do mercado aberto. Esses custos são oriundos, principalmente, da inexistência de uma rede de difusão de informações em um mercado com poucos agentes intermediários e da necessidade de que cada agente, isoladamente, assuma os custos da coleta de informações acerca do imóvel e dos outros agentes e da constituição de contratos de elevada especificidade.

Assim, dado que o número de agentes intermediários no mercado de terras rurais depende, fundamentalmente, do grau de desenvolvimento desse mercado e da demanda por intermediação, e dado que esta última é função dos hábitos regionais e socio-culturais dos agentes, bem como do nível econômico dos mesmos, pode-se afirmar, em termos gerais, que:

- Regiões com predominância de pobres rurais tendem a apresentar um reduzido número de agentes intermediários no mercado de terras rurais;
- Regiões pouco dinâmicas ou estagnadas, que apresentam baixa ocorrência de transações de terras rurais também tendem a apresentar um reduzido número de agentes intermediários nesse mercado;
- Regiões com baixo nível educacional da população tendem a apresentar hábitos socio-culturais mais conservadores e também, portanto, uma demanda mais reduzida pela intermediação;
- No caso de regiões localizadas próximas a importantes centros urbanos, os agentes interessados podem utilizar os agentes intermediários aí estabelecidos, sem necessidade de que a própria região apresente alta demanda por intermediação ou forte dinamismo.

Assim, percebe-se que as regiões que apresentam uma tendência mais forte a desenvolverem a intermediação no mercado de terras rurais são aquelas cujo nível econômico-socio-educacional da população é mais elevado, ou então aquelas que se localizam próximo a importantes centros urbanos. Ora, o público-alvo de programas de redistribuição de terras, sejam eles baseados no mercado ou na desapropriação, apresentam características opostas a essa. Isto significa que, de maneira geral, **o ambiente encontrado nas regiões beneficiadas por programas como o Cédula da Terra é pouco propício ao desenvolvimento de um mercado de terras dinâmico**, o que, dado o seu caráter fundamentalmente mercantil, pode vir a comprometer o próprio andamento do programa. Fica claro, desta forma, que a implementação de programas de redistribuição de terras ou de “reordenação fundiária” baseados no mercado não pode ocorrer independentemente de uma **política conjunta de melhoria da qualidade de vida e de produção, aumento da renda, inserção social e conscientização política** da população rural da região em questão, sob pena de inviabilizar o programa. Assim, percebe-se que a implementação de programas como esses não pode se dar de forma alheia ao ambiente social, institucional e regulatório regionalmente vigente, devendo, de fato, considerá-lo e, quando necessário, modificá-lo, adequando-o às necessidades de sucesso do programa.

### 3. Os agentes reguladores do mercado de terras

Em qualquer mercado, a regulação é necessária para reduzir a possibilidade de ocorrência de comportamentos oportunistas por parte dos agentes e, em consequência, reduzir também a incerteza e os custos de transação. No caso do mercado de terras rurais, os agentes reguladores têm a função

de regulamentar e garantir os direitos de propriedade, bem como exigir do proprietário de terras o uso social das mesmas, uma vez que, segundo a Constituição de 1988, ambos os conceitos estão interligados. Os agentes reguladores do mercado de terras rurais podem ser classificados em dois grandes grupos: aqueles que **normatizam** o funcionamento do mercado, e aqueles que **fazem cumprir** essas normas. No primeiro grupo encontra-se todo o aparelho legislativo estatal (federal, estadual e municipal), ao passo que no segundo estão as instituições, públicas e privadas, que atuam diretamente na regulação do mercado de terras, como é o caso dos cartórios de registro de imóveis e do próprio Incra.<sup>40</sup>

No Brasil, as legislações federal, estadual e municipal são subordinadas, em primeiro lugar, à Constituição vigente, a qual é, nos dias atuais, a de 1988. Assim, quaisquer leis ou normas promulgadas com o intuito de regular o mercado de terras devem, ao menos teoricamente, estar condizentes com os princípios constituintes que regulam a propriedade e o uso da terra, os quais já foram apresentados no item 2 deste trabalho. Também a Lei 8629, que regulamenta o uso social da terra, se sobrepõe a qualquer lei agrária estadual ou municipal. Logo, os princípios fundamentais que regem os direitos de propriedade e a obrigatoriedade do uso social da terra são válidos indistintamente para todo o país. Além disso, na medida em que apenas os imóveis rurais considerados produtivos, segundo os critérios estabelecidos na Constituição de 1988 e na Lei 8629, podem ser legalmente transacionados, esses princípios constituem também a regulamentação fundamental do mercado de terras, à qual todas as demais normas devem estar subordinadas.

No caso dos órgãos e instituições “executores”, que fazem cumprir as leis e normas estabelecidas para o funcionamento do mercado de terras, eles variam bastante de uma região para outra, até porque esta tende a ser uma função descentralizada. O Incra, por exemplo, têm uma série de superintendências regionais às quais compete coordenar e executar, nas suas respectivas áreas de atuação, as atividades determinadas pelo órgão central. Da mesma forma, os cartórios de registros de imóveis, ainda que obedeçam a normas administrativas nacionalmente padronizadas, atuam em uma região geográfica bastante limitada, que é a comarca (circunscrição judiciária). Essa forma de atuação descentralizada dos órgãos executores tem o intuito de facilitar o acesso aos agentes interessados, bem como reduzir os custos e o tempo de execução e evitar erros e fraudes. É no cartório de registro de imóveis que deve ser registrada a propriedade das terras, para que o titular do registro possa ter plenos direitos de domínio e posse sobre as mesmas. No entanto, para fins de venda, arrendamento ou hipoteca, o proprietário deve ainda ter seu imóvel rural cadastrado no Incra, sob pena de não poder exercer plenamente esses direitos.

Não faz parte do escopo deste trabalho a descrição detalhada das funções e da forma de atuação dos agentes reguladores do mercado de terras, mas apenas uma mostra geral de como as transações de terras rurais encontram-se subordinadas a determinados princípios fundamentais e a certas normas administrativas. Estas são necessárias para padronizar e documentar as transações de terras, reduzindo custos derivados da elaboração de contratos altamente específicos, ao passo que aqueles são essenciais para garantir a subordinação das relações mercantis aos interesses sociais da população brasileira.

Enfim, nesta seção buscou-se apresentar o papel dos diversos agentes do mercado de terras rurais na dinâmica de funcionamento do mesmo, justificando, com base na teoria dos custos de transação, a atuação desses agentes no sentido de facilitar e regular as transações de terras rurais. O **maior dinamismo do mercado de terras rurais** estaria ligado, assim, à **democratização do acesso à terra**, na medida em que a redução das exigências legais e burocráticas decorrentes da

<sup>40</sup> O Incra atua no mercado de terras na medida em que é o órgão responsável pelo cadastramento e fiscalização de imóveis rurais, e dado que sem o certificado de cadastramento o imóvel não pode ser vendido, arrendado, hipotecado ou parcelado, sob pena de nulidade da transação. Além disso, compete ao Incra a fiscalização do cumprimento da função social do imóvel rural, sendo que o imóvel considerado improdutivo (de acordo com a lei 8.629) é passível de desapropriação e não pode ser adquirido no âmbito de programas de redistribuição fundiária através do mercado (Cédula e Banco da Terra).

maior disponibilidade e difusão de informações repercute, fundamentalmente, nas possibilidades de efetivação de transações de terras por parte de pequenos produtores agrícolas e trabalhadores rurais sem-terra. Isto se torna particularmente importante quando se tem em vista os novos programas governamentais (Cédula e Banco da Terra) de financiamento da compra de terras para produtores familiares e, mais ainda, que o sucesso deste tipo de programa depende do dinamismo dos mercados de terras regionais e da capacidade de garantir a participação ativa dos pequenos produtores nesses mercados. Cabe ressaltar, ainda, que, como já foi dito anteriormente, a implantação deste tipo de programa de redistribuição de terras via mercado só foi possível recentemente, graças à significativa redução do preço da terra no país (a ser analisada no próximo tópico) e à estabilidade macroeconômica.

### C. Evolução do preço da terra no país

Nesta seção, será feita uma análise da evolução do preço da terra no país, desde a década de 60, tendo em vista seus determinantes produtivos e especulativos. Não se pretende, aqui, desenvolver modelos econométricos para mostrar os diversos fatores que, historicamente, influenciaram e ainda influenciam o preço da terra rural, mas sim partir de resultados já alcançados por outros autores cujo objeto central de estudo foi justamente este.<sup>41</sup> Com efeito, o objetivo desta seção é mostrar de que maneira as decisões de política agrária, monetária e fiscal, implementadas em nível nacional, modificam as expectativas dos agentes em relação aos ganhos que eles poderão obter com as terras rurais, frente a outros ativos, e, portanto, modificam também o nível de preços da terra para o conjunto do país. Em termos regionais, no entanto, muitas dessas decisões políticas têm seus efeitos diluídos por fatores locais, com os quais interagem, o que determina a necessidade de que se realize uma análise à parte para a avaliação dos determinantes do preço da terra rural na região alvo deste trabalho, a Zona da Mata Pernambucana, o que será feito posteriormente.

Existe, na literatura atual, uma grande variedade de autores que, estudando os determinantes do preço da terra, divergem quanto à natureza destes, sua importância relativa e seus impactos sobre o nível de preços com o qual se deparam os agentes no mercado de terras. É bastante comum, por exemplo, deparar-se com uma série de trabalhos que apresentam modelos econométricos para avaliar o peso de determinantes macroeconômicos, como as políticas agrícola, creditícia, fiscal e monetária, no nível de preços da terra. Ao mesmo tempo, verifica-se a existência de inúmeros trabalhos em outra direção, ou seja, que consideram os determinantes microeconômicos do preço da terra, destacando-se, entre eles, características como a qualidade da terra, sua localização e seu potencial produtivo. Enquanto a primeira forma de análise é mais comum para tratar dados bastante agregados, por exemplo, a nível nacional, a segunda forma se encaixa melhor em dados regionais. Em ambos os casos, no entanto, é comum admitir-se que o preço da terra depende da demanda por este ativo, e que esta sim se vê influenciada pelos mais diversos fatores.

Enquanto **ativo de capital**,<sup>42</sup> a terra tem sua demanda afetada pela expectativa dos agentes em relação aos ganhos produtivos que poderão obter com o seu uso, ou seja, neste caso, fatores como a produtividade esperada dos fatores de produção e os preços relativos, entre outros, são determinantes da demanda pela terra e, portanto, do seu nível de preços. Enquanto **ativo líquido**,<sup>43</sup> a terra tem sua demanda condicionada pela expectativa dos agentes em relação aos ganhos especulativos que poderão obter com a sua venda futura, tendo em vista a variação esperada em seu preço e nos preços de outros ativos líquidos. Essas duas funções da terra, como ativo de capital e

<sup>41</sup> Para maiores detalhes, ver Romeiro e Reydon (1994), Reydon e Plata (1999), Guanziroli (coord., 1999), Sayad (1982) e Brandão (1986).

<sup>42</sup> Ativos de capital são aqueles que são utilizados na produção de outros bens.

<sup>43</sup> Ativos líquidos são aqueles que podem ser transacionados em um mercado secundário estabelecido em um prazo relativamente curto e sem perderem o seu valor.

como ativo de valor,<sup>44</sup> atuam simultaneamente nas expectativas dos agentes, determinando a chamada taxa média esperada de retorno da terra, que inclui os ganhos produtivos e especulativos esperados. É a comparação entre essa taxa média de retorno e a taxa média de retorno da economia, sendo esta última determinada pelo crescimento da economia como um todo, que define a decisão de compra de uma parcela de terra rural. Como bem definiram Romeiro e Reydon (1994), “quando adquire uma propriedade, o seu comprador na realidade está adquirindo as rendas futuras esperadas desse ativo (ganhos produtivos), assim como um possível crescimento futuro do seu valor (ganhos especulativos)”.

Em termos gerais, em momentos de crescimento da economia, há uma tendência ao aumento da demanda por ativos de capital, uma vez que as perspectivas de aumento da renda e do consumo sugerem aos agentes que eles poderão obter elevados ganhos produtivos. Ao mesmo tempo, em tais momentos, há uma tendência à redução da demanda por ativos líquidos. Em situações opostas, ou seja, em períodos de crise econômica, há uma tendência à redução da demanda por ativos de capital e crescimento da demanda por ativos líquidos, dada a necessidade que os agentes têm de se protegerem da incerteza nesses períodos, preferindo ativos de elevada liquidez. Cabe ressaltar, entretanto, que como a terra não está entre os ativos mais líquidos, sua demanda em momentos de crise tende a subir menos que a de outros ativos líquidos. Já em períodos de inflação elevada, a terra é demandada enquanto reserva de valor, por ser um ativo líquido que tende a manter o seu valor ao longo do tempo.

Além da **taxa de crescimento da economia**, outros fatores que, segundo a maioria dos autores consultados, influenciam fortemente a demanda por terras rurais e, portanto, o seu preço são: as **políticas creditícias** para o setor agrícola, os **preços recebidos pelos agricultores** e a **remuneração de certos ativos financeiros**. O crédito agrícola aparece, em geral, como um dos mais importantes determinantes do preço da terra, sendo que sua relação com este preço é positiva, por dois motivos: por um lado, o aumento do crédito destinado ao investimento na atividade agropecuária aumenta a produtividade da terra e os ganhos produtivos esperados de seu uso; por outro lado, o desvio de crédito do investimento para a compra de terras eleva diretamente o seu preço. Da mesma forma, os preços recebidos pelos produtores, que refletem a remuneração da atividade agropecuária, apresentam uma relação positiva com o preço da terra. Já a remuneração de outros ativos financeiros apresentam uma relação negativa com o preço da terra, na medida em que dizem respeito a alternativas de investimento dos agentes, que comparam os ganhos esperados desses ativos com os da terra.

A figura 4 mostra a evolução do preço real da terra de lavouras no Brasil, entre 1966 e 1998, com os dados da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Com base nesses dados, pode-se distinguir cinco períodos de grandes transformações na economia brasileira e, portanto, de significativa mudança no nível de preços da terra no país.

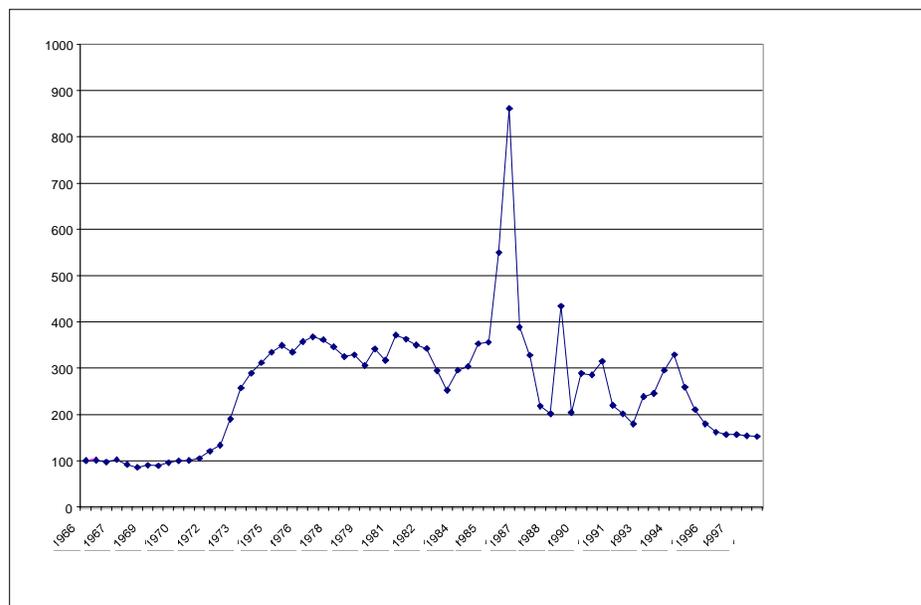
O primeiro período que merece destaque abrange os anos de 1970 a 1976, ou, mais especificamente, de 1972 a 1975, quando percebe-se um importante aumento no preço da terra. Nesse período, a agricultura brasileira passava por um **processo de modernização**, com ganhos de produtividade e introdução de tecnologia, que valorizou consideravelmente o uso produtivo da terra. Ao mesmo tempo, este foi um período de importantes mudanças na **política creditícia**, uma vez que o crédito rural passou a ser **subsidiado** pelo governo, inclusive com a ocorrência de taxas

---

<sup>44</sup> Da mesma forma que a mão-de-obra familiar difere do trabalho utilizado comercialmente, também pode-se identificar entre os produtores familiares funções da terra diferentes daquelas atribuídas a este ativo pela literatura econômica tradicional. Por exemplo, o fato dos pequenos agricultores e seus familiares viverem, na maior parte dos casos, no próprio estabelecimento onde produzem determina uma nova função para a terra, como local de moradia. A terra também significa, para esses produtores, o meio de obtenção de sua subsistência (na forma de produto consumido no próprio estabelecimento), o que de certa maneira funciona como uma defesa contra as variações econômicas, indicando uma outra função para a terra familiar.

de juros negativas para o setor<sup>45</sup>. Isto foi possível graças à abundância de recursos externos (petrodólares), que foram amplamente captados pelos países latino-americanos. Outro fator de grande importância neste período foram as **elevadas taxas de crescimento** verificadas no conjunto da economia brasileira neste período, resultado dos investimentos realizados no âmbito do II Plano Nacional de Desenvolvimento (IIPND), o que promoveu o aumento da demanda por alimentos e matérias-primas em nível nacional.

Figura 4  
BRASIL: EVOLUÇÃO DO PREÇO REAL DA TERRA, 1966-1998



Fonte: FGV.

O segundo período em destaque vai de 1981 a 1984, anos de profunda crise para a maioria dos países latino-americanos, entre eles o Brasil. Entre esses anos, toda a região foi atingida pela crise da dívida externa, que teve seu ápice com a declaração da moratória mexicana, em 1982. A partir deste ano, os países latino-americanos se viram alijados dos fluxos externos de financiamento, o que repercutiu fortemente nas políticas de desenvolvimento interno praticadas na região. No caso brasileiro, e especificamente na política de desenvolvimento para o setor agrícola, o resultado foi uma **redução dos recursos** transferidos do governo para os agricultores, bem como uma preocupação em **indexar as taxas de juros** praticadas nos empréstimos ao setor rural a algum índice inflacionário, acabando, portanto, com os subsídios ao setor.<sup>46</sup> Isto repercutiu diretamente sobre as expectativas de ganhos produtivos dos agricultores, resultando em uma importante redução do preço da terra. Da mesma forma, a forte **redução das taxas de crescimento da economia** brasileira também influenciou a queda do preço da terra neste período.

O terceiro período relevante foi o ano de 1986, quando ocorreu o maior *boom* do preço da terra no país. Segundo Romeiro e Reydon (1994), neste ano o preço da terra agrícola no Brasil sofreu um acréscimo de aproximadamente 140% em termos reais. Este forte aumento foi resultado da política econômica desenvolvida pelo governo no chamado **Plano Cruzado**, que contou com

<sup>45</sup> Segundo Leite (1999), “no período de 1969 a 1979 (...), os subsídios repassados pelo programa (Sistema Nacional de Crédito Rural – SNCR) expressaram-se através de uma taxa de juros real negativa, cujo ápice atingiu 26,19% neste último ano”.

<sup>46</sup> Apesar dessa preocupação, os subsídios ao setor agropecuário, sob a forma de taxas de juros negativas, somente serão completamente eliminados na década de 90. Ao longo da década de 80, com a efetiva redução do volume de empréstimos, o que se vê é uma maior seletividade na concessão de crédito, privilegiando determinadas cadeias agroindustriais (a sucro-alcooleira, a tritícola e a algodoeira, por exemplo) em detrimento de uma política de crédito mais abrangente. (Leite, 1999).

“congelamento dos preços, ganhos salariais reais, queda acentuada da rentabilidade de todas as aplicações financeiras e alguma elevação dos níveis de investimento” (Romeiro e Reydon, 1994). O aumento dos salários determinou uma elevação da demanda por alimentos, modificando, portanto, as expectativas de ganhos produtivos dos agricultores e impactando positivamente a demanda pela terra e o seu preço. Ao mesmo tempo, a falta de alternativas em aplicações financeiras elevou as vantagens da terra como ativo líquido e as **elevadas taxas de inflação** que se seguiram ao fim do plano determinaram ainda o crescimento da demanda pela terra como reserva de valor.

O quarto período, de grande instabilidade econômica e, portanto, de elevada variabilidade no preço da terra, vai de 1987, após o fim do Plano Cruzado, a 1994, início do Plano Real, que estabilizou a economia brasileira e permitiu a queda consistente no preço da terra rural no país. Entre esses dois planos, houve o **Plano Collor**, em 1990, com apreensão da poupança, redução da liquidez da economia, e consequente queda das transações de terras rurais, com redução do preço das mesmas. Nos demais anos deste período, a demanda por terra, principalmente como ativo líquido e reserva de valor, e o seu preço variaram de acordo com as perspectivas de ganhos de outros ativos líquidos frente à terra, principalmente porque esses foram anos de **crecente liberalização dos mercados financeiros**.

O quinto e último período, e talvez o mais importante para os propósitos deste trabalho, começa em 1995 e vigora até os dias atuais. Este período tem sido marcado, como já foi dito, por uma consistente redução do preço da terra agrícola, proporcionada, por um lado, pela **estabilidade econômica** (queda da demanda pela terra como reserva de valor e como ativo líquido) e, por outro lado, pela **política restritiva de crédito** para o setor agrícola e pelas **altas taxas de juros** vigentes na economia. Como também já foi mencionado, foi essa redução do preço da terra rural que permitiu a implantação, no país, de programas de redistribuição de terras via mercado, tais como o Cédula e o Banco da Terra, permitindo a participação de pequenos produtores e trabalhadores rurais sem-terra no mercado desse ativo.



## Referências bibliográficas

---

- Amaral, Alessandra G. D. (1994), *A Análise de Oliver sobre a economia dos custos de transação – Uma resenha teórica*, Rio de Janeiro, UFRJ/FEA, Texto discente Nº 17, 103 p.
- Anand, Sudhir (1946), *Inequality and poverty in Malasya: Measurement and decomposition*, Oxford, Oxford University Press.
- Athaydes, Olmiro G. e Lisete D. G. Athaydes (1984), *Teoria e prática do parcelamento do solo*, São Paulo, Saraiva, 121 p.
- Barp, Wilson José (1998), *O Novo perfil da violência contra o trabalhador rural*, NEAD: [www.dataterra.org.br](http://www.dataterra.org.br).
- Bittencourt, Gilson (1999), *Banco da Terra – Análise econômica e exemplos de financiamentos*, NEAD: [www.dataterra.org.br](http://www.dataterra.org.br).
- Brandão, Antônio S. (1986), O preço da terra no Brasil: Verificação de algumas hipóteses. *Ensaio Econômicos EPGE*, Rio de Janeiro, FGV, Nº 29.
- Cardim, Sílvia E. C. S, Paulo De Tarso L. Vieira, e José Leopoldo R Viégas. (1999), *Análise da estrutura fundiária brasileira*, NEAD: [www.nead.gov.br](http://www.nead.gov.br)., 32p.
- Coase, R. H. (1937), “The nature of the firm”. *Economica*, nov. p. 386-405.
- Cortes, Fernando e Rosa M. Rubacalva (1988), Gini, El cambio en la desigualdad y sus componentes, In *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol.3, Nº 2, maio-agosto, p.325-338.
- David, Maria Beatriz; Enali De Biaggi; Mônica Rodrigues; Paula Rollo; Antonio David, e Rosane Peres (1999), *Mão-de-obra, emprego e demanda por reforma agrária*, Relatório Final da Pesquisa, Brasília, NEAD, 131p.
- David, Maria Beatriz; Philippe Waniez, e Violette Brunstlein (1998), *Situação social e demográfica dos beneficiários da reforma agrária: Um Atlas*, Rio de Janeiro, IPEA. Texto para Discussão nº 548, 37p.
- Fiani, Ronaldo (1992), *Teoria dos custos de transação: Uma nota didática*, Rio de Janeiro, Instituto de Economia/UFRJ.

- Filho, José J. C. (1999), A “Nova Reforma Agrária” de FHC, NEAD: [www.dataterra.org.br](http://www.dataterra.org.br)
- Fonseca, Maria Guadalupe P.; Rosângela L. Cavallazzi, e Maria Arair P. Paiva, (1994), *Teoria jurídica e práticas agrárias: O conflito no campo*, Rio de Janeiro, Idéia Jurídica, 143p.
- Hayek, F. (1945), “The use of knowledge in society”, *American Economic Review*, set., Nº 35, p. 519-530.
- IBGE. *Microdados dos Censos Demográficos 1980 e 1991*.  
\_\_\_ *Censos Agropecuários 1980, 1985 e 1995/96*.
- INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária) (1999a), *Reforma Agrária – Conceitos e objetivos*, [www.incra.gov.br](http://www.incra.gov.br).
- \_\_\_ (1999b), *Estatuto da Terra – Lei Nº 4504 de 30 de Novembro de 1964*, [www.incra.gov.br](http://www.incra.gov.br).
- \_\_\_ (1999c), *Famílias assentadas pelo Governo FHC*, [www.incra.gov.br](http://www.incra.gov.br).
- \_\_\_ (1999a), *Histórico do INCRA*, [www.incra.gov.br](http://www.incra.gov.br).
- Gischokow, Emílio Alberto M., (1988), *Princípios de direito agrário: Desapropriação e reforma agrária*, São Paulo, Saraiva, 273 p.
- Guanziroli, Carlos (coord.); Ademar Romeiro; Bastian Reydon; Ludwig A. Plata (1999), *Impacto do ITR nos preços da terra na concentração fundiária*, Projeto de Cooperação Técnica INCRA/FAO, NEAD, [www.dataterra.org.br](http://www.dataterra.org.br)
- Leite, Sérgio (1999), *Políticas públicas, padrão de financiamento e agricultura no Brasil (1986-1996)*. Rio de Janeiro: CPDA. Série Debates Nº 8. 68p.
- Lima, Rafael Augusto M. (1997), *Direito Agrário – 2ª Edição atualizada e ampliada*, Rio de Janeiro, Renovar, 494p.
- Manzo, Airosa F. (1998), *Divisão, demarcação e tapumes: Teoria, legislação, jurisprudência e prática*, Campinas, Aga Juris, 366p.
- Medeiros, Leonilde S. (1993), *Reforma Agrária: Concepções, controvérsias e questões*, NEAD: [www.dataterra.org.br](http://www.dataterra.org.br).
- Ministério Extraordinário de Política Fundiária (1999), *Banco da Terra – Manual de Operações*, [www.Incra.gov.br/banco/manual.htm](http://www.Incra.gov.br/banco/manual.htm)
- Navarro, Zander (1998), *O Projeto-Piloto Cédula da Terra – Comentário sobre as condições sociais e político-institucionais de seu desenvolvimento recente*, mimeo.
- NEAD (Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento) (1999a), *O Projeto Cédula da Terra*, [www.dataterra.org.br](http://www.dataterra.org.br).
- \_\_\_ (1999b), *Agricultura familiar, reforma agrária e desenvolvimento local para um novo mundo rural – Política de desenvolvimento rural com base na expansão da agricultura familiar e sua inserção no mercado*, [www.dataterra.org.br](http://www.dataterra.org.br).
- Reydon, Bastiaan e Ludwig Plata (1999), *Evolução recente do preço da terra rural no Brasil e os impactos do Programa Cédula da Terra*, NEAD, [www.dataterra.org.br](http://www.dataterra.org.br). 15 p.
- Rezende, Gervásio C. (1999), *Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária (PROCERA): Institucionalidade, subsídio e eficácia*, NEAD, [www.dataterra.org.br](http://www.dataterra.org.br)
- Romeiro, Ademar e Bastiaan Reydon, coord. (1994), *O Mercado de terras*, Brasília, IPEA, Série Estudos de política agrícola, Relatórios de pesquisa Nº 13, 204 p.
- Sayad, J. (1983), *Especulação em terras rurais, efeitos sobre a produção agrícola e o novo ITR, Pesquisa e planejamento econômico*, Rio de Janeiro, IPEA, Vol.12, Nº 1, p. 87-108.
- Tavares Dos Santos, José Vicente (1999), *Conflitos sociais agrários*, NEAD, [www.dataterra.org.br](http://www.dataterra.org.br).
- Wanderley, Maria de Nazareth B. (1996), *Raízes históricas do campesinato brasileiro*, Caxambu, Anais do XX Encontro Anual da ANPOCS.
- Williamson, O. E. (1986a), *Economic organization – Firms, markets and policy control*, Wheatshelff Books Ltd.
- \_\_\_ (1986b). *New developments in the analysis of market structure*, London: The Macmillan Press.
- \_\_\_ (1976), *The economic institutions of capitalism*, p. 15/42.
- \_\_\_ (1975a), “Understanding the employment relation: The analysis of idiosyncratic exchange”, *Bell Journal of Economics*, Nº 6, Spring.
- \_\_\_ (1975b). *Markets and hierarchies: Analysis and antitrust implications*, New York, The Free Press.
- \_\_\_ (1971a), “The vertical integration of production: Market failure considerations”. *American Economic Review*, Nº 61, May.
- \_\_\_ (1970), *Corporate control and business behavior*, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.



Serie

desarrollo productivo

### Números publicados

- 44 Restructuring in manufacturing: case studies in Chile, México and Venezuela (LC/G.1971), Red de reestructuración y competitividad, Carla Macario, agosto de 1998. [www](#)
- 45 La competitividad internacional de la industria de prendas de vestir de la República Dominicana (LC/G.1973), Red de empresas transnacionales e inversión extranjera, Lorenzo Vicens, Eddy M. Martínez y Michael Mortimore, febrero de 1998. [www](#)
- 46 La competitividad internacional de la industria de prendas de vestir de Costa Rica (LC/G.1976), Red de inversiones y estrategias empresariales, Michael Mortimore y Ronney Zamora, agosto de 1998. [www](#)
- 47 Comercialización de los derechos de agua (LC/G.1989), Red de desarrollo agropecuario, Eugenia Muchnick, Marco Luraschi y Flavia Maldini, noviembre de 1998. [www](#)
- 48 Patrones tecnológicos en la hortofruticultura chilena (LC/G.1990), Red de desarrollo agropecuario, Pedro Tejo, diciembre de 1997. [www](#)
- 49 Policy competition for foreign direct investment in the Caribbean basin: Costa Rica, Jamaica and the Dominican Republic (LC/G.1991), Red de reestructuración y competitividad, Michael Mortimore y Wilson Peres, mayo de 1998. [www](#)
- 50 El impacto de las transnacionales en la reestructuración industrial en México. Examen de las industrias de autopartes y del televisor (LC/G.1994), Red de inversiones y estrategias empresariales, Jorge Carrillo, Michael Mortimore y Jorge Alonso Estrada, septiembre de 1998. [www](#)
- 51 Perú: un CANálisis de su competitividad internacional (LC/G.2028), Red de inversiones y estrategias empresariales, José Luis Bonifaz y Michael Mortimore, agosto de 1998. [www](#)
- 52 National agricultural research systems in Latin America and the Caribbean: changes and challenges (LC/G.2035), Red de desarrollo agropecuario, César Morales, agosto de 1998. [www](#)
- 53 La introducción de mecanismos de mercado en la investigación agropecuaria y su financiamiento: cambios y transformaciones recientes (LC/L.1181 y Corr.1), Red de desarrollo agropecuario, César Morales, abril de 1999. [www](#)
- 54 Procesos de subcontratación y cambios en la calificación de los trabajadores (LC/L.1182-P), Red de reestructuración y competitividad, Anselmo García, Leonard Mertens y Roberto Wilde, N° de venta: S.99.II.G.23, (US\$10.00), 1999. [www](#)
- 55 La subcontratación como proceso de aprendizaje: el caso de la electrónica en Jalisco (México) en la década de los noventa (LC/L.1183-P), Red de reestructuración y competitividad, Enrique Dussel, N° de venta: S.99.II-G.16 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
- 56 Social dimensions of economic development and productivity: inequality and social performance (LC/L.1184-P), Red de reestructuración y competitividad, Beverley Carlson, N° de venta: E.99.II.G.18, (US\$10.00), 1999. [www](#)
- 57 Impactos diferenciados de las reformas sobre el agro mexicano: productos, regiones y agentes (LC/L.1193-P), Red de desarrollo agropecuario, Salomón Salcedo, N° de venta: S.99.II.G.19 (US\$10.00), 1999. [www](#)
- 58 Colombia: Un CANálisis de su competitividad internacional (LC/L.1229-P), Red de inversiones y estrategias empresariales, José Luis Bonifaz y Michael Mortimore, N° de venta S.99.II.G.26 (US\$10.00), 1999.
- 59 Grupos financieros españoles en América Latina: Una estrategia audaz en un difícil y cambiante entorno europeo (LC/L.1244-P), Red de inversiones y estrategias empresariales, Alvaro Calderón y Ramón Casilda, N° de venta S.99.II.G.27 (US\$10.00), 1999. [www](#)
- 60 Derechos de propiedad y pueblos indígenas en Chile (LC/L.1257-P), Red de desarrollo agropecuario, Bernardo Muñoz, N° de venta: S.99.II.G.31 (US\$10.00), 1999. [www](#)
- 61 Los mercados de tierras rurales en Bolivia (LC/L.1258-P), Red de desarrollo agropecuario, Jorge A. Muñoz, N° de venta: S.99.II.G.32 (US\$10.00), 1999. [www](#)

- 62 México: Un CANálisis de su competitividad internacional (LC/L.1268-P), Red de inversiones y estrategias empresariales, Michael Mortimore, Rudolph Buitelaar y José Luis Bonifaz, N° de venta S.00.II.G.32 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 63 El mercado de tierras rurales en el Perú, Volumen I: Análisis institucional (LC/L.1278-P), Red de desarrollo agropecuario, Eduardo Zegarra Méndez, N° de venta: S.99.II.G.51 (US\$10.00), 1999 [www](#) y Volumen II: Análisis económico (LC/L.1278/Add.1-P), Red de desarrollo agropecuario, Eduardo Zegarra Méndez, N° de venta: S.99.II.G.52 (US\$10.00), 1999. [www](#)
- 64 Achieving educational quality: What schools teach us (LC/L.1279-P), Red de reestructuración y competitividad, Beverley A. Carlson, N° de venta E.99.II.G.60 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 65 Cambios en la estructura y comportamiento del aparato productivo latinoamericano en los años 1990: después del “Consenso de Washington”, ¿Qué?, (LC/L.1280-P), Red de reestructuración y competitividad, Jorge Katz, N° de venta S.99.II.G.61 (US\$10.00), 1999. [www](#)
- 66 El mercado de tierras en dos provincia de Argentina: La Rioja y Salta (LC/L.1300-P), Red de desarrollo agropecuario, Jürgen Popp y María Antonieta Gasperini, N° de venta S.00.II.G.11 (US\$10.00), 1999. [www](#)
- 67 Las aglomeraciones productivas alrededor de la minería: el caso de la Minera Yanacocha S.A. (LC/L.1312-P), Red de reestructuración y competitividad, Juana R. Kuramoto, N° de venta S.00.II.G.12 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 68 La política agrícola en Chile: lecciones de tres décadas (LC/L.1315-P), Red de desarrollo agropecuario, Belfor Portilla R., N° de venta S.00.II.G.6 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 69 The current situation of small and medium-sized industrial enterprises in Trinidad & Tobago, Barbados and St.Lucia, (LC/L.1316-P), Red de reestructuración y competitividad, Michael Harris, N° de venta E.00.II.G.85 (US\$10.00), 2000.
- 70 Una estrategia de desarrollo basada en recursos naturales: Análisis *cluster* del complejo de cobre de la Southern Perú, (LC/L.1317-P), Red de reestructuración y competitividad, Jorge Torres-Zorrilla, N° de venta S.00.II.G.13 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 71 La competitividad de la industria petrolera venezolana, (LC/L.1319-P), Red de reestructuración y competitividad, Benito Sánchez, César Baena y Paul Esqueda, N° de venta S.00.II.G.60 (US\$10.00), 2000.
- 72 Trayectorias tecnológicas en empresas maquiladoras asiáticas y americanas en México (LC/L.1323-P), Red de reestructuración y competitividad, Jorge Alonso, Jorge Carrillo y Oscar Contreras, N° de venta S.00.II.G.61 (US\$10.00), 2000.
- 73 El estudio de mercado de tierras en Guatemala (LC/1325-P), Red de desarrollo agropecuario, Jaime Arturo Carrera, N° de venta S.00.II.G.24 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 74 Pavimentando el otro sendero: tierras rurales, el mercado y el Estado en América Latina (LC/L1341-P), Red de desarrollo agropecuario, Frank Vogelgesang, N° de venta S.00.II.G.19 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 75 Pasado y presente del comportamiento tecnológico de América Latina (LC/L.1342-P), Red de reestructuración y competitividad, Jorge Katz, N° de venta S.00.II.G.45 (US\$10.000), 2000. [www](#)
- 76 El mercado de tierras rurales en la República Dominicana (LC/L.1363-P), Red de desarrollo agropecuario, Angela Tejada y Soraya Peralta, N° de venta S.00.II.G.53 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 77 El mercado de tierras agrícolas en Paraguay (LC/L.1367-P), Red de desarrollo agropecuario, José Molinas Vega. En prensa.
- 78 Pequeñas y medianas empresas industriales en Chile (LC/L.1368-P), Red de reestructuración y competitividad, Cecilia Alarcón y Giovanni Stumpo, N° de venta S.00.II.G.72 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 79 El proceso hidrometalúrgico de lixiviación en pilas y el desarrollo de la minería cuprífera en Chile, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.1371-P), Jorge Beckel, N° de venta S.00.II.G.50 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 80 La inversión extranjera en México (LC/L.1414-P), Red de inversiones y estrategias empresariales, Enrique Dussel Peters, N° de venta S.00.II.G.104 (US\$10.00), 2000.
- 81 Two decades of adjustment and agricultural development in Latin America and the Caribbean (LC/L.1380-P), Red de desarrollo agropecuario, Max Spoor, N° de venta E.00.II.G.54 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 82 Costa Rica: Sistema Nacional de Innovación (LC/L.1404-P), Rudolph Buitelaar, Ramón Padilla y Ruth Urrutia-Alvarez, Red de reestructuración y competitividad, N° de venta S.00.II.G.71 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 83 Petróleo: importancia e impactos de sus relaciones sectoriales, Red de reestructuración y competitividad, Luis Gustavo Florez. En prensa.
- 84 The transformation of the American Apparel Industry: Is NAFTA a curse or blessing (LC/L.1420-P), Red de inversiones y estrategias empresariales, Gary Gereffi, N° de venta S.00.II.G.103, (US\$10.00), 2000.
- 85 Perspectivas y restricciones al desarrollo sustentable de la producción forestal en América Latina (LC/L.1406-P), Red de desarrollo agropecuario, Maria Beatriz de Albuquerque David, Violette Brustlein y Philippe Waniez, N° de venta S.00.II.G.73 (US\$10.00), 2000.
- 86 Mejores prácticas en políticas y programas de desarrollo rural: implicancias para el caso chileno, Red de desarrollo agropecuario, Maximiliano Cox. En prensa.

- 87 Towards a theory of the small firm: theoretical aspects and some policy implications (LC/L.1415-P), Red de reestructuración y competitividad, Marco R. Di Tommaso y Sabrina Dubbini, N° de venta E.00.II.G.86 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 88 Desempeño de las exportaciones, modernización tecnológica y estrategias en materia de inversiones extranjeras directas en las economías de reciente industrialización de Asia. Con especial referencia a Singapur (LC/L.1421-P), Sanjaya Lall, Red de inversiones y estrategias empresariales, N° de venta S.00.II.G.108 (US\$10.00), 2000.
- 89 Mujeres en la estadística: la profesión habla, Beverly Carlson, Red de reestructuración y competitividad, N° de venta S.00.II.G.116 (US\$10.00), 2000.
- 90 Impacto de las políticas de ajuste estructural en el sector agropecuario y agroindustrial: el caso de Argentina. Red de desarrollo agropecuario, G. Ghezán, M. Materos y J. Elverdin. En prensa.
- 91 Comportamiento do mercado de terras no Brasil, Red de desarrollo agropecuario, G. Leite da Silva, C. Afonso, C. Moitinho. En prensa.
- 92 Estudio de caso: o mercado de terras rurais na regio da zona da mata de Pernambuco, Brasil, Volumen I (LC/L.1447-P), Red de desarrollo agropecuario, M. dos Santos Rodrigues y P. de Andrade Rollo, N° de venta S.00.II.G.127 (US\$10.00), 2000. [www](#)

**Algunos títulos de años anteriores también se encuentran disponibles**

- El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Desarrollo Agrícola de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile. No todos los títulos están disponibles.
- Los títulos a la venta deben ser solicitados a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, [publications@eclac.cl](mailto:publications@eclac.cl).
- [www](#): Disponible también en Internet: <http://www.eclac.cl>

Nombre: .....

Actividad: .....

Dirección: .....

Código postal, ciudad, país: .....

Tel.: ..... Fax: ..... E.mail: .....