

DESENVOLVIMENTO RURAL

1 APRESENTAÇÃO

A Constituição Federal (CF) de 1988 estabelece que a legitimação do direito de propriedade depende do cumprimento simultâneo dos princípios das funções social, ambiental e trabalhista da terra.¹ Tais princípios nunca foram aplicados em sua totalidade. Apesar disso, desde meados dos anos 1990, uma série de ações com vistas à criação de assentamentos rurais – que seriam parte do Programa de Reforma Agrária – foi incrementada. A quantidade de famílias atualmente assentadas não é trivial: quase 1 milhão, em área que beira os 90 milhões de hectares. Em tese, considerando-se uma média de 3,1 ocupações criadas por lote (Marques *et al.*, 2012), os assentamentos seriam responsáveis diretos por 3,1 milhões de ocupações rurais.

Mas o que então estaria faltando? Por que um posicionamento recente do Sindicato dos Peritos Federais Agrários (SindPAF), anunciando o falecimento da reforma agrária e o “estado terminal” do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), causou tanto tumulto – entre os agraristas –, e constrangimentos – por parte do governo?

O fato é que, em 2013, até meados de outubro, os assentamentos rurais realizados pelo Incra registraram o menor número, pelo menos desde a promulgação do I Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA). E nada indica que, no futuro próximo, a situação possa melhorar significativamente. No último mês de 2013, a Presidência da República assinou 92 decretos de desapropriação, englobando área total de 193,5 mil ha, com expectativa de beneficiar até 4,06 mil famílias em quinze estados. No entanto, mesmo considerando tais números – sem deixar de ter em conta que esta medida não produz efeitos imediatos –, o desempenho da política de reforma agrária no ano segue entre os menores registrados na história recente. As normas a serem seguidas para a elaboração de processo de desapropriação

1. “A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

I – aproveitamento racional e adequado;

II – utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III – observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV – exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores” (Brasil, 1988, Artigo 186).

e sua possível conversão em decretos vigentes até março de 2013 foram reformuladas com a criação de novos condicionantes de enquadramento. Todo o processo de obtenção de novas áreas foi paralisado. O argumento fundamental para dar suporte às novas regras foi que os assentamentos rurais estariam se transformando em “favelas rurais”. Ou seja, ao desconhecimento da real situação dos assentados e sem-terra, somou-se o preconceito contra famílias pobres do campo e da cidade.

Inúmeros estudos, pesquisas e análises – muitos patrocinados por agências governamentais e universidades de reconhecido padrão acadêmico – apontam os ganhos sociais, econômicos e até mesmo psicológicos (aumento da autoestima e esperança no futuro) dos que puderam ser assentados. Dispor de endereço, moradia e terra para trabalhar, bem como transformar-se em sujeito de direito, com acesso garantido por lei às políticas sociais, são condições que dão ao assentado nova inserção na sociedade. Boa parte dos problemas de pobreza e desalento presentes em muitos assentamentos rurais deve-se decerto à omissão do poder público (municipal, estadual e federal) em cumprir com os compromissos que o Estado assume em relação aos assentados e assentamentos.

Esse encolhimento do Programa de Reforma Agrária não é novidade: vem ocorrendo desde 2008, mas agravou-se entre 2012 e 2013, refletindo os embates conflagrados em diversas áreas do território nacional. A disputa do grande capital por terras indígenas – tema abordado a seguir – e de outras populações tradicionais, sobretudo o crescente e constante assédio sobre os quilombos e as áreas de reserva ambiental, organiza-se com a imposição de novos parâmetros legais em benefício do agronegócio. Esta foi a lógica que moldou o “novo” Código Florestal² e busca ganhos ainda maiores, com a imposição do novo Código de Mineração.

O predomínio de formas precárias de relações de trabalho no campo e as pressões sobre pequenos agricultores, que – ocupando frações diminutas de terra – se veem obrigados a adotar estratégias de sobrevivência desconectadas do mundo agrícola e a se sujeitarem a modos instáveis de inserção laboral – não raro, marcados pela superexploração –, resultam, como efeitos históricos e atuais, da permanência de uma estrutura fundiária altamente concentrada. Estas questões são abordadas na seção 4 deste capítulo, na qual o conceito de pluriatividade é submetido a uma análise crítica.

Aos efeitos da concentração fundiária, somam-se, ainda, os fortes desequilíbrios ecológicos provocados pela exploração predatória do solo e pela devastação da floresta nativa. Tais processos – eficientes do ponto de vista da lucratividade privada – são certamente negativos à vida em sociedade, inclusive à vida urbana

2. Os efeitos da reforma do Código Florestal foram analisados nas edições 19 e 20 deste periódico.

(Delgado, 2013). A imbricação das questões rural e urbana nem sempre é clara. Em geral, são tratadas como fenômenos independentes. Mas suas correlações são mais que complementares; elas constituem partes de um mesmo todo: a nação brasileira. A segurança alimentar e nutricional coloca para as cidades a importância da produção de alimentos em quantidade, qualidade e *diversidade* necessárias.

2 FATOS RELEVANTES

Entre 2011 e 2013, ganharam projeção nos noticiários conflitos por terra envolvendo povos indígenas e fazendeiros no Centro-Oeste brasileiro. Tais acontecimentos revelaram não apenas as raízes profundas da questão agrária no país, como também sua atualidade e os novos aspectos de que esta se tem revestido. A condição específica de detentores legítimos dos solos que tradicionalmente ocupam, assegurada aos povos indígenas – e aos remanescentes de quilombos – pela CF/1988, tornou-os, nos últimos anos, sujeitos protagonistas na luta pela terra no Brasil, ao mesmo tempo que os tem levado a enfrentar sucessivas ameaças de expropriação forçada e deslegitimação de seu direito, ante o assédio de grandes grupos agropecuários sobre suas áreas. Pela especificidade destes conflitos e por sua forte incidência nos estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, esta seção se dedica a apresentar os casos de violência mais emblemáticos sofridos pelos povos indígenas no último biênio, relacionando-os com as mudanças político-normativas do período e, por fim, resgatando suas origens com uma referência ao *Relatório Figueiredo*,³ elaborado na década de 1960 para tornar públicos massacres e desmandos praticados por agentes de Estado e particulares contra os índios no Centro-Oeste e redescoberto em 2013, após ser considerado por anos como desaparecido em um incêndio na antiga sede do Ministério da Agricultura, em 1967.

2.1 Conflito por terra e questão indígena na região Centro-Oeste (2012-2013) e alguns impasses da política de demarcação

Em meados de 2012, no norte de Mato Grosso, registrou-se intensificação do conflito entre xavantes – que reivindicam posse da terra Marãiwatséde, homologada como indígena há quinze anos – e grandes fazendeiros – que a haviam invadido e devastado com empreendimentos agropecuários. O território situa-se em um eixo de escoamento de soja e carne, nas cercanias da rodovia BR-158, entre Campinorte (GO) e Lucas do Rio Verde (MT).

3. Popularmente identificado como “Relatório Figueiredo”, trata-se do relatório conclusivo das investigações da Comissão de Inquérito Administrativo instaurada em julho de 1967, pelo então ministro do interior, General Albuquerque Lima, para apurar as denúncias de crimes cometidos por agente do Serviço de Proteção ao Índio (SPI) contra índios. A Comissão foi presidida pelo procurador Jader Figueiredo, autor do relatório, e as investigações tiveram como base comissões parlamentares de inquérito de 1962 e 1963, assim como denúncias posteriores de deputados. O documento apresenta uma lista de crimes atroz cometidos contra indígenas sob o silêncio das autoridades e denuncia numerosos casos de corrupção no Serviço de Proteção ao Índio (SPI). A versão resumida original do relatório, produzida pela comissão, está disponível em: <<http://racismoambiental.net.br/2013/05/103508/>>.

A luta dos xavantes sintetiza a história de expropriação que tem marcado a sobrevivência de povos indígenas no país.⁴ Em 1966, removidos do território de Marãiwatséde em aviões da Força Aérea Brasileira (FAB), os indígenas foram forçados a seguir para a Missão Salesiana São Marcos – a 400 quilômetros de distância –, na qual uma epidemia de sarampo vitimou dois terços do grupo. Suas terras, abertas à colonização privada, foram adquiridas pela empresa paulista de Ariosto da Riva, depois passaram ao Grupo Ometto, que, a partir destas, constituiu área de 800 mil ha, conhecida então como o maior latifúndio do mundo. Nos anos 1980, a área foi vendida ao grupo italiano Agip. Com a Conferência da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre o Meio Ambiente, em 1992, pressões internacionais persuadiram a empresa a prometer a devolução da área aos xavantes, mas seus representantes locais e políticos da região resistiram à orientação. A Fundação Nacional do Índio (Funai) iniciava então o estudo de identificação do território e, em 1998, a terra indígena foi homologada pelo presidente Fernando Henrique Cardoso. Mas o processo de desintrusão dos não índios da área somente começou a efetivar-se em 2004, quando os xavantes – após dez meses acampados à margem da rodovia – obtiveram acesso a uma parcela do território, com amparo em decisão do Supremo Tribunal Federal (STF). É nesta área (cerca de 10% da extensão de Marãiwatséde) que eles têm permanecido.⁵ As notificações que determinam aos não índios a desocupação da área têm, desde então, sido cumpridas,⁶ mas lideranças xavantes seguem sujeitas a ameaças.⁷ A área – de 165 mil ha, na região de transição entre a Floresta Amazônica e o cerrado – sofreu drástico processo de desmatamento, com substituição da vegetação nativa por monocultura de soja e pastagens. A Associação dos Produtores Rurais de Suiá-Missu divulgou que cerca de 7 mil posseiros seriam despejados para dar lugar aos índios, mas a informação – amplamente noticiada na mídia regional – não tem respaldo nos números do Censo Demográfico de 2010, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que registram população de 2.427 pessoas em Marãiwatséde, das quais apenas 482 não se declaram indígenas;⁸ com

4. Um relato circunstanciado desses fatos pode ser encontrado em Invasores... (2012). As informações subsequentes, relativas à questão dos xavantes em Mato Grosso, têm por fonte esta referência.

5. Em 2010, a Assembleia Legislativa de Mato Grosso aprovou uma lei que oferecia à União as terras do Parque Estadual do Araguaia, em permuta à terra indígena Marãiwatséde. Políticos importantes da região, como um ex-vice-prefeito de Alto Boa Vista e um vereador em Rondonópolis-MT, detêm grandes áreas na terra indígena. O advogado que os representa é irmão de destacada liderança da bancada ruralista no Senado Federal e presidente da Confederação Nacional da Agricultura (CNA), que se manifestou em nota oficial contra a retomada do processo de desintrusão. Para mais detalhes, ver o *site* disponível em: <<http://www.canaldoprodutor.com.br/comunicacao/noticias/nota-oficial-0>>.

6. Pequenos agricultores notificados têm, por lei, prioridade em ser assentados em projetos de reforma agrária. O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) informou que, até dezembro de 2012, 140 posseiros haviam procurado a autarquia para participar do programa de assentamentos.

7. Caso do cacique Damião de Marãiwatséde, reportado em RIBEIRO; TSIRUI'A, 2013. Os xavantes relatam que, a partir de 2004, se tornaram recorrentes incêndios criminosos no entorno da aldeia. Os índios denunciaram a execução de lideranças, como Tseretemê, Tserenhitomo, Tsitomowê, Pa'rada, Tseredzaró, e responsabilizaram os fazendeiros pelas mortes.

8. A informação pode ser conferida no *site* Sistema IBGE de Recuperação Automática. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/tabela/protobl.asp?c=3208&z=cd&o=10&i=P>>.

efeito, somente 455 ocupantes não indígenas foram encontrados no território e notificados a deixá-lo. Segundo informações usadas por Funai e Incra no levantamento fundiário, cerca de um terço da terra indígena encontrava-se sob domínio de 22 grandes posseiros.

Recentes episódios de violência têm também marcado a luta dos guarani-kaiowá e nhandevá pela posse de suas terras originárias no sudoeste de Mato Grosso do Sul, junto à fronteira com Paraguai.⁹

No município de Aral Moreira, foi assassinado, no fim de 2011, o cacique guarani-kaiowá Nísio Gomes, liderança do *tekohá* (território sagrado) Guaivyry. Aliados a um advogado e ao presidente do sindicato rural local, fazendeiros haviam tentado – após a demarcação – subornar os indígenas para que deixassem a área, mas, com a recusa da oferta, decidiram expulsá-los, contratando para o serviço a empresa de segurança privada Gaspem, conforme investigação do Ministério Público Federal (MPF) (TRF-3..., 2013). A ação resultou na morte do cacique Nísio. Até maio de 2013, haviam sido presas quatro pessoas das 23 inicialmente indiciadas pela Polícia Federal (PF).

Em Paranhos, em agosto de 2012, cerca de quatrocentos indígenas ocuparam parte de área já reconhecida como pertencente à etnia guarani-kaiowá, mas que permanece sob domínio de fazendeiros: a Terra Indígena Arroio-Korá, homologada pelo Decreto nº 12.367, de 21 de dezembro de 2009, pelo então presidente Luiz Inácio Lula da Silva. O Relatório de Identificação e Delimitação, publicado pela Funai em 2004, aponta que os guaranis – cuja presença na região é documentada desde o século XVIII – começaram a sofrer usurpação do território a partir de 1940, quando fazendeiros, adquirindo áreas junto ao governo do estado, pressionaram os indígenas a deixar a região. Muitos, porém, permaneceram no solo de seus ancestrais, trabalhando como peões de gado nas fazendas.¹⁰ A extensão de Arroio-Korá é de 7.176 ha, mas os guarani-kaiowá vivem em espaço inferior a 700 ha. De acordo com depoimentos,¹¹ no ato de ocupação, a violenta repressão dos pistoleiros obrigaram os indígenas a refugiarem-se na mata ao longo de um dia.¹² Os fazendeiros alegaram que um embargo à homologação –

9. Embora o texto se restrinja a fatos ocorridos entre 2011 e 2012, vale registrar o caso do assassinato dos professores guarani-kaiowá Jenivaldo Vera e Rolindo Vera, em emboscada na fazenda São Luiz, em Paranhos-MS, em 2009, durante expulsão dos indígenas da área, reivindicada pela comunidade de Ypo'i. O proprietário – cujos filhos são réus pelos assassinatos – havia obtido liminar de reintegração de posse, mas um recurso da Fundação Nacional do Índio (Funai) confirmou a decisão do Tribunal Regional Federal da 3ª Região (TRF-3) em favor dos indígenas, permitindo que eles permanecessem na área até o fim do estudo demarcatório. O parecer do Ministério Público Federal (MPF), que lastreou a decisão, afirmava que os direitos indígenas não decorriam apenas da demarcação das terras, mas também da Constituição, que incumbia a União de protegê-los.

10. A menção do relatório consta de documentos do MPF (Brasil, 2012).

11. Entre as diversas fontes em que essa informação pode ser verificada, vale mencionar o ofício da Plataforma Brasileira de Direitos Humanos, Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais, disponível em: <www.dhescbrasil.org.br/attachments/632_oficio_caso_guarani_kaiowa.pdf>.

12. Na fuga, um indígena teria sido capturado e morto pelos jagunços; seu corpo não foi encontrado.

expedido pelo STF após a publicação do decreto – legitimava suas propriedades, mas, segundo o Conselho Indigenista Missionário (Cimi), a decisão – um mandado de segurança – incidia apenas sobre 184 ha do total homologado (Criança..., 2012). O conflito em Arroio-Korá exprime, de um lado, a dificuldade dos povos indígenas de fazer prevalecer seus direitos territoriais ante a concepção privatista de direito de propriedade da terra – ainda preponderante em grande número de decisões judiciais – e, de outro, a morosidade com que é empreendida, por parte do Estado, a extrusão de não índios em terras indígenas, que deveria ser realizada já a partir da publicação da portaria declaratória pelo Ministério da Justiça (MJ).

Outros episódios de violência contra indígenas foram registrados em 2012. Em setembro, cerca de quinhentos guaranis kaiowá e nhandevá retomaram parte dos 4.025 ha do *tekohá* Potrero Guasu, também em Paranhos: declarada indígena desde 2000, a área não teve concluído o processo demarcatório. Expulsos da terra há cerca de quarenta anos, os indígenas originários de Potrero Guasu viviam – com outros de diversa procedência – na reserva de Pirajuí. Poucos dias após a ação, pistoleiros invadiram o acampamento, puseram fogo nos barracos e saquearam os pertences das famílias. O laudo de demarcação da área – amparado por parecer favorável da Procuradoria Regional da República – é questionado por fazendeiros na Justiça. Em outubro do mesmo ano, causou comoção a divulgação de uma carta dos guaranis kaiowás, do *tekohá* Pyelito Kue/Mbarakay, em Iguatemi-MS, em que os indígenas reportavam sua indignação ante decisão judicial¹³ que determinava reintegração de posse em favor dos proprietários da fazenda Cambará: desde novembro de 2011, quando, atacados por pistoleiros, assistiram à destruição de seu acampamento instalado no margeado de uma estrada, os indígenas ocupam área de 2 ha – na reserva de mata nativa, vedada à exploração econômica – no interior da fazenda, cuja extensão é de 762 ha. Na carta, os indígenas denunciavam duas mortes por espancamento praticado por pistoleiros e afirmavam que a decisão judicial, implicando sua retirada forçada da área, era mais um episódio do genocídio histórico contra povos nativos: manifestando sua desesperança de sobreviver dignamente em seu território ou longe deste, os guaranis declaravam que iriam “morrer todos mesmo em pouco tempo”, o que levou à suspeita, divulgada na imprensa, de que meditavam um suicídio coletivo. O Cimi (Nota... 2012) apressou-se em desautorizar tal notícia e esclarecer que o trecho fazia alusão a uma morte coletiva em decorrência da luta pela terra. Mas sequer a repercussão errônea da carta chamou a atenção – de acordo com o Cimi – para o problema, realmente existente, do suicídio entre os índios: segundo o *Mapa da Violência 2011* (Waiselfisz, 2011, p. 136), ocorreram, de 2000 a 2011, 555 casos de

13. A íntegra da carta encontra-se disponível em: <http://cimi.org.br/site/pt-br/?system=news&conteudo_id=6578&action=read>.

suicídio entre indígenas em Mato Grosso do Sul – 98% destes por enforcamento, 70% cometidos por homens e a maioria entre 15 e 29 anos de idade. A média de suicídios entre os indígenas da região é 34 vezes superior à nacional. Segundo o Cimi, as causas decorrem da falta de perspectivas, do alcoolismo, da violência e do confinamento: a maioria dos guarani-kaiowá – segundo maior grupo indígena do país, com 43 mil indivíduos – vive em ocupações precárias (reservas diminutas e espaços em fazendas ou margens de estrada), que não comportam condições necessárias à reprodução sociocultural de sua vida.¹⁴ Quanto ao caso de Pyelito Kue, a sentença favorável à reintegração de posse e à expulsão dos indígenas foi revogada por provimento de recurso, ajuizado pelo MPF, junto ao Tribunal Regional Federal da 3ª Região (TRF-3). A decisão garante a permanência dos indígenas na área até a conclusão dos relatórios referentes ao processo de demarcação.¹⁵

Em 2013, ocorreram outros casos de violência contra indígenas em Mato Grosso do Sul. Três destes ganharam mais expressiva repercussão. Em fevereiro, um adolescente guarani-kaiowá foi assassinado em área da fazenda Santa Bárbara – arrendada para monocultura de soja e criação de gado –, em Caaparó (Guarani..., 2013), enquanto pescava no córrego Mbopé'i, cuja nascente fica na terra indígena de Caaparó. Nesta terra – criada como reserva em 1924 pelo Serviço de Proteção ao Índio (SPI) – vivem cerca de 5 mil pessoas em 3,5 mil ha; como na área há apenas nascentes, mas não peixes, os indígenas são obrigados a pescar fora da reserva, expondo-se a ataques e intimidações por parte de pistoleiros. Após o episódio, foi concedida liminar de reintegração de posse em favor do fazendeiro, acusado do assassinato, com determinação de prazo para desocupação da área e retirada do corpo do jovem – enterrado na fazenda – e de multa à Funai, em caso de descumprimento. A liminar foi, depois, suspensa. Outro assassinato de um guarani-kaiowá ocorreu em junho, novamente em Paranhos: o indígena Celso Rodrigues, da aldeia Paraguassú, foi morto a tiros quando ia para o trabalho. O crime ocorreu nos limites da fazenda Califórnia, uma das três situadas em área reivindicada pelos indígenas como pertencente ao território Takwarity/Ivykwarusu. No tekohá, vivem 27 famílias em 2,6 ha homologados; os indígenas pedem revisão da demarcação à Funai.¹⁶

14. Nos últimos dez anos, apenas 2 mil ha de terras indígenas foram efetivamente ocupados pelos guarani-kaiowá (Panambizinho e Sucuri'y) (Brasil..., 2012).

15. *Nota do Grupo Técnico da Funai para identificação e delimitação das terras kaiowa da margem esquerda do rio Iguatemi-MS, a respeito dos tekoha Pyelito e Mbarakay*, afirma que: "Desde o ano de 1915, quando foi instituída a primeira Terra Indígena, ou seja, a de Amambai, até os anos de 1980 – com forte ênfase na década de 1970 –, o que se assistiu no Mato Grosso do Sul foi um processo de expropriação de terras de ocupação indígena, em favor de sua titulação privada" (Silva, 2012).

16. Os indígenas desejavam enterrar o corpo de Celso Rodrigues na fazenda – ato político de importância mais que simbólica para a demarcação –, mas um acordo do MPF com o fazendeiro adotou, como solução "intermediária", o sepultamento na aldeia e a colocação de uma cruz no local do assassinato, à qual os indígenas teriam livre acesso (Sepultamento..., 2013).

Menos de um mês antes, em 30 de maio de 2013, a morte de um índio da etnia terena ganhou ampla repercussão e chamou atenção para elementos importantes da disputa fundiária travada em Mato Grosso do Sul, a partir dos quais é possível tecer considerações mais gerais sobre a política de regularização de terras: nas imediações da fazenda Buriti, no município de Sidrolândia, o índio Oziel Gabriel foi assassinado com um tiro durante ação empreendida pela PF e pela Polícia Militar (PM), em cumprimento de ordem judicial de reintegração de posse. Cerca de quatrocentos índios permaneciam – desde meados desse mês – acampados no entorno da fazenda, em protesto contra decisão do TRF-3, que, aceitando recurso do fazendeiro, garantira o domínio da área em favor deste. Os terenas ocuparam a terra como forma de pressionar o tribunal a julgar o recurso interposto pela Funai e lhes restituir o domínio pleno de área já delimitada e declarada como terra indígena, para posse e usufruto exclusivo dos terenas, conforme a Portaria Declaratória nº 3.079/2010, do MJ.

O episódio expôs os impasses que entravam a regularização de terras indígenas e suscitam o acirramento dos conflitos. A decisão do TRF não interferia na situação jurídica da terra indígena Buriti: esta segue sendo reconhecida como de ocupação tradicional indígena, e os limites que definem sua extensão (17,2 mil ha, abrangendo áreas dos municípios de Dois Irmãos de Buriti e Sidrolândia) mantêm-se inalterados. Mas, na ação policial de reintegração, tal situação não foi respeitada: segundo os indígenas, o assassinato do Oziel ocorreu não na área ainda sob litígio – na qual transcorria o conflito – mas em terra já declarada como pertencente aos terenas. A morosidade mesma do processo de demarcação contribui para agravar as tensões: o relatório de identificação da área foi aprovado pela Funai em 2001, mas a portaria declaratória foi publicada dez anos depois e, até o presente, sua homologação não foi efetivada. Ademais, a decisão do TRF mencionava a impossibilidade de encontrar reparação economicamente justa que compensasse a perda da área por parte do particular que a tem sob seu domínio atualmente. Tal obstáculo se explica pelo próprio normativo que baliza a política de demarcação: de maneira diversa do que sucede na desapropriação para reforma agrária – em que os proprietários legalmente reconhecidos são indenizados pelo valor da terra nua e pelas benfeitorias –, os ocupantes não índios que alegam ter título sobre imóveis abrangidos nos limites de terras declaradas indígenas são indenizados apenas pelas benfeitorias, sem receber compensação pela perda da terra.

Mas, conquanto o Artigo 231 da CF/1988 estabeleça a nulidade e a extinção de ato que tenha por objeto a ocupação, o domínio e a posse dessas terras, consideradas juridicamente patrimônio da União – aos indígenas se reconhece apenas a posse permanente e o usufruto exclusivo de seus recursos (Brasil, 1988, Artigo 20, XI) –, o Ministério Público Federal e grupos representantes de povos indígenas já se pronunciaram a favor da possibilidade de indenizar os fazendeiros pelas terras. Em nota, o MPF-MS (Brasil, 2013) afirmou que as dificuldades para demarcação poderiam ser atenuadas caso se instituisse uma reparação aos fazendeiros

pela titulação errônea de suas terras em área indígena. O argumento assinala que, na raiz do conflito, estaria um ato ilícito de agentes de Estado que, no passado, emitiram títulos de propriedade sobre terras tradicionais. O Cimi (Índios..., 2013) manifestou posição favorável à indenização dos títulos de boa-fé destas terras como medida necessária à solução dos conflitos; e, em nota de setembro de 2008, os povos terena e guarani-kaiowá – denunciando a campanha que então grassava em Mato Grosso do Sul contra a política de demarcação – afirmavam-se dispostos a admitir que produtores rurais cujas áreas fossem identificadas como terra indígena poderiam ser indenizados em certos casos (Carta..., 2011).

A questão tem implicações que transcendem a disputa em Mato Grosso do Sul. Ainda que seja lícito pensar que a perda da propriedade da terra possa ensejar indenização, a comparação com as regras praticadas nos casos de desapropriação para reforma agrária desaconselha o uso do critério de reparação econômica pelo valor da terra nua no processo de desintrusão em terra indígena. Se, na política de reforma agrária, boa parte das indenizações arbitradas judicialmente em prol de proprietários de imóveis improdutivos ou que descumprem leis trabalhistas e ambientais já se eleva acima de valores de mercado – ao incorporar juros moratórios e compensatórios em longos processos, cujos custos corroem o orçamento do Incra (Ipea, 2010, p. 260-262), – é de recear que a aplicação da regra a imóveis particulares atingidos por demarcação de terra indígena engendre a majoração dos custos das terras e uma profusão de contestações judiciais dos valores consignados pela Funai.

Cabe ressaltar que a titulação de algumas terras indígenas na região de Mato Grosso do Sul se deu em processos eivados de fraudes que caracterizam verdadeiros atos de esbulho possessório e grilagem sob a conivência do Estado: como atesta o *Relatório Figueiredo*, terras indígenas eram arrendadas ou vendidas por agentes de governo ou pelo SPI, com aval do Estado. Pode-se presumir, sem generalizações, que algumas terras hoje reivindicadas pelos índios – e das quais os atuais donatários detêm títulos públicos – não foram, a rigor, legalmente adquiridas ao passarem do patrimônio público ao privado. Ademais, a proposta de instituir indenizações aos proprietários – com título anterior a 1988 – figura já na Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 38/1999¹⁷ e foi recentemente objeto de carta de repúdio da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB): o documento¹⁸ aponta que a modificação subordina os povos indígenas a novo marco jurídico que “legaliza a usurpação” e submete seus territórios à lógica mercantil, o que constitui agressão a seu direito originário sobre estes e aos vínculos cultural e espiritual que, no sistema de tradições das sociedades indígenas – e cuja proteção incumbe ao Estado –, regem a relação deles com a terra.

17. No *Relatório substitutivo*, de 2008, constam como objetivos principais: reservar ao Senado o poder de aprovar as demarcações realizadas pela União e limitar a área total das terras indígenas em cada estado. A proposta de emenda à Constituição (PEC) tramita no Senado.

18. Publicado em 31 de abril de 2009 (APIB, 2009).

O conflito em Sidrolândia e os demais relatados anteriormente não constituem fatos isolados na região. Como se verá adiante, 37 indígenas – segundo dados do Cimi – foram assassinados em Mato Grosso do Sul, em 2012.

2.2 Os números dos conflitos no campo e da violência contra indígenas em Mato Grosso do Sul

Os dados do relatório *Violência contra povos indígenas do Brasil, 2012* (CIMI, 2013) refletem a concentração de casos de violência contra índios em Mato Grosso do Sul, como se vê na tabela 1.

TABELA 1
Assassinatos de indígenas – Brasil e Mato Grosso do Sul (2003-2012)

Ano	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total	Média
MS	13	16	28	28	53	42	33	34	32	37	317	31,7
Brasil	42	37	43	58	92	60	60	60	51	60	564	56,4
MS (%)	31,0	43,2	65,1	48,3	57,6	70,0	55,0	56,7	62,7	61,7	56,2	56,2

Fonte: Cimi.

Os casos de assassinato de indígenas em Mato Grosso do Sul, em 2012, correspondem a 62% do total. Em termos absolutos, o número é menor, todavia, que o registrado pelo Ministério da Saúde (MS), que contabiliza, para 2012, 43 assassinatos de indígenas no estado (quarenta, para 2011, e 39, para 2010) (Cimi, 2013).¹⁹ Segundo ainda os dados do Cimi, foram notificados 411 casos de tentativa de assassinato de indígenas em Mato Grosso do Sul, o equivalente a 40% do total (1.024) de notificações do tipo no país em 2012.²⁰

O relatório *Conflitos no campo: Brasil, 2012*, da Comissão Pastoral da Terra (CPT, 2013) – embora registre números diferentes – confirma a alta incidência de conflitos agrários envolvendo povos indígenas no Centro-Oeste. Considerando-se o total nacional registrado pela CPT em 2012, abrangendo-se as quatro principais causas (disputas por terra, por água, decorrentes de relações de trabalho e por efeitos da seca), os indígenas representam – como aponta a tabela 2 – o terceiro maior grupo atingido por conflitos, respondendo por 15% sobre um total de 648.515 pessoas envolvidas em conflitos no campo em 2012, como mostra a tabela 3.

19. A razão dessa diferença reside em que o Cimi reúne dados de violência mais estreitamente vinculados ao conflito por terra, ao passo que a informação do Ministério da Saúde (MS) resulta de registros oficiais de óbitos, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). No relatório do conselho, as informações detalham rigorosamente as circunstâncias encontradas caso a caso.

20. Os casos descritos no relatório do conselho abrangem também conflitos internos nas tribos, mas concernem, na maior parte, a confrontos com não índios.

TABELA 2
Categorias envolvidas em conflitos – Brasil (2012)
 (Em %)

Trabalhadores rurais	1
Pequenos proprietários	2
Populações tradicionais	8
Assentados	9
Quilombolas	12
Indígenas	15
Posseiros	24
Sem-terra	29

Fonte: CPT (2013).

TABELA 3
Número de conflitos e pessoas envolvidas, segundo a causa – Brasil (2012)

Causas	Conflitos	Pessoas
Disputa por terra	1.067	460.565
Relações de trabalho	182	3.025
Disputa por água	79	158.920
Efeitos da seca	36	26.005
Total	1.364	648.515

Fonte: CPT (2013).

O número total de pessoas envolvidas em conflitos em 2012 registrou aumento de 8% em relação a 2011, embora o número total de conflitos tenha permanecido praticamente igual. Os dados da CPT (2013) denotam que a disputa por terra segue sendo a principal causa de embates no campo: esta representou, em 2012, 78% do total de conflitos e envolveu 71% da totalidade de pessoas atingidas. A expressiva proporção de indígenas e quilombolas vitimados por conflitos no campo, como mostra a tabela 2, reflete o fato de estes grupos sociais constituírem justamente aqueles que têm garantia constitucional de direito à terra que ocupam. Visto que tais terras são públicas ou se tornam públicas a partir da demarcação ou regularização, estas são subtraídas ao patrimônio fundiário passível de ser apropriado pelo agronegócio e suportar a expansão mercantil do setor. Este antagonismo tem convertido, cada vez mais, indígenas e quilombolas em principais sujeitos da luta pela terra no país.

A concentração dos conflitos que atingem povos indígenas em Mato Grosso do Sul é confirmada pelos dados do relatório da CPT (2013): do total de 3.336 famílias que viveram situações de conflito no estado, 78% são indígenas.

Mato Grosso do Sul lidera também a contagem total de famílias indígenas atingidas por conflitos no país: das cerca de 14 mil²¹ nesta situação, ao menos 18% estão neste estado. Paraíba (17%), Mato Grosso (13%), Ceará (9%) e Amazonas (8%) também respondem por expressivas proporções de famílias indígenas envolvidas em conflitos no campo.

A pressão do agronegócio sobre as terras indígenas em Mato Grosso do Sul e os conflitos decorrentes disto podem ser mais bem contextualizados a partir da compreensão das estruturas fundiária e agropecuária do estado. Os grupos indígenas – em especial, os guaranis – começaram a ser expropriados em fins do século XIX:²² em 1882, o governo imperial arrendou suas terras à Companhia Matte Laranjeiras, para a exploração de erva mate; em 1915, o SPI criou a primeira reserva guarani; até 1928, foram demarcadas, no total, oito reservas, somando 18 mil ha. A partir de 1940, dezenas de aldeias guarani-kaiowá foram esvaziadas para implantação de projetos de colonização agrícola,²³ e suas populações foram transferidas para reservas. Muitas das terras hoje em disputa constituíam áreas públicas, ocupadas tradicionalmente por indígenas, e tituladas – em especial, entre as décadas de 1950 e 1970 – em favor de particulares, por agentes públicos estaduais e federais. Indígenas eram expulsos à força ou dizimados e suas terras, incorporadas à expansão da fronteira agrícola no Centro-Oeste. Era esta a política indigenista predominante no período pré-1988: reterritorialização compulsória de indígenas em espaços diminutos de sobrevivência – as reservas –, e “liberação” – com arrendamentos e leilões patrocinados pelo Estado – das terras à apropriação privada. É sobre tal legado que passou a operar a política indigenista pós-CF/1988: a demarcação de terras indígenas a partir dos laudos antropológicos tem por objetivo restituir os limites das terras que os índios ocupavam antes de serem expulsos.

Muitas dessas terras se tornaram áreas agropecuárias consolidadas, consumando um processo de expansão agrícola marcado pela grande monocultura. Em 1975 – segundo o Censo Agropecuário do IBGE –, as atuais três principais produções vegetais (cana-de-açúcar, milho e soja) registradas em Mato

21. Dada a difícil captação desse tipo de informação, o relatório da Comissão Pastoral da Terra (CPT, 2013) apresenta lacunas quanto ao total de famílias indígenas envolvidas em conflito em alguns estados. Estes problemas podem ser identificados em consulta à tabela geral do relatório, entre as páginas 25 e 68. As proporções citadas anteriormente referem-se ao total quantificado. Os números, mesmo que pontualmente imprecisos, oferecem noção abrangente da frequência e da distribuição dos conflitos no território brasileiro.

22. Esse resgate do processo histórico de expulsão dos guaranis em Mato Grosso do Sul consta, em maiores detalhes, do relatório *Em terras alheias: a produção de soja e cana em áreas Guarani no Mato Grosso do Sul* (Repórter Brasil, 2012).

23. O declínio da Matte Laranjeira na década de 1930, em virtude da autossuficiência argentina na produção da erva, determinou a extinção da companhia e a instalação da Colônia Agrícola Nacional de Dourados (CAND) como estratégia da política varguista de abertura da fronteira agrícola e povoamento da região. A partir de 1943, o governo promoveu a distribuição gratuita de lotes de 30 ha a colonos, com a campanha *marcha para Oeste*. A intensa propaganda oficial atraiu para a CAND forte fluxo migratório, oriundo, sobretudo, do Nordeste.

Grosso do Sul²⁴ ocupavam, em termos de área total colhida, respectivamente, 517 ha, 101,1 mil ha e 124,8 mil ha; em 2006, a cana-de-açúcar já abrangia 155,3 mil ha, o milho, 620,1 mil ha e a soja, 1,46 milhão de hectares. Outras culturas – como arroz e feijão – tiveram larga perda, decaindo de 595,4 mil ha e 17,5 mil ha, em 1975, para 20,7 mil ha e 1,3 mil ha, em 2006. A criação de bovinos, que ocupa 89% da área agropecuária do estado – segundo o Censo Agropecuário 2006 –, também conheceu forte expansão, elevando-se do efetivo de 8,8 milhões de cabeças, em 1975, para 21 milhões, em 2006. Tais movimentos resultaram em estrutura fundiária ultraconcentrada: estabelecimentos de mais de 1 mil ha representam 10% do total de estabelecimentos, mas dominam 77% da área agropecuária do estado. Esta dinâmica concentradora conforma as principais atividades agropecuárias: os estabelecimentos de mais de 1 mil ha dedicados a culturas temporárias – como soja, milho e cana-de-açúcar – abrangem 61% da área ocupada por tais culturas, mas representam apenas 5% do total de estabelecimentos; de mesma forma, estabelecimentos com criação de bovino de mais de 1 mil ha tomam 79% da área total utilizada por esta atividade, mas correspondem a apenas 12% do total de estabelecimentos bovinocultores. De resto, a área média por cabeça (1,3 ha) no estado denota o caráter extensivo e concentrador desta atividade.²⁵

Tal processo consolidou nos últimos anos a posição de Mato Grosso do Sul de grande produtor de *commodities* agrícolas, conferindo-lhe papel importante em estratégia de estabilidade que, assaz dependente do desempenho da balança comercial, reencontra no histórico perfil primário-exportador a possibilidade de gerar saldos positivos funcionais ao equilíbrio macroeconômico do país. De outra parte, neste estado em que a terra se encontra altamente imbricada com os circuitos mercantis, existem ao menos 51 áreas indígenas²⁶ em diversos estágios de estudo e demarcação. É este antagonismo entre dois modos inconciliáveis de apropriação da terra e a superioridade dos grandes fazendeiros quanto à capacidade de mobilizar forças públicas e privadas na representação de seus interesses que torna Mato Grosso do Sul o estado com maior número de casos de violência contra indígenas. O relatório *Em terras albeias: a produção de soja e cana em áreas Guarani no Mato Grosso do Sul*, feito pela organização não governamental (ONG)

24. Como unidade administrativa independente, o estado de Mato Grosso do Sul foi criado em 1977, mas o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) informa, no Sistema de Recuperação Automática (Sidra), os dados referentes à área correspondente ao atual estado na década de 1970.

25. O perfil fundiário e agropecuário de Sidrolândia e Paranhos, dois municípios em que se verificaram recentes conflitos entre indígenas e fazendeiros, reproduz esse desenho. Em Sidrolândia, estabelecimentos de mais de 1 mil ha tomam 63% da área, embora representem 5% do total de estabelecimentos: na lavoura temporária, estes eram, segundo o Censo Agropecuário 2006, 6% do total e abarcavam 60% da área – sobretudo com soja, cuja área plantada cresceu, entre 2000 e 2012, de 65 mil ha para 120 mil ha, segundo a Produção Agrícola Municipal (PAM) do IBGE; na criação de bovinos, os estabelecimentos de mais de 1 mil ha somam 4% do total e assenhoram-se de 43% da área utilizada para pecuária no município. Em Paranhos, estabelecimentos de mais de 1 mil ha agrupam somente 10% do total e abrangem 83% da área, quase toda reservada à criação bovina.

26. Informação disponível em: <<http://ti.socioambiental.org/pt-br/#!/pt-br/terras-indigenas/pesquisa/uf/MS>>.

Repórter Brasil/Centro de Monitoramento de Agrocombustíveis (Repórter Brasil, 2012), mostra como a demanda crescente por matérias-primas pelas usinas de etanol e biodiesel tem estimulado a expansão das culturas de cana-de-açúcar e soja no estado sobre áreas indígenas. A União dos Produtores de Bioenergia (UDOP) – citada no relatório – relaciona atualmente 25 usinas/destilarias em Mato Grosso do Sul, a maioria instalada no sul e no sudoeste do estado, em que se está a maior parte das terras indígenas. Com base no zoneamento agroecológico da cana-de-açúcar – regulamentado pelo Decreto nº 6.961/2009, que proíbe a abertura de canaviais em área indígena –, o MPF e a Funai obtiveram compromissos junto a alguns – não todos (*op. cit.*, p. 8-9) – grupos econômicos do setor quanto à suspensão de plantio de cana-de-açúcar, até mesmo por arrendamento, em terras indígenas e de contratos com fornecedores cujas fazendas se situam nestas terras. Quanto à soja, mais antiga no estado e muito presente em terras indígenas,²⁷ o intenso uso de insumos químicos na sua produção vem causando severos impactos sobre o meio ambiente na região: contaminação de cursos d'água por pesticidas, mortandade de animais e danos aos roçados por fumigação aérea de veneno são alguns dos efeitos a que têm estado sujeitos os povos indígenas cujas terras convizinham com grandes fazendas sojicultoras. A instalação de usinas e o crescimento de áreas plantadas em função dos ganhos consideráveis que – a despeito das oscilações de mercado – as *commodities* têm rendido ocasionaram a valorização do preço da terra na região em anos recentes, o que acirra ainda mais o assédio a áreas indígenas.

2.3 A reforma ruralista do marco constitucional das demarcações: a Portaria nº 303/2012, a PEC nº 215/2000 e a redescoberta do Relatório Figueiredo

O peso político e econômico do agronegócio tem inclinado os poderes estadual e federal em favor das demandas do setor. Afora a ampla política agrícola de créditos, subsídios e desonerações destinada à grande monocultura de *commodities*, o governo federal vem – ante os conflitos entre fazendeiros e indígenas – emitindo sinais de sua posição em prol do pleito dos primeiros por mudanças na política de demarcação. Uma proposta em curso, capitaneada pela Casa Civil, com o objetivo de retirar da Funai a competência exclusiva de propor demarcações – tornando obrigatória a consulta prévia à Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) –,²⁸ constitui exemplo desta tendência. Além disso, de janeiro de

27. A União dos Produtores de Bioenergia (UDOP) lista quatro grandes usinas de produção de biodiesel instaladas em Mato Grosso do Sul.

28. A Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), entretanto, divulgou nota oficial em 5 de junho de 2013, salientando que a empresa “não tem por atribuição recomendar, opinar, sugerir sobre aspectos antropológicos ou étnicos envolvendo a identificação, declaração ou demarcação de terras indígenas no Brasil”, e que “não emite laudos antropológicos e nem dispõe de profissionais com esta formação”, salientando que tal competência incumbe à “Fundação Nacional do Índio – Funai, autarquia vinculada ao Ministério da Justiça”. Ver em: <<http://www.embrapa.br/impressa/posicionamento-oficial/posicao-da-embrapa-terras-indigenas>>.

2011 a abril de 2013, o atual governo homologou apenas onze terras Indígenas, cujas áreas somam pouco mais de 2 mil ha.²⁹ As reivindicações dos ruralistas, no que diz respeito às demarcações de terras indígenas, têm em mira duas mudanças normativas principais: a entrada em vigor da Portaria nº 303, da Advocacia-Geral da União (AGU), publicada em 16 de julho de 2012, e a aprovação da PEC nº 215/2000,³⁰ em tramitação no Congresso Nacional.³¹

Alvo de protestos de diversos grupos indígenas, a Portaria nº 303/2012 fixa “a interpretação das salvaguardas às terras indígenas a ser uniformemente seguida pelos órgãos jurídicos da Administração Pública”, observando “a decisão do STF na Petição 3.388-Roraima” (AGU, 2012), referente à terra indígena Raposa Serra do Sol. A Funai afirmou que o normativo³² restringe o reconhecimento de direitos territoriais indígenas constitucionalmente consagrados. Por certo, a CF/1988 (Artigo 231, §§ 2º e 3º) estabelece que as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios se destinam à sua posse permanente, cabendo-lhes usufruto exclusivo das riquezas naturais nestas existentes, e que o aproveitamento dos recursos hídricos e energéticos e a lavra das riquezas minerais dependem de autorização do Congresso, “ouvidas as comunidades afetadas”. Mas, entre outros “condicionantes” a tais direitos, a portaria dispõe que o usufruto dos indígenas sobre as riquezas do solo e das águas de suas terras pode ser relativizado “por relevante interesse público da União” e não abrangerá o potencial hídrico e energético, a exploração mineral – sempre a depender de autorização do Congresso –, a garimpagem e a faiscação, senão sob “permissão de lavra garimpeira”.

29. Considerando-se as homologações desde o governo do então presidente Fernando Collor de Mello (371 terras homologadas, totalizando 93 milhões de hectares), pode-se verificar que o maior número de homologações e a maior soma de área declarada em terra indígena ocorreram nos governos FHC (janeiro de 1995 a dezembro de 2002), com 145 terras indígenas (Tis) homologadas em 41,2 milhões de ha. Nos governos Lula (janeiro de 2003 a dezembro de 2010), foram homologadas 87 Tis, em 18,7 milhões de ha; nos governos Collor e do então presidente Itamar Franco (março de 1990 a dezembro de 1994), homologaram-se 128 Tis, em 30,8 milhões de ha.

30. A PEC nº 215/2000 foi analisada no capítulo de igualdade racial do número anterior deste periódico.

31. Afora a PEC nº 215/2000, outra recente iniciativa normativa de impacto sobre a regularização das terras indígenas tem ganhado destaque: o Projeto de Lei Complementar (PLC) nº 227/2012. Além de propor a indenização, nos termos da Lei nº 3365/1941 – referente à desapropriação por utilidade pública – dos ocupantes não índios de terras que venham a ser declaradas indígenas, o PLC nº 227 eleva à condição de “bens de relevante interesse público da União” as “áreas antropizadas produtivas que atendam à função social da terra” e “os perímetros rurais e urbanos dos municípios” (Brasil, 2012a), o que, em termos práticos, tornaria tais áreas indisponíveis à demarcação em favor de povos indígenas. O PLC propõe ainda que a equipe responsável pelo processo demarcatório tenha composição multi-institucional – envolvendo, por exemplo, técnicos do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) e representantes dos proprietários, do estado e do município de localização das terras, somados a representantes dos indígenas e da Funai –, o que, em termos práticos, significaria o esvaziamento das atribuições constitucionais desta fundação. Tal composição, além disso, submeteria os juízos sobre a “pertinência” das demarcações à opinião da maioria, em um colegiado no qual as posições contrárias à política tendem a ter maior número. Como afirmou Sonia Guajajara, uma das lideranças da Articulação dos Povos Indígenas Brasileiros (APIB), em entrevista recente, o PLC agrupa propostas da PEC nº 215/2000 e da Portaria nº 303/2012 – analisadas nesta seção – e integra a estratégia dos ruralistas de abrir simultâneas frentes de combate contra o normativo constitucional que garante aos indígenas o direito às terras (A homologação..., 2013).

32. Nota oficial disponível em: <www.funai.gov.br/ultimas/noticias/2012/07_jul/20120720_04.html>.

A Portaria nº 303/2012 afirma ainda que o usufruto indígena “não se sobrepõe ao interesse da política de defesa nacional”, o que significa que a instalação de unidades militares, a atuação das forças armadas e policiais e a exploração de riquezas estratégicas poderão dar-se “independentemente de consulta às comunidades indígenas ou à Funai”. A portaria aponta também que a União pode – segundo seu interesse – instalar redes de comunicação, estradas e outras construções nas terras indígenas, e que o ingresso e a permanência de não índios nestas áreas é livre, “nas condições fixadas pela Funai”. Por fim, a norma da AGU assegura a participação dos entes federados no processo administrativo de demarcação das terras encravadas em seus territórios – alteração reclamada também, como será visto adiante, na PEC nº 215/2000 – e considera a possibilidade de revisão de demarcações já homologadas, sinal de que a “segurança jurídica”, que atenderia ao objetivo de atenuar conflitos, não se aplica aos direitos dos povos indígenas.

A Funai contestou que a portaria preconizasse uniformizar todas as ações da AGU referentes a questões de demarcação de terras indígenas a partir de decisão não definitiva do STF.³³ A linha normativa da portaria vai ao encontro de propostas de reforma no Código de Mineração que tramitam no Congresso e cujo ponto comum é proceder à flexibilização dos direitos territoriais das comunidades, de maneira a permitir a “intrusão em seus territórios por empresas mineradoras” (Almeida, 2012), o que – com base na separação jurídica entre solo e subsolo – acabaria por reduzir o direito daquelas comunidades às terras a um direito de superfície. Como nota Almeida (*op. cit.*), é ilusão pensar que a exploração econômica do subsolo não irá interferir drasticamente nas condições de sobrevivência das comunidades em cujas terras, por “relevante interesse público da União”, for autorizada a instalação de atividades mineradoras.³⁴

Protestos indígenas pelo país levaram a AGU a suspender a data de entrada em vigor da portaria até a publicação da decisão do STF sobre os embargos de declaração pendentes na ação relativa à terra indígena Raposa do Sol.³⁵ No entanto, não houve alteração no teor da portaria.

A PEC nº 215/2000, por sua vez, intervém sobre o dispositivo constante no Artigo 231 da CF/1988, que reserva à União a competência exclusiva de demarcar terras indígenas e “proteger e fazer respeitar todos os seus bens”. Esta competência se inscreve no poder mais amplo de legislar sobre populações indígenas, atribuído – também em caráter privativo – à União, pelo Artigo 22, XIV. Os dois dispositivos estão em estreita correlação, uma vez que a territorialidade é componente essencial

33. À época, pendiam, junto à Suprema Corte, embargos de declaração à decisão sobre a Petição nº 3.38-8-Roraima. De acordo com a nota da Funai, o Supremo Tribunal Federal (STF) já havia pronunciado que a decisão no caso de Raposa Serra do Sol não teria efeito vinculante.

34. Como nota o capítulo de Desenvolvimento Rural do número 21 deste periódico, esse processo já está em adiantado curso.

35. A Portaria nº 415 da Advocacia-Geral da União (AGU) tornou pública essa retificação.

da autoidentificação dos indígenas, de sorte que, da garantia do direito à terra dependem os demais direitos e a própria perpetuação e reprodução cultural dos povos indígenas. Para justificar a atribuição ao Congresso da prerrogativa de aprovar demarcações de terras indígenas e ratificar as já homologadas, a PEC nº 215/2000 empresta à política o caráter de “verdadeira intervenção”³⁶ em territórios estaduais e evoca que seja aplicada, a esta, a norma do Artigo 49, que vincula ao parlamento a competência de aprovar intervenção federal nos estados-membros. Mas os casos em que esta medida de exceção é autorizada pela Constituição (manter a integridade nacional, repelir invasão estrangeira, pôr termo a grave comprometimento da ordem pública etc.) não parecem ter similitude com o ato administrativo de demarcação de terras indígenas. Ademais, o equilíbrio entre poderes na política de demarcação é já introduzido por ao menos dois dispositivos: o § 3º do Artigo 231 (que subordina à autorização do Congresso a efetivação do aproveitamento dos recursos hídricos, energéticos e minerais em terras indígenas) e o § 8º do Artigo 2º, do Decreto nº 1.775/1996, que, nos processos demarcatórios, concede oportunidade “aos Estados e municípios em que se localize a área sob demarcação e demais interessados (Brasil, 1996)” de manifestar-se a respeito destas e impugná-la pela via administrativa, salvaguardado o direito de fazê-lo judicialmente.³⁷

Reconhecendo aos índios os direitos originários sobre as terras tradicionalmente ocupadas por eles, a CF/1988 (Brasil, 1988, Artigo 231) elenca quatro dimensões de territorialidade que devem ser levadas em conta na demarcação: as terras “ocupadas em caráter permanente”, “as utilizadas para suas atividades produtivas”, “as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar” e as “necessárias à sua reprodução física e cultural”. O conceito de “terras tradicionalmente ocupadas” distancia-se do paradigma da “imemorialidade”, que antes determinava que se remontasse a todo o histórico de ocupação de uma terra pelos índios para fundamentar seu direito sobre esta e, assim, não levava em conta a existência de comunidades cujo regime de vida envolve a alternância de momentos de dispersão e concentração. No texto constitucional, como afirma José Afonso da Silva (1993), a expressão “tradicionalmente” não concerne a uma circunstância de tempo, mas ao modo tradicional com que os índios ocupam e utilizam a terra e se relacionam com esta na sua dinâmica de produção e subsistência.

36. Ver a PEC nº 215 na íntegra.

37. O enquadramento desse ato ao espaço jurídico-administrativo dos estados não se coaduna, ademais, com os critérios específicos da demarcação dos territórios indígenas, definidos pelo caráter tradicional da ocupação, pela conformidade aos usos e costumes do povo indígena em questão, pela sua dinâmica própria de produção e reprodução social e por outros fatores que determinam por vezes que a delimitação de uma terra indígena abranja áreas de mais de um município ou estado. Tal situação acrescenta outra justificativa em favor da atribuição desta competência à União.

A determinação de critérios para demarcação é objeto do laudo antropológico de identificação das populações indígenas. O laudo obedece a parâmetros técnicos, regulamentados pelo Decreto nº 1.775/1996. Frequentemente, porém, levanta-se a crítica de que a política de demarcação distribui “muita terra para poucos índios”. Tal acusação busca deslegitimar os processos demarcatórios e apresentar os povos indígenas como privilegiados ante outros setores sociais. O objetivo desta campanha é pressionar o governo a suspender demarcações ou demarcar áreas inferiores às reivindicadas.

As terras indígenas somam, hoje, 688 áreas, considerando-se diferentes etapas do processo de reconhecimento: destas, 460 já estão homologadas. Em conjunto, as extensões de todas as 688 áreas somam 112,98 milhões de ha, quase 13% do território nacional. De acordo com o Censo Demográfico 2010, do IBGE, vivem, atualmente, em terras indígenas já demarcadas, 517.383 indígenas. Estes dados – se cotejados com o estoque fundiário apropriado pelo grande setor agropecuário que pressiona contra demarcações – revelam que as extensões das terras indígenas estão, na verdade, ainda muito abaixo do total das áreas concentradas nas mãos de poucos proprietários particulares: com efeito, o Censo Agropecuário 2006 mostra que os 47.578 estabelecimentos agropecuários com mais de 1 mil ha existentes no país somam área total de 150,14 milhões de hectares.³⁸

As terras indígenas seguem, mesmo após a demarcação e a homologação, como patrimônio da União: o Artigo 20, XI, da CF/1988 reconhece aos índios apenas a posse permanente e o usufruto exclusivo das riquezas naturais nestas existentes. A pressão contra demarcações – movida pelo grande setor agropecuário – caminha no sentido de ampliar, à custa das terras indígenas, o estoque fundiário do mercado privado de terras do país; estratégia que se alinha com a dinâmica de expansão do setor, cujo alto grau de mecanização precisa – para obter ganhos de escala – incorporar porções cada vez maiores de terra. Em outros termos, a pressão contra demarcações de terras indígenas é a pressão pela privatização do patrimônio fundiário do país. Ora, se a PEC nº 215/2000 for aprovada e, com isto, for transferida ao Congresso Nacional a última palavra sobre demarcações, estas dificilmente serão defendidas na Câmara de Deputados, na qual – como aponta estudo do Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC, 2011) – 141 dos 513 representantes têm interesse direto em questões de terra.

Além disso, 98,5% da área de todas as terras indígenas estão na Amazônia Legal; o restante espalha-se em áreas bem menores no Nordeste, no Sudeste, no Sul e no estado de Mato Grosso do Sul.³⁹ Os dados populacionais, informado

38. Ademais, os estabelecimentos com mais de 1 mil ha ocupam apenas 4,6% do total de ocupados em estabelecimentos agropecuários, segundo o Censo Agropecuário 2006.

39. O caso da Aldeia Jaraguá, em São Paulo, é emblemático: a terra reconhecida aos guaranis tem apenas 2 ha de extensão.

pelo Censo Demográfico 2010, seguem distribuição semelhante: a Amazônia Legal⁴⁰ – somando-se os números de Mato Grosso e do Maranhão aos da região Norte – reúne mais de 60% da população indígena, a maioria no estado do Amazonas (cerca de um quarto do país); no Nordeste, excetuando-se o Maranhão, estão 17% dos indígenas – mais da metade em Pernambuco; no Sudeste, são apenas 3%; e no Sul, 8%; nas terras indígenas de Mato Grosso do Sul, residem 10% da população indígena do país: 62 mil pessoas, contingente inferior apenas ao do Amazonas.

Muitas das terras indígenas abrangem imensas áreas não agricultáveis ou que sofreram degradação. Mesmo assim, a inclusão, pela CF/88, das terras “imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários ao bem-estar” (Brasil, 1988) dos povos indígenas entre os critérios de demarcação vai ao encontro do papel fundamental que tais povos têm desempenhado na preservação do patrimônio ambiental brasileiro. De acordo com o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) (Valle, 2010), 98,8% das terras indígenas amazônicas estão preservadas, e um quarto de todas as florestas remanescentes do bioma amazônico está compreendido nestas terras. Vale mencionar ainda que pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (Ipam), o Instituto Socioambiental (ISA) e o Centro de Pesquisa de Woods Hole – em Massachussetts, Estados Unidos –, divulgada em 2006,⁴¹ concluiu que as terras habitadas pelos povos indígenas são mais preservadas que as inabitadas, como parques e florestas nacionais. O coeficiente de pontos de queimada identificados em unidades de conservação foi, segundo o estudo, duas vezes maior que o registrado em terras indígenas.

Por fim, o critério segundo o qual devem ser incluídas na demarcação as terras necessárias à reprodução física e cultural das populações indígenas tem sido positivamente respaldado pela verdadeira recuperação demográfica que estes povos, sujeitos a secular processo de extermínio, têm experimentado nas últimas décadas. Os dados dos censos demográficos mostram que a população indígena, que, em 1991, somava 294 mil indivíduos, estava em 897 mil, em 2010. Este aumento populacional se explica – entre outras razões – pela organização de instituições de defesa dos índios, pela chegada às aldeias de políticas públicas de saúde e pelo próprio processo de demarcação, que, ao incluir áreas para além das que se destinam exclusivamente às atividades produtivas e de subsistência dos povos, dotou-os de um cinturão de proteção contra o avanço de epidemias e a pressão mesma sobre a parte mais importante de suas terras. Com efeito, cerca de 518 mil pessoas vivem em terras indígenas. Deste total, apenas 5,4% não

40. A Amazônia Legal, segundo a definição oficial, abrange todos os estados da região Norte e a maior parte dos estados do Maranhão e de Mato Grosso; neste estudo, para efeitos de comparação com as demais regiões, incluem-se na Amazônia Legal os dados populacionais totais referentes a estes dois estados.

41. Disponível em: <www.funai.gov.br/ultimas/noticias/1_semestre_2006/Janeiro/un0130_001.htm>.

se declaram nem se consideram indígenas. Tal dado depõe contra o argumento da “aculturação” dos índios, supostamente expressa pelo engajamento deles em atividades como criação de gado e garimpo, antes monopolizadas por não índios e consideradas incongruentes com seus direitos territoriais. Para os que cerram fileiras contra a política de demarcação, alegar que os índios “perderam” sua tradição tem, mais que peso retórico, o cunho explícito de atacar o fundamento legal que lhes garante o direito à terra: a “aculturação”, neste caso, significa desterritorialização.

Conforme já ressaltado, o *Relatório Figueiredo* narra o longo histórico de violência envolvendo populações indígenas no Brasil central e permite compreender de que maneira os atuais conflitos em Mato Grosso do Sul foram plantados pela atuação do Estado na primeira metade do século XX. O relatório foi fruto de duas comissões parlamentares de inquérito (CPIs), que funcionaram em 1955 e 1962,⁴² cujo objetivo era investigar o arrendamento e a venda de terras indígenas a particulares, com aval do Estado, que emitia os títulos. A primeira CPI foi constituída para anular a doação destas terras promovida pelo governo do antigo estado de Mato Grosso; a segunda destinava-se a levantar atos ilícitos praticados pelo SPI – extinto em 1967. A tarefa motivou a expedição empreendida pelo procurador Jader Figueiredo, que produziu o relatório. A expedição percorreu 16 mil quilômetros e visitou mais de 130 postos indígenas. O documento lista diversos inquéritos militares que deviam apurar a venda ilegal de terras indígenas, nomeia os agentes públicos acusados e – por meio de cópias do *Diário da Justiça* da época – aponta como famílias, hoje tradicionais no campo, se apropriaram das terras indígenas no Centro-Oeste.

Figueiredo, o relator, manifestava seu espanto ante os casos de “torturas contra crianças e adultos em monstruosos e lentos suplícios” e alude a uma chacina no Maranhão, em que “fazendeiros liquidaram toda uma nação”. Um dos suplícios infligidos aos indígenas era a trituração dos tornozelos em um aparelho de estacas que se comprimiam uma contra a outra por ação de uma roldana; as vítimas eram depois abandonadas na floresta. O instrumento, chamado “tronco”, era encontrado em diversos postos do SPI. Assombram, ainda, os relatos de caçadas humanas com metralhadoras, de lançamento aéreo de dinamites sobre tribos, de vendas de crianças “para servir aos instintos de indivíduos desumanos”, de casos de inoculações propositais de varíola em povoados isolados e doações de açúcar, misturado a estricnina, repassadas aos indígenas. Reunindo numerosas notícias sobre roubo de terras indígenas, tortura e extermínio de tribos inteiras no país, o *Relatório Figueiredo* mostra que – em nome do avanço civilizatório – bárbaros massacres foram cometidos contra homens, mulheres e crianças sem que chegassem a conhecimento público.

42. Informação disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/noticias/520970-relatorio-figueiredo-revela-que-familias-tradicionais-se-possaram-de-terras-indigenas-no-ms>>. Acesso em: 5 jun. 2014.

Como demonstram tais acontecimentos, tanto aqueles sucedidos na década de 1960, como os mais recentes ocorridos em Mato Grosso do Sul, a violência contra indígenas no país não constitui episódio histórico, protagonizado por exploradores de eras remotas, mas se tem dado continuamente e segue contemporânea.

3 ACOMPANHAMENTO DA POLÍTICA E DOS PROGRAMAS

3.1 Reforma agrária

A reforma agrária deveria ser uma política pública de gestão sobre o domínio, a posse e o uso da propriedade rural, que determinasse os direitos e os deveres relativos ao acesso à terra. Contudo, ao longo da história agrária brasileira – embora presente na pauta das lutas sociais e sindicais (dos posseiros, dos trabalhadores rurais com pouca e sem-terra, quilombolas, entre outros) –, tal política nunca teve, no plano institucional, sustentação política suficiente para cumprir seus desígnios segundo o princípio múltiplo da função social da propriedade – ditame constitucional que versa sobre as obrigações da propriedade rural em respeito aos direitos sociais, ambientais e agrários. Basicamente, a política de reforma agrária reduziu-se ao estabelecimento – durante boa parte do século passado – de projetos de colonização e – em épocas mais recentes, sobretudo a partir do I PNRA –⁴³ de assentamentos rurais, direcionados para resolução de problemas pontuais, conflitos locais e acomodação de reivindicações de trabalhadores rurais sem-terra organizados. Nada que de fato tenha impactado a estrutura fundiária brasileira.

Nesses termos, até 30 de junho de 2013, o Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra) do Incra registrava estarem sob sua governança 8.989 projetos de assentamento, somando 943,5 mil famílias assentadas em área total de 88,1 milhões de hectares. Apesar destes números, a concentração fundiária brasileira continua elevada, sobretudo porque a apropriação de terras para a criação de projetos de assentamento tem sido cada vez menos feita via desapropriação de imóveis descumpridores da função social da terra. Quase 70% das áreas de projetos de assentamento foram obtidas via arrecadação (de terras públicas da União), discriminação (de terras públicas da União) e reconhecimento (de projetos criados em terras públicas estaduais), não tendo como efeito a diminuição da concentração fundiária. Ademais, cerca de 50% da área compõe amplo conjunto de projetos de assentamento ambientalmente diferenciados e unidades de conservação, majoritariamente estabelecidos na Amazônia Legal.

No último ano, percebeu-se uma mudança de rumo do Programa de Reforma Agrária, tal qual vinha sendo desenvolvido desde a década de 1990.

43. A redemocratização, em 1984, trouxe de volta o tema da reforma agrária. O Decreto nº 97.766, de 10 de outubro de 1985, instituiu o I Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), com a meta de destinar 43 milhões de hectares para o assentamento de 1,4 milhão de famílias até 1989.

O foco deixou de ser o conflito social e, conseqüentemente, houve redução do contingente de famílias assentadas: em 2012, foram assentadas cerca de 23 mil famílias em novas áreas arrecadadas ou áreas já estabelecidas; e apenas 28 imóveis, abrangendo área de 46,8 mil ha, foram objeto de decretos desapropriatórios.⁴⁴ Foi o menor desempenho da política desde 1985. A prioridade, quase exclusiva, foi estabelecer formas de financiamento às estruturas social e produtiva das áreas reformadas. Este novo viés, em conformação, vem se contextualizando em ações desenvolvidas sob a forma de parcerias intergovernamentais que extrapolam os limites do Incra: políticas de expansão da compra institucional; fomento aos assentados mais pobres; ampliação do acesso à água; reconfiguração institucional do programa de moradia; entre outras. Outro aspecto importante a considerar nesta mudança de foco está no estabelecimento de metas alentadas de titulação dos assentados.

O desenho e as ações constitutivas do Programa de Reforma Agrária vêm, pois, sofrendo modificações substantivas. O padrão recente de programas e ações, basicamente derivado dos preceitos do Programa Novo Mundo Rural, está sendo alterado: o Incra – até então seu principal, senão exclusivo formulador e implementador – tem perdido atribuições e repassado estas a outros órgãos governamentais. A intenção do governo é ajustar o Programa de Reforma Agrária às diretrizes do Plano Brasil Sem Miséria.⁴⁵ Com efeito, em 2012, segundo o *Relatório de Gestão do Exercício de 2012* (Incra e Brasil, 2013), privilegiou-se a busca pela integração de políticas com diversos órgãos e entidades que implementam programas de interesse do público da reforma agrária. Entre os parceiros, destacou-se o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), com a inserção de 50,6 mil assentados na rota de inclusão produtiva do Plano Brasil Sem Miséria. O Incra tem repassado a base de cadastro de famílias assentadas em 2012 para o MDS, visando integrá-las ao Cadastro Único, para que estas famílias acessem os demais programas sociais de governo.

Outra iniciativa importante, ainda nos marcos do Brasil sem Miséria – a inserção de 41,8 mil famílias no Programa Bolsa Verde, das quais 20 mil já estão recebendo os recursos –, encontrou apoio no Ministério do Meio Ambiente (MMA), responsável por coordenar esta ação. Além disso, parceria celebrada com o Ministério da Integração Nacional (MI) – sob a forma de acordo de cooperação envolvendo R\$ 84 milhões (50% de cada um dos envolvidos) – incluiu 31 mil famílias de 575 assentamentos, situados no semiárido nordestino e do norte de Minas Gerais, no programa Água para Todos. Vale lembrar ainda a continuidade da parceria com o Ministério de Minas e Energia (MME) na execução do

44. A meta do PPA 2012-2015 é obter 1 milhão de hectares e criar oitocentos projetos de assentamento.

45. Nesse sentido, ver Ipea (Políticas...,2012).

Programa Luz para Todos, além da integração das ações do Incra com programas desenvolvidos por governos estaduais e municipais ou outras instituições, com vistas a proporcionar a garantia de infraestrutura básica nos assentamentos de reforma agrária.

Ainda no bojo das ações de infraestrutura para assentamentos, cabe ressaltar a parceria com a Caixa Econômica Federal (CEF), para a qual foi encaminhada toda a demanda por habitação de famílias assentadas, por via do programa Minha Casa Minha Vida. Até 2014, devem ser atendidas 125 mil famílias, que aguardam apenas a retificação do regulamento do programa, que, hoje, veda atendimento a assentados. O Incra segue incumbido de garantir as condições de acesso, abastecimento de água e luz a estas famílias, de forma a atender às exigências para construção das casas. Banco do Brasil (BB) e CEF assumirão a condução (análise, aprovação e liberação) de recursos para financiamento das construções e reformas de unidades habitacionais nos assentamentos. Os projetos habitacionais poderão ser realizados por governos locais e estaduais e por cooperativas e afins, que, por sua vez, serão responsáveis pela execução das obras e pela organização e mobilização das famílias selecionadas. O papel do Incra ficou restrito à seleção das famílias a serem indicadas às instituições financeiras, de acordo com as regras do programa. As famílias beneficiárias do Minha Casa Minha Vida Rural (MCMVR) poderão dispor de R\$ 30.500,00 para construção de habitações e de R\$ 18.400,00 para reforma de moradias, e quitarão o crédito com o pagamento de 4% do valor financiado (R\$ 1.220,00 para construção de casa e de R\$ 736,00 em caso de reforma), em quatro parcelas anuais – sem juros e sem atualização monetária –, com vencimento da primeira parcela um ano após assinatura do contrato.

Por fim, é importante mencionar os esforços de inclusão produtiva por meio da articulação de ações de apoio e estruturação da produção rural. No viés da agroindustrialização, foi instituído, em fevereiro de 2013, o programa Terra Forte, que envolve o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e o MDS, além da Secretaria-Geral da Presidência da República, da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), do BB e do Incra, que preside o comitê gestor. De 1.084 assentamentos inscritos, foram selecionados 139 pré-projetos que demandam investimentos globais da ordem de R\$ 679 milhões. Os demais selecionados ficarão em carteira para acessarem outros recursos de apoio a projetos produtivos do próprio Incra e de outras instituições. Esta iniciativa se articula à assistência técnica e à liberação de modalidades do crédito instalação, vinculadas à produção e a estratégias de integração dos assentamentos ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Ainda não há definição dos projetos que serão beneficiados, nem do montante a ser aplicado. Também neste caso há de se aguardar se as boas intenções se transformarão em realidade. O trato dos assentados com o sistema financeiro nunca foi fácil.

Outro elemento importante na política concerne às ações de assistência técnica e extensão rural (Ater), que se vêm conformando por meio de licitação (modalidade *chamada pública*) e celebração de contratos de gestão por tempo determinado, com instituições públicas estaduais e municipais, organizações sociais (ONGs, organizações da sociedade civil de interesse público – OSCIPs, entre outras) ou empresas. A decisão de adotar esta modalidade de parceria partiu de dois pressupostos. O primeiro é a expectativa de diminuição de gastos públicos: teoricamente, com menos recursos, obter-se-iam maiores níveis de eficiência e produtividade, ao melhorar a capacidade gerencial de técnicos e beneficiários, bem como ao repassar integralmente a responsabilidade do programa a seus gestores. O segundo foi a pertinência de as instituições públicas preservarem suas atribuições, em contexto de valorização da provisão privada de bens e serviços. Ou seja, na disputa entre a seletividade da demanda fechada (especifica-se quem deva ser atendido) e a universalidade da demanda aberta (direito dos produtores familiares ao atendimento), se tem optado pela primeira, dado o limite orçamentário. Esta proposta seletiva, que tem sido constituída nos últimos anos com progressiva ênfase, realiza um afunilamento da questão da Ater para a órbita do gasto público, transferindo o debate sobre a ótica do direito para a do limite orçamentário. Por outro lado, subsiste ainda o risco de continuidade, seja em virtude do término dos contratos sem substituição tempestiva, seja em virtude de mudanças no padrão de trabalho.

Por fim, cabe referir que a titulação se tem mostrado como política em firme processo de consecução, como aponta a Diretoria de Desenvolvimento do Incra no *Relatório de gestão do Exercício de 2012*.

A titulação em imóveis objeto do Plano Nacional de Reforma Agrária permaneceu com a estratégia da Diretoria de realizar um trabalho mais efetivo de capacitação e acompanhamento das unidades descentralizadas, com vistas a promovermos a diminuição do passivo relativo à formalização de contratos de concessão de uso com os beneficiários da reforma agrária (Incra e Brasil, 2013).

Mais adiante, conclui:

Assim, os assentamentos criados no ano de 2010 deverão ser consolidados com base em parâmetros que serão definidos futuramente, o que torna ineficaz a elaboração de um cronograma tendo como referência o modelo atual. Nesse contexto, a Administração Central mantém seus esforços no sentido de que as Superintendências Regionais desenvolvam planos de trabalhos, visando à consolidação dos assentamentos com mais de 20 (vinte) anos de existência (Incra e Brasil, 2013).

Em 2012, foram tituladas mais de 20 mil famílias, desempenho muito além dos registros dos últimos anos, que giravam em torno de 1,5 mil famílias/ano.

3.1.1 Balanço geral dos assentamentos: 2012

Em 2012, foram criados 120 projetos de assentamento, totalizando 328.450 ha. Do total, 89 projetos foram instalados em terras obtidas por meio oneroso e 31, em terras públicas, gerando capacidade total para 7.667 famílias, com assentamento já efetuado de 5.507. Somando-se a este número o contingente de novas famílias assentadas em projetos criados em anos anteriores, registrou-se o assentamento global de 22.912 famílias no ano.

Como mostra a tabela 4, a arrecadação de terras e, conseqüentemente, o número de famílias assentadas seguem a tendência de anos anteriores de maior concentração nas regiões Norte e Nordeste. A disponibilidade de terras públicas nestas regiões – suscetíveis de serem destinadas à reforma agrária por ações de reconhecimento, discriminação e arrecadação – explica em boa parte tal concentração, especialmente se tendo em vista a prioridade institucional de obter áreas de forma não onerosa. Quatro estados receberam mais da metade das famílias assentadas em 2012: primeiro o Pará (com 29,8% do total); em seguida, Maranhão (11,7%), Amazonas (7%) e Rondônia (4,4%). No caso dos estados da região Norte, a incidência maior de projetos pode ser atribuída, ainda, à expansão dos chamados “assentamentos verdes”, projetos agroflorestais e de desenvolvimento sustentável que atendem às exigências ambientais e à necessidade de buscar formas de ocupação e exploração da Amazônia que priorizem objetivos conservacionistas. A obtenção de áreas no Sul e no Sudeste tem sido cada vez mais difícil: os atuais parâmetros técnicos empregados para a desapropriação – defasados em quase quarenta anos –, mostram-se ineficazes para interferir no processo de concentração fundiária nestes territórios e comprometem a efetividade da aplicação do princípio da função social da propriedade.

TABELA 4
Famílias assentadas em projetos criados, por região e forma de obtenção da terra (2012)

Origem da terra	Projetos criados		Área obtida		Capacidade criada		Famílias assentadas	
	Número	%	Ha	%	Número de famílias	%	Número	%
Onerosa	89	74	199.916,0678	61	5.106	67	3.588	65
Norte	8	7	51.771,6596	16	1.128	15	719	13
Nordeste	56	47	67.250,9166	20	2.064	27	1.554	28
Sudeste	6	5	31.721,5400	10	559	7	445	8
Sul	-	-	-	-	-	-	-	-
Centro-Oeste	19	16	49.171,9516	15	1.355	18	870	16

(Continua)

(Continuação)

Origem da terra	Projetos criados		Área obtida		Capacidade criada		Famílias assentadas	
	Número	%	Ha	%	Número de famílias	%	Número	%
Não onerosa	31	26	128.534,2541	39	2.561	33	1.919	35
Norte	18	15	121.029,2575	37	1.807	24	1.418	26
Nordeste	3	3	1.991,3182	1	31	0	28	1
Sudeste	4	3	952,8819	0	167	2	149	3
Sul	4	3	1.942,9908	1	88	1	81	1
Centro-Oeste	2	2	2.617,8057	1	468	6	243	4
Total	120	100	328.450,3219	100	7.667	100	5.507	100

Fonte: Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento do Supra/Incra.
Elaboração: Coordenação de Desenvolvimento Rural da Disoc/Ipea.

Na execução da política em 2012, o Incra repetiu – como indica a tabela 5 – a tendência de concentrar, no último trimestre do ano, o maior número de famílias beneficiadas com acesso à terra: 82% destas foram assentadas nos últimos três meses de 2012. A recorrência desta prática nos anos recentes fica patente nos dados da política de 2003 a 2012: nesse período, a proporção de famílias assentadas no quarto trimestre do ano atinge, em média, cerca de 70%, tendo, em 2008, alcançado 91%. As reiteradas dificuldades administrativas e operacionais que o Incra enfrenta – desde a imissão de posse até contingenciamentos orçamentários – impediram, mais uma vez, que as ações finalísticas de reforma agrária mantivessem constância institucional ao longo de 2012.

TABELA 5

Número de famílias assentadas nos projetos de reforma agrária¹ novos e antigos, por trimestre e regiões – Brasil (1/1/2012-31/12/2012)

Brasil e regiões	Número de famílias assentadas por trimestre				Total	%
	I	II	III	IV		
Brasil (nº)	1.744	1.234	1.046	18.888	22.912	100
(%)	8	5	5	82	100	100
Norte	994	432	643	10.091	12.160	53
Nordeste	322	384	221	5.331	6.258	27
Sudeste	56	40	53	1.009	1.158	5
Sul	196	225	94	714	1.229	5
Centro-Oeste	176	153	35	1.743	2.107	9

Fonte: Incra (2013).

Elaboração: Coordenação de Desenvolvimento Rural da Disoc/Ipea.

Nota: ¹ As discrepâncias entre os valores desta tabela decorrem do fato de terem sido geradas por diferentes arquivos, não compatibilizados.

A maior parte das famílias que acessou terra via reforma agrária em 2012 (13,5 mil) foi assentada em projetos criados antes de 2007, como mostra a tabela 6. Projetos bastante antigos, com mais de vinte anos de existência, foram o destino de contingente expressivo de famílias beneficiadas (1.351). Surpreende verificar a dispersão do total das famílias assentadas em 2012: à exceção das que se fixaram em projetos recentes – criados em 2011 e 2012 –, as demais se distribuíram por mais de 2,3 mil projetos de datação anterior, com destaque para os criados entre 2003 e 2006.

TABELA 6
Número de famílias assentadas em 2012 segundo o período de criação do projeto – Brasil (1/1/2012-31/12/2012)

Época de criação do projeto	Número de projetos que receberam novas famílias em 2012	Número de famílias assentadas	Famílias assentadas (%)
1900 a 1984	11	52	0,2
1985 a 1994	178	1.299	5,7
1995 a 1998	695	4.062	17,7
1999 a 2002	527	2.281	10,0
2003 a 2006	484	5.848	25,5
2007 a 2010	402	3.340	14,6
2011 a 2012	154	6.030	26,3
Total (2012)	2.451	22.912	100,0

Fonte: Inbra (2013).

Elaboração: Coordenação de Desenvolvimento Rural da Disoc/Ipea.

3.1.2 Os projetos de reforma agrária em execução

A distribuição regional das áreas destinadas à reforma agrária, como mostra a tabela 7, comprova que a tendência de concentração de assentamentos na região Norte (44% da área total) tem sido comum a todos os governos recentes. Por sua vez, a discrepância entre as formas que a política de assentamento assume nas regiões revela-se na notável diferença entre as áreas médias dos lotes nas regiões Norte (162,63 ha) e Nordeste (33,65 ha). Esta última responde por quase metade (46%) do número total de projetos e por um terço do total de famílias assentadas no país.

TABELA 7
Projetos em execução, segundo Grandes Regiões e em estados selecionados¹ – Brasil (1900 até o primeiro semestre de 2013)

Brasil e regiões	Número de projetos	Área (ha)	Número de famílias assentadas	Área média (ha) ¹	Famílias assentadas (%)	Área (%)	Projetos (%)
Brasil	8.989	88.128.471,28	943.534	93,40	100	100	100
Norte	2.075	67.356.121,54	414.174	162,63	44	76	23

(Continua)

(Continuação)

Brasil e regiões	Número de projetos	Área (ha)	Número de famílias assentadas	Área média (ha) ¹	Famílias assentadas (%)	Área (%)	Projetos (%)
Nordeste	4.115	10.554.232,02	313.649	33,65	33	12	46
Sudeste	747	1.377.704,91	41.803	32,96	4	2	8
Sul	815	816.624,41	35.757	22,84	4	1	9
Centro-Oeste	1.237	8.023.788,41	138.151	58,08	15	9	14
UFs selecionadas ¹	Número de projetos	Área (ha)	Número de famílias assentadas	Área média (ha) ¹	Famílias assentadas (%)	Área (%)	Projetos (%)
PA	1.088	22.991.114,93	236.710	97,13	25,1	26,1	12
MA	959	4.613.325,86	126.023	36,61	13,4	5,2	11
MT	546	6.109.468,79	84.102	72,64	8,9	6,9	6
AM	144	27.754.986,69	53.979	514,18	5,7	31,5	2
BA	649	1.950.190,43	43.351	44,99	4,6	2,2	7
Total UFs	3.386	63.419.086,71	544.165	116,54	57,7	72,0	38

Fonte: Incra (2013).

Elaboração: Coordenação de Desenvolvimento Rural da Disoc/Ipea.

Notas: ¹ Estados com maior concentração de famílias assentadas.

A concentração em cinco estados (Pará, Maranhão, Mato Grosso, Amazonas e Bahia) de mais da metade das famílias assentadas (58%) e da área abrangida pelo total de projetos (72%) revela a distribuição territorial desigual da política e o caráter esparsa e pontual das unidades de assentamento criadas nos diferentes estados. Como foi visto, projetos de anos anteriores continuam a assentar novas famílias, mas não é possível determinar se tais lotes estavam vagos, abandonados ou se foram retomados pelo Incra.

A tabela 8 registra que – no que se refere a projetos criados e famílias assentadas – o período 1995-2002, do governo Fernando Henrique Cardoso, registrou os melhores números, atingindo patamar de 43,4% das famílias assentadas, desde projetos anteriores a 1994 até o primeiro semestre de 2013. O período 2003-2010, do governo Lula, consignou 38,3% do histórico de famílias assentadas até 2013.

No que toca às áreas obtidas para fins de reforma agrária, invertem-se as posições: o período do governo Lula teve melhor desempenho, registrando a marca de 55% de área arrecadada, ao passo que o período FHC obteve 23,9% deste total. A tabela 8 mostra, ainda, a queda na criação de novos projetos de assentamentos rurais no período recente. De 2011 até junho de 2013, o desempenho da política ficou aquém dos patamares fundiários de governos anteriores, registrando menor número de áreas arrecadadas e famílias beneficiadas em projetos de reforma agrária. O período do atual governo soma apenas 1,3% do total de famílias assentadas e 2,6% da área arrecadada, o que expressa o diminuto interesse institucional no uso do instituto da desapropriação e a continuidade de aproveitamento de lotes no que concerne a projetos situados em áreas remotas.

TABELA 8
**Projetos de reforma agrária em execução,¹ segundo o período de criação – Brasil
 (histórico até o primeiro semestre de 2013)**

Período de criação dos projetos	(A) Número de projetos	(B) Área (ha)	(C) Capacidade teórica dos projetos (número de famílias)	(D) Número de famílias assentadas	(C)/(D) vagas	(B)/(D) Área média dos lotes ocupados (ha)	Famílias assentadas (%)	Área (%)
Antes de 1994	931	16.376.228,5611	255.312	159.993	95.319	102,36	17,0	18,6
1995 a 2002	4.281	21.064.668,4257	459.601	409.827	49.774	443,62	43,4	23,9
2003 a 2010	3.538	48.439.969,7497	411.681	361.076	50.605	1.167,47	38,3	55,0
2011 a 2013 ⁽¹⁾	239	2.247.604,5480	17.711	12.638	5.073	396,70	1,3	2,6
1900 a 2013 ⁽¹⁾	8.989	88.128.471,2845	1.144.305	943.534	200.771	93,40	100,0	100,0

Fonte: Incra (2013).

Elaboração: Coordenação de Desenvolvimento Rural/Disoc/Ipea.

Nota: ¹ Em execução em 30 de junho de 2013.

A diretiva de acelerar ações de titulação de assentados é preocupante quanto ao futuro de assentados e assentamentos não estruturados. O cumprimento de metas quantitativas, por desejável que possa parecer, não pode ultrapassar critérios de bom senso com relação à situação de projetos que há anos habitam o cadastro do Sipra. Em muitos casos, os projetos ainda carecem de infraestrutura básica e têm passivos ambientais e dificuldades de acesso a serviços públicos e ao mercado. A tabela 7, que quantifica a situação dos projetos, permite prever os efeitos da possibilidade de uma titulação prematura – independentemente da idade do projeto: de acordo com os dados, apenas 6% dos projetos teriam cumprido os requisitos necessários para serem considerados consolidados e somente outros 12% estariam em processo de consolidação. Uma saída fácil – defendida por setores do governo – seria rebaixar as condicionalidades que definem os requerimentos para consolidação dos assentamentos. A titulação precoce – ao suscitar a possibilidade de tornar as áreas dos projetos passíveis de transações no mercado fundiário – tende a provocar uma reconcentração fundiária destas terras e um aumento da migração rural-urbana.

Com efeito, o panorama geral dos projetos em execução em 30 de junho de 2013 – segundo a fase em que estão classificados (tabelas 9 e 10) – revela que 77% do total ainda estão em fase inicial de instalação – etapa em que ainda não se efetivaram os investimentos em: moradia; educação; acesso a energia e mobilidades social e produtiva; fomentos a produção e agroindustrial; e financiamentos financeiros –, e poucos atingiram a etapa de consolidação (referente ao término dos investimentos). Tal descompasso mostra que a descontinuidade das ações do Incra direcionadas aos assentados acarreta interrupções ocasionais no andamento e na distribuição dos recursos públicos, trazendo para o cotidiano das famílias oscilação contínua das suas condições de vida e produção.

TABELA 9
Fases dos projetos de reforma agrária em execução¹ – Brasil (histórico até primeiro semestre de 2013)

Fase	Projetos		Área		Famílias assentadas	
	Número	%	ha	%	Número	%
Assentamento criado	3.179	35	25.576.371	29	332.649	35
Em instalação	1.643	18	33.567.187	38	165.750	18
Em estruturação	2.556	28	11.720.311	13	225.223	24
Em consolidação	1.099	12	8.537.447	10	134.366	14
Assentamento consolidado	512	6	8.727.155	10	85.546	9
Total	8.989	100	88.128.471,2845	100	943.534	100

Fonte: Incra (2013).

Elaboração: Coordenação de Desenvolvimento Rural da Disoc/Ipea.

Nota: ¹ Em execução em 30 de junho de 2013.

De outra parte, a tabela 10 mostra que os projetos em fase inicial – criados e em instalação – constituem mais da metade dos projetos em execução no país: 54%, com destaque para as regiões Centro-Oeste (70% do total regional), Norte (64%) e Sudeste (60%). A região Sul distingue-se, neste quadro, com maior proporção de assentamentos rurais na fase de estruturação/consolidação.

TABELA 10
Projetos de assentamento em execução,¹ segundo as fases do projeto – Brasil e Grandes Regiões – (histórico até primeiro semestre de 2013)

Fases do projeto	Norte		Nordeste		Sudeste		Sul		Centro-Oeste		Brasil	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Projetos em fase inicial	1.334	64	1.956	48	450	60	219	27	863	70	4.822	54
Assentamento criado	860	41	1.355	33	227	30	118	14	619	50	3.179	35
Em instalação	474	23	601	15	223	30	101	12	244	20	1.643	18
Projetos em estruturação/ consolidação	617	30	2.002	49	261	35	495	61	280	23	3.655	41
Em estruturação	372	18	1.438	35	218	29	360	44	168	14	2.556	28
Em consolidação	245	12	564	14	43	6	135	17	112	9	1.099	12
Assentamento consolidado	124	6	157	4	36	5	101	12	94	8	512	6
Total	2.075	100	4.115	100	747	100	815	100	1.237	100	8.989	100

Fonte: Incra (2013).

Elaboração: Coordenação de Desenvolvimento Rural da Disoc/Ipea.

Nota: ¹ Em execução em 30 de junho de 2013.

Até mesmo nas regiões com menores incidências de novos assentamentos (Sudeste e Sul), os projetos consolidados são minoritários: 5% e 12%, respectivamente.

O conjunto de projetos em execução ao final do primeiro semestre de 2013 revela avanço significativo na apropriação de áreas públicas, como já assinalado. Tal tendência, contudo, tem impacto nulo sobre a estrutura fundiária e beneficia apenas marginalmente trabalhadores rurais *sem-terra*, haja vista que a instalação de projetos em terras públicas – sobretudo na Amazônia Legal –, embora importante e necessária, beneficia seus ocupantes históricos (povos extrativistas e ribeirinhos), em geral já estabelecidos, ainda que a título precário, nas áreas que lhes são destinadas com a criação do assentamento.

TABELA 11

Formas de obtenção de terra para a constituição de projetos de assentamento rurais – Brasil (1900 ao primeiro semestre de 2013)

Forma de obtenção	Número de projetos	Área (ha)	Número de famílias (capacidade)	Número de famílias assentadas	Projetos (%)	Área (%)	Famílias (capacidade) (%)	Famílias assentadas (%)
Onerosa	5.956	25.090.609,23	617.452	527.536	66	28	54	56
Compra e venda	523	1.575.091,14	53.409	46.725	6	2	5	5
Desapropriação	5.433	23.515.518,09	564.043	480.811	60	27	-	51
Não onerosa	2.731	59.858.977,36	458.507	357.607	-	68	40	38
Reconhecimento	1.579	34.962.798,57	178.013	153.998	18	40	16	16
Discriminação	60	3.628.617,03	30.422	24.279	1	4	3	3
Arrecadação	701	19.076.499,70	202.449	146.371	8	22	18	16
Outras não onerosas ¹	391	2.191.062,06	47.623	32.959	4	2	4	3
Em obtenção	302	3.178.884,69	68.346	58.391	3	4	6	6
Total	8.989	88.128.471	1.144.305	943.534	100	100	100	100

Fonte: Incra (2013).

Elaboração: Coordenação de Desenvolvimento Rural da Disoc/Ipea.

Nota: ¹ Inclui as seguintes formas: adjudicação; cessão; confisco; dação; doação; incorporação; reversão de domínio; e transferência.

3.1.3 Os assentamentos rurais e o licenciamento ambiental

No marco regulatório do Licenciamento Ambiental dos Projetos de Assentamentos Rurais foi revogada a Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) nº 387/2006, com a promulgação da Resolução Conama nº 458, de 16 de julho de 2013, que estabeleceu novos parâmetros e procedimentos para esta questão. A nova resolução, ao considerar a relevância social do PNRA, define os assentamentos rurais como conjunto de ações resultantes de uma política pública.

Assentamentos de reforma agrária: conjunto de atividades e empreendimentos planejados e desenvolvidos em área destinada à reforma agrária, resultado do reordenamento da estrutura fundiária, de modo a promover a justiça social e o cumprimento da função social da propriedade (Conama, 2013, Artigo 2º, § 1º).

A resolução estabelece, em seu Artigo 4º, que a regularização ambiental de assentamentos será por procedimentos simplificados de licenciamento, e no Artigo 5º indica que:

O procedimento a que se refere o art. 4º dar-se-á com a assinatura do [Termo de Compromisso Ambiental] TCA, pelo órgão fundiário e pelo assentado responsável pela atividade agrossilvipastoril ou empreendimento de infraestrutura, junto ao órgão ambiental competente e posterior requerimento de licenciamento ambiental simplificado (Conama, 2013, Artigo 4º).

O novo marco regulatório do Conama compreende em seu bojo legal que o objetivo da reforma agrária é promover a distribuição de terra – mediante a modificação do regime de seu domínio, sua posse e seu uso –, com fins de atender aos princípios múltiplos da função social da propriedade e da justiça social, com observância na conservação dos recursos naturais.

Originalmente, a obrigação do licenciamento ambiental aos projetos de assentamentos de reforma agrária adveio da Resolução Conama nº 237/1997, que os enquadrava como atividade agropecuária qualquer. O paradoxo desta regra estava em desconsiderar o que, de fato, é um assentamento: uma política pública que garante o acesso à terra, promovendo modificações estruturais no regime de domínio, posse e uso da propriedade, mediante o cumprimento dos princípios da função social, que contemplam a produção, o bem-estar social, a conservação dos recursos naturais e o trabalho familiar. Este contrassenso vinha suscitando uma série de subterfúgios, entraves e desavenças nas relações entre o Incra e as instâncias licenciadoras na aplicação das resoluções do Conama, desde então promulgadas (a Resolução nº 237/1997 foi substituída pela Resolução nº 289/2001 e sucedida depois pela Resolução nº 387/2006, em vigor até 2012). A morosidade na emissão das licenças, a exigência de conciliar as resoluções do conselho com as leis estaduais, a recusa da maioria dos planos de desenvolvimento de assentamentos (PDAs) realizados pelo Incra e outros problemas têm sido recorrentes na relação entre a autarquia agrária e os órgãos licenciadores.

Diante disso – após seis anos de vigência da Resolução Conama nº 387/2006, ora revogada –, não surpreende que os resultados sobre o licenciamento ambiental dos projetos de assentamentos tenham sido acanhados: até 2012, somente 1.831 de 8.989 projetos estavam licenciados. Destacam-se – como exceções – os estados de Santa Catarina e Alagoas, nos quais todos os projetos de assentamentos tiveram licenciamento concedido.

As mudanças recentes no marco regulatório do licenciamento ambiental dos projetos de assentamentos rurais – com a promulgação da Resolução Conama nº 458/2013, que fixa novos parâmetros e procedimentos para a questão e enfatiza o caráter de política pública dos assentamentos – devem contribuir para atenuar as dificuldades existentes a este respeito. Além disso, tais mudanças vêm ao encontro da tendência recente da autarquia de ampliar a criação de assentados ambientalmente diferenciados, os “projetos verdes”.

TABELA 12

Tipos dos projetos de assentamento em execução: número, área e número de famílias assentadas – Brasil (histórico até jun./2013)

Tipo de projeto	Número de projetos	Área (ha)	Número de famílias assentadas	Projetos (%)	Área (%)	Famílias assentadas (%)
Projetos ambientais	645	44.676.062,8676	211.408	7,2	50,7	18,5
Outros tipos	8.344	43.452.408,4169	932.897	92,8	49,3	81,5
Total	8.989	88.128.471,2845	1.144.305	100	100	100

Fonte: Incra (2013).

Elaboração: Coordenação de Desenvolvimento Rural da Disoc/Ipea.

A quase totalidade dos “projetos verdes” está na região Norte: 586 projetos, que abrangem mais de 44 milhões de hectares e abrigam 195,2 mil famílias. Em termos relativos, estes números parecem pouco significativos ante o total de projetos em execução (7%) e a quantidade de famílias contempladas (17%). Contudo, agregam 50% do total da área dos assentamentos e devem cumprir importante missão para o equacionamento da questão ambiental na região. Conforme relatório de pesquisa desta coordenação:

As questões ambientais – seja do ponto de vista dos assentamentos da reforma agrária que devem equacionar os déficits de licenciamento ambiental, seja pelas discussões e embates em torno da revisão do Código Florestal (Políticas..., 2010; 2011; 2012) – também referendam as preocupações com o futuro da região, onde, em parceria com o capital, o Estado atua de forma a viabilizar grandes projetos de infraestrutura e expansão da agroenergia. (...) A estratégia de expandir a política de reforma agrária com a criação de projetos agroextrativistas, mediante o reconhecimento de áreas já ocupadas pelas comunidades beneficiadas, explica-se, em parte, pelos limites estruturais impostos à estratégia de obtenção de terras via desapropriação. Para haver desapropriação, é preciso que o imóvel seja de propriedade privada. No Pará, entretanto, as incertezas quanto à titularidade de uma determinada área contamina todo o processo legal de obtenção de terras pelo Incra. A extensão total do estado do Pará é de 124 milhões de ha, e, no entanto, a área de propriedades registradas em cartório no estado ultrapassa 480 milhões de ha. Para se ter uma ideia da discrepância que existe nisso, a área total de estabelecimentos agropecuários no estado registrada no Censo Agropecuário é de 22 milhões de ha (Ipea, 2012).

3.2 Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)

Em junho de 2013, o governo federal anunciou o Plano Safra da Agricultura Familiar 2013-2014, com investimentos de R\$ 39 bilhões, sendo R\$ 21 bilhões destinados aos empréstimos de investimento e custeio do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Alteraram-se os limites tanto de enquadramento dos agricultores como de valores de alguns empréstimos, preservando-se, *grosso modo*, os encargos e os prazos de pagamento e carência.

O novo limite da renda anual bruta familiar – para fins de enquadramento no PRONAF – passou de R\$ 160 mil, da safra do período 2012-2013, para R\$ 360 mil. Em relação aos agricultores do grupo B, a renda anual bruta familiar passou de R\$ 10 mil, na safra 2012-2013, para R\$ 20 mil. Considerando-se que – na safra do período 2009-2010 – estes limites eram de R\$ 110 mil e R\$ 6 mil, respectivamente, a atualização destes valores foi da ordem de 230% em cinco safras, bastante superior se utilizado qualquer deflator.

Os valores limites de financiamentos também foram majorados. O teto para os empréstimos de custeio cresceu de R\$ 80 mil para R\$ 100 mil e o de investimento, de R\$ 130 mil para R\$ 150 mil. No caso dos empréstimos de custeio entre R\$ 30 mil e 100 mil,⁴⁶ os encargos foram reduzidos em 0,5 pontos percentuais (p.p.), passando a 3,5% ao ano para a safra do período 2013-2014. No caso dos empréstimos de investimento para o grupo B, as mudanças foram menos expressivas, permitindo-se a ampliação do limite de empréstimo de R\$ 2,5 mil para R\$ 3,5 mil, no caso de aplicar a metodologia do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO) e um bônus de adimplência de 40% – em vez dos 25% usuais – para os agricultores do semiárido.

Essas medidas de ampliação dos limites da renda de enquadramento dos agricultores familiares, de majoração dos valores máximos dos empréstimos e de redução das taxas de juros vêm sendo aplicadas de maneira recorrente nos anúncios dos Planos Safras desde a criação do programa. Contudo, se no caso dos limites de enquadramento a razão entre a renda-limite dos agricultores familiares em geral e a dos classificados no grupo B foi preservada ao redor de dezoito vezes, no caso dos limites de financiamento e das taxas de juros as medidas vêm concentrando-se no aumento dos limites dos agricultores familiares mais consolidados e na redução de seus encargos. Entre a safra do período 2011-2012 e a próxima, do período 2013-2014, não houve alterações no limite de financiamento e nas taxas de juros para os empréstimos de menor monta: limitados a R\$ 10 mil com encargos de 1,5% anuais. Para os empréstimos de custeio de maior valor, a chamada faixa III, houve majorações do limite de empréstimo de R\$ 50 mil para R\$ 100 mil e queda dos encargos de 4,5% para 3,5% anuais.

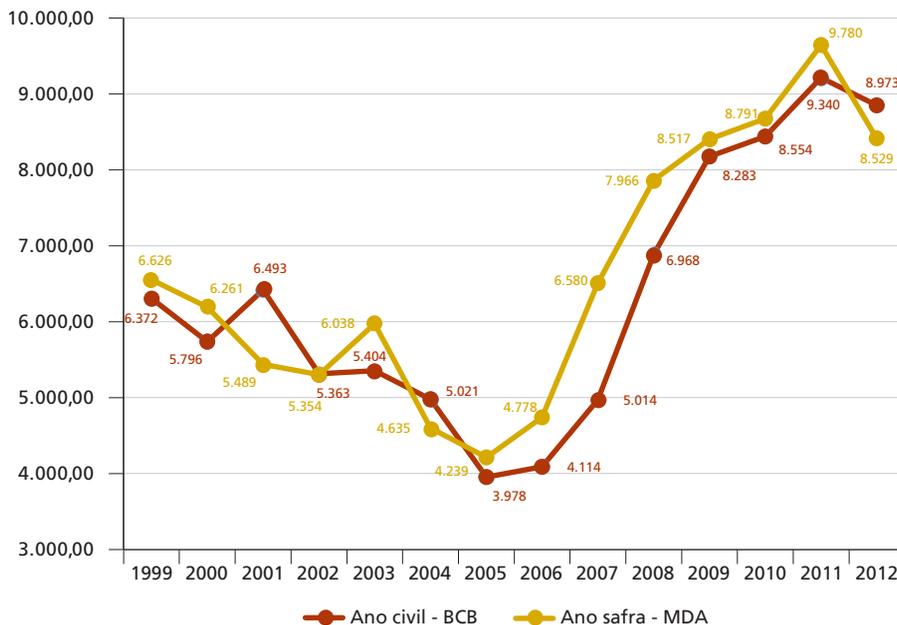
Outro exemplo desse processo de concentração diz respeito à linha especial *mais alimentos*. Instituída na safra do período 2008-2009 – com maiores limites de financiamento e menores encargos, bem como destinada a culturas alimentares específicas –, esta linha passou a ser considerada crédito de investimento em geral, desvinculada de culturas específicas no plano da safra do período 2012-2013. Assim, o crédito de investimento que contava com quatro faixas de financiamento, além da específica para o grupo B, passou a restringir-se a duas. De igual modo, a maior mudança que

46. Na safra do período 2012-2013, essa faixa superior de financiamento se situava entre R\$ 20 mil e 80 mil e a imediatamente anterior, entre R\$ 10 mil e 20 mil, tendo sido majorados os limites destas duas faixas para R\$ 30 mil e R\$ 100 mil e R\$ 10 mil e 30 mil.

se observou foi a queda dos encargos para os empréstimos de maior valor. Antes da unificação, o valor máximo dos empréstimos regulares (que era de R\$ 36 mil, nas safras dos períodos 2008-2009 e 2009-2010) passou para R\$ 50 mil nas safras dos períodos 2010-2011 e 2011-2012, tendo, por sua vez, diminuído os encargos de 5% para 2% na maior faixa. Já a linha *mais alimentos* se iniciou na safra do período 2008-2009 – com empréstimos entre R\$ 7 mil (primeira faixa dos empréstimos regulares) e R\$ 100 mil e encargos anuais de 2% –, destinada a milho, feijão, arroz, trigo, mandioca, olerícolas, frutas e leite. Nas safras seguintes, ampliaram-se o rol de culturas apoiadas e o teto de financiamento, para R\$ 130 mil, na safra do período 2010-2011, e, na unificação, para R\$ 150 mil.

Como se pode notar, essas alterações implicaram o aumento do valor médio dos empréstimos de investimento e maior participação das regiões Sul e Sudeste no valor total dos financiamentos. O gráfico 1 ilustra este processo. Nas últimas seis safras, o valor médio dos contratos aumentou, em termos reais, aproximadamente R\$ 2 mil (gráfico 1).

GRÁFICO 1
Valor médio dos empréstimos do PRONAF (1991-2012)
 (Em R\$ de 2012)

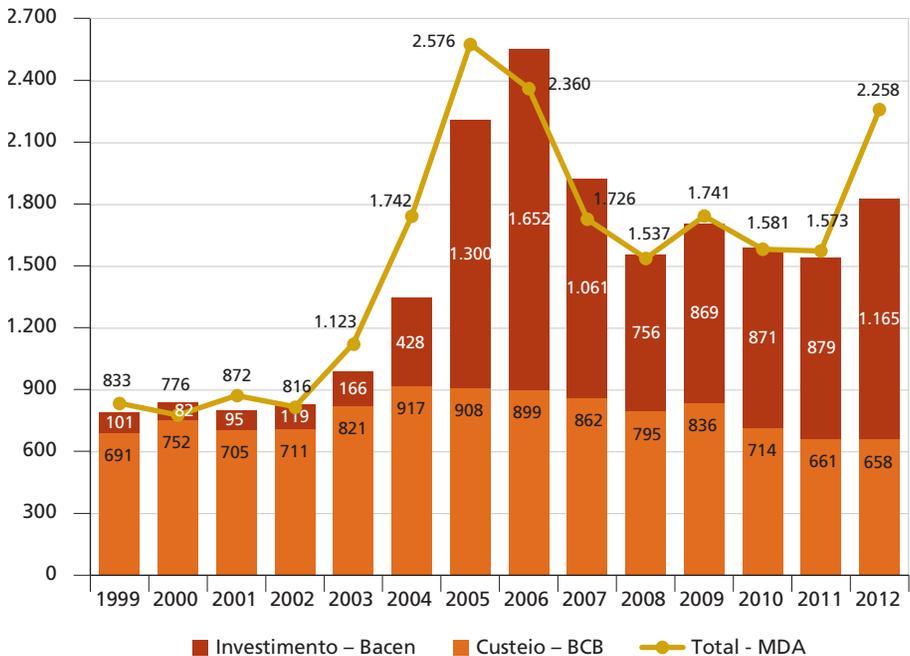


Fonte: Anuário Estatístico do Crédito Rural (1999 a 2012), do Banco Central do Brasil (BCB) e do MDA. Disponível em: <<http://portal.mda.gov.br/portal/institucional/acompanhe-as-acoes-do-mda-e-incra>>.
 Obs.: deflacionado pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI) – ajustado para o final do período; para os anos-safra, considerou-se o ano civil que se inicia o ano-safra.

Como o número de contratos no âmbito do PRONAF se manteve relativamente estável ao longo das últimas seis safras (por volta de 1,7 milhão), o que se assistiu foi o crescimento bastante expressivo do montante concedido; em especial, do montante relativo aos empréstimos de investimento (gráficos 2 e 3). Concentrando-se a avaliação na safra do período 2012-2013, observa-se crescimento expressivo no total de contratos (cerca de 2,2 milhões), acompanhado de aumento proporcionalmente menor no volume emprestado. Tal situação pode sinalizar, portanto, a reversão do processo de concentração na concessão do programa que se assistiu nas últimas seis safras.

GRÁFICO 2

Número de contratos do PRONAF, segundo a modalidade (custeio e investimento) (1999-2012)



Fonte: Anuário Estatístico do Crédito Rural (1999 a 2012) do BCB e do MDA. Disponível em: <<http://portal.mda.gov.br/portal/institucional/acompanhe-as-acoes-do-mda-e-incra>>.

Obs.: para os anos-safra, considerou-se o ano civil que se inicia o ano-safra.

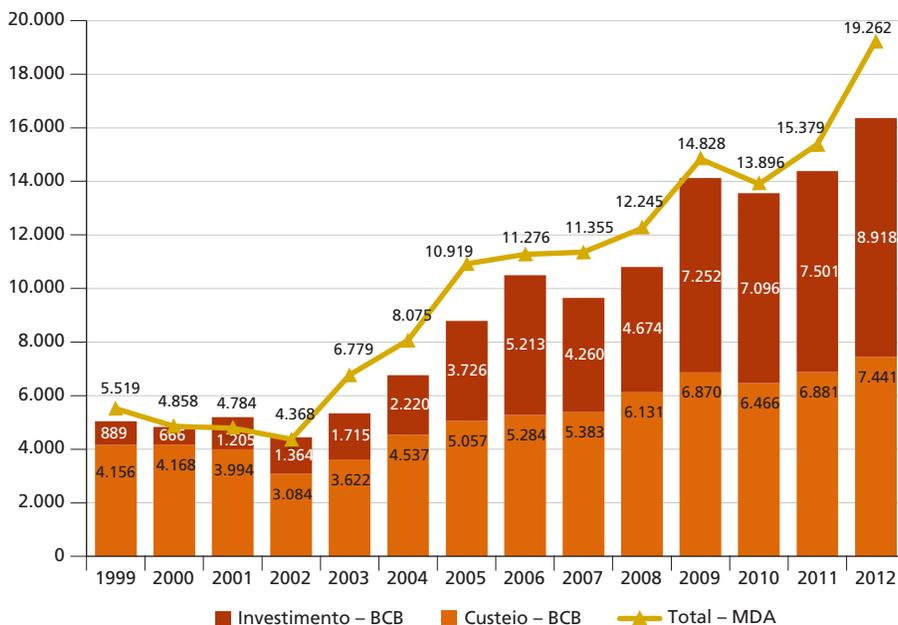
Importa mencionar, entretanto, que esse crescimento apontado pelo MDA deve ser analisado com precaução, dadas as diferenças para mais que nos outros anos os dados por ano-safra deste ministério apresentam em relação ao ano civil do Banco Central do Brasil (BCB). Aliás, parece relevante ressaltar que existe grande lacuna de informações quanto à cobertura e ao dispêndio em cada uma

das dezesseis linhas do PRONAF,⁴⁷ o que impede não apenas uma análise mais cuidadosa da efetividade da política, como também um estudo descritivo do programa: não há dados de contratos e do valor dos empréstimos desagregados por linhas, enquadramentos-faixas, municípios, fontes e produtos-atividades.⁴⁸

GRÁFICO 3

Valor dos financiamentos do PRONAF, segundo a modalidade (custeio e investimento) (1999-2012)

(Em R\$ de 2012)



Fonte: Anuário Estatístico do Crédito Rural (1999 a 2012) do BCB e do MDA. Disponível em: <<http://portal.mda.gov.br/portal/institucional/acompanhe-as-acoes-do-mda-e-incra>>.

Obs.: deflacionado pelo IGP-DI – ajustado para o final do período; para os anos-safra, considerou-se o ano civil que se inicia o ano-safra.

47. Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) Custeio (três faixas de financiamento); PRONAF Mais Alimentos (duas faixas de financiamento); Microcrédito Rural (o investimento do grupo B), PRONAF Agroecologia; PRONAF Mulher; PRONAF ECO; PRONAF ECO Dendê; PRONAF ECO Seringueira; PRONAF Agroindústria; PRONAF Semiarido; PRONAF Jovem; PRONAF Floresta; PRONAF Custeio e Comercialização de Agroindústrias Familiares; PRONAF Cota-Parte; PRONAF Investimento para a Reforma Agrária; e PRONAF Custeio para a Reforma Agrária.

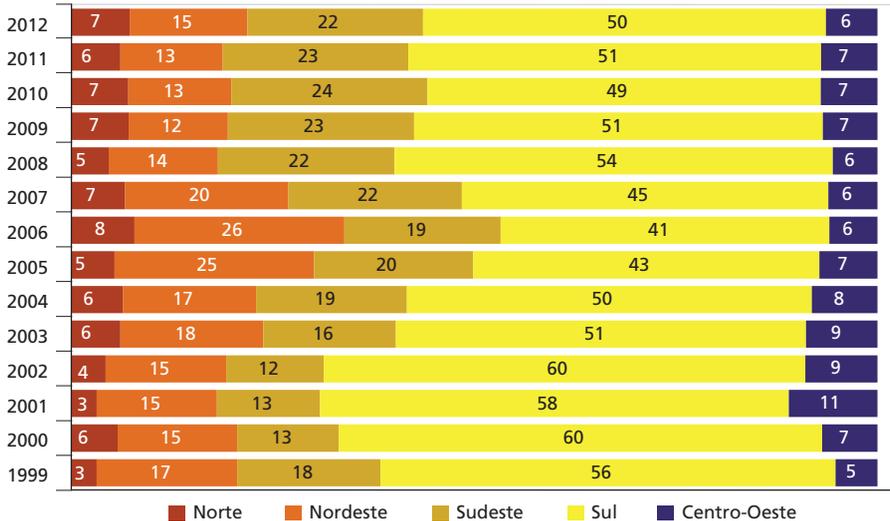
48. O sigilo bancário aparece como o grande obstáculo para a divulgação dessas informações, mas seria perfeitamente possível, por exemplo, a utilização de dados amostrais da base individualizada do crédito para o desenvolvimento de estudos de avaliação de impacto do PRONAF, cujas técnicas atravessam período extremamente fértil. O horizonte para o desenvolvimento deste tipo de pesquisa, entretanto, ainda parece remoto. As informações utilizadas em vários trabalhos sobre o programa, que empregaram dados desagregados divulgados pelo MDA, não se encontram mais disponíveis, devido, em grande medida, às discrepâncias com os dados do Banco Central (BCB). Atualmente, conta-se, por um lado, com os anuários estatísticos do crédito rural publicados pelo BCB, em que se encontram as informações de contratos e valores financiados desagregados por estados, segundo modalidade (custeio e investimento), atividade (agrícola ou pecuária) fonte e produtos ou tipo de investimento. Não se conta com nenhum dado desagregado para os antigos grupos (C, D e E), nem para as atuais faixas e grupos existentes desde o início da série do Banco Central (1999): os assentados da reforma agrária e os agricultores de baixa renda. Por outro lado, o MDA apresenta relatórios para o Brasil, as Grandes Regiões, os estados e os municípios de suas ações e políticas, sem, contudo, haver desagregações para o crédito do PRONAF, que se restringe ao total de contratos e ao valor total financiado. Cabe sublinhar, ainda, que o formato da base de dados por municípios é pouco amigável para o manuseio e a elaboração de estatísticas.

Com o intuito de contornar essa lacuna, empregam-se os dados da distribuição por Grandes Regiões dos créditos do PRONAF, uma vez que o processo de concentração se reflete no aumento de participação dos agricultores familiares mais consolidados, concentrados na Região Sul, notadamente nos empréstimos de custeio. Os agricultores mais marginalizados, do grupo B, concentram-se na região Nordeste e utilizam, primordialmente, empréstimos de investimento. Já a modalidade que se dirige aos assentados da reforma agrária vem se concentrando, cada vez mais, nas regiões Norte e Centro-Oeste.

Os gráficos 4 e 5 apresentam a distribuição dos financiamentos do PRONAF, em valor e número de contratos, por regiões, para o período 1999-2012. Entre 1999 e 2006, assistiu-se a um processo de ampliação do público beneficiário associado a um crescimento expressivo do valor destinado ao investimento, o que se refletiu – como bem ilustra o gráfico 4 – na ampliação da participação do Nordeste e do Norte e, em menor grau, do Sudeste e do Centro-Oeste, contrabalançada pela redução expressiva do peso da região Sul. Concretamente, o Sul teve sua participação reduzida de 60%, no quadriênio 1999-2002, para 20%, no triênio 2004-2006, enquanto o Nordeste ampliou sua participação ao redor de 15%, no período 1999-2002, para 25%, no biênio 2005-2006.

GRÁFICO 4

Distribuição do valor total dos financiamentos do PRONAF – Grandes Regiões (1999-2012)
(Em %)



Fonte: Anuário Estatístico do Crédito Rural (1999 a 2012) do BCB.

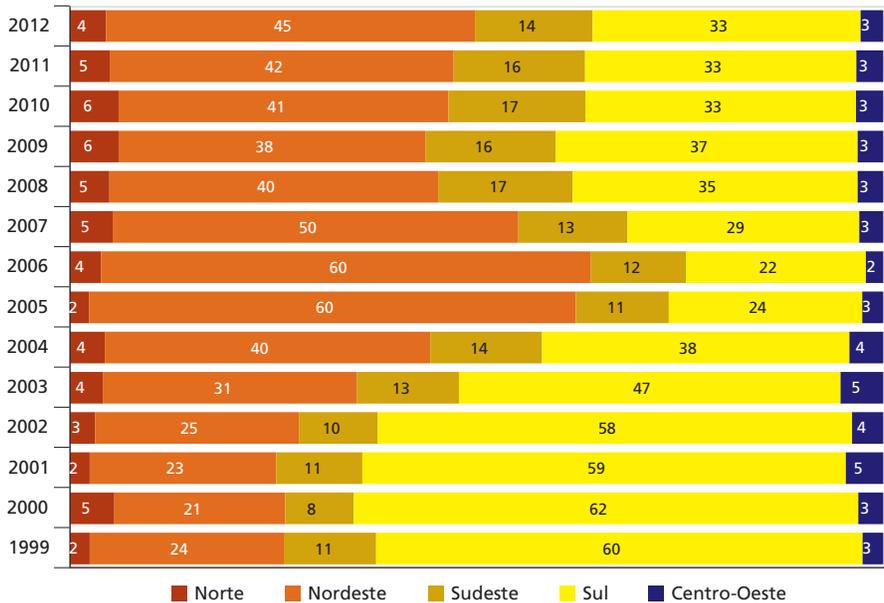
Pelo que se observa, a perda de participação do Nordeste, entre 2007 e 2011, não se alterou de maneira significativa no ano passado. O que se verificou foi o crescimento da região Sudeste e a recuperação parcial da participação da região Sul. As duas regiões responderam, nos últimos cinco anos, por três quartos do montante contratado.

Como resultado, no período 1999-2012, não se observam mudanças expressivas na estrutura de distribuição regional do valor financiado pelo PRONAF, cabendo-se citar o crescimento de 4 p.p. na participação do Sudeste e de 4 p.p. na do Norte. E foi fugaz a participação nordestina no crédito do programa ao redor de um quarto – em 2005 e 2006 –, com o retorno ao patamar de um sexto, observado na maior parte da série.

A distribuição regional do total dos contratos não mostra a mesma estabilidade na repartição que se verificou em relação ao valor financiado para todo o período 1999-2012. Assistiu-se – assim como na distribuição do valor financiado – ampliação do público beneficiário do PRONAF em direção ao Norte e ao Nordeste entre 1999 e 2006, sem, contudo, verificar-se retorno, nos últimos anos, à estrutura de distribuição anterior. Como resultado, é dado promissor que 45% dos contratos do programa tenham sido firmados, em 2012, por agricultores nordestinos. Conclui-se, portanto, que a reconcentração regional dos recursos não teve contrapartida na distribuição dos contratos. O que ocorreu foi dispersão dos valores médios entre as regiões. Entre o período 2005-2006 e 2012, o valor médio dos contratos cresceu, em termos reais, 69% e 85% nas regiões Nordeste e Sul, respectivamente.

O desbalanceamento entre as distribuições regionais do volume financiado e do total de contratos firmados é indicador da segmentação regional dos públicos beneficiados, que, pode-se afirmar, segue as discrepâncias de renda entre os agricultores familiares do Centro-Sul e os do Nordeste. Assim, o PRONAF vem concedendo, hoje, financiamentos que atendem, *grosso modo*, a proporcionalidade das agriculturas familiares regionais, mas, por sua vez, tem os valores financiados baseado na capacidade de pagamento dos agricultores. Assim, reforça a segmentação da agricultura familiar ao financiar segundo a lógica mercantil ou bancária. Nos contratos, fica evidenciada esta segmentação regional com a participação em contratos do Nordeste, superando em muito sua participação no valor financiado.

GRÁFICO 5
Distribuição do total de contratos do PRONAF – Grandes Regiões (1999-2012)
(Em %)



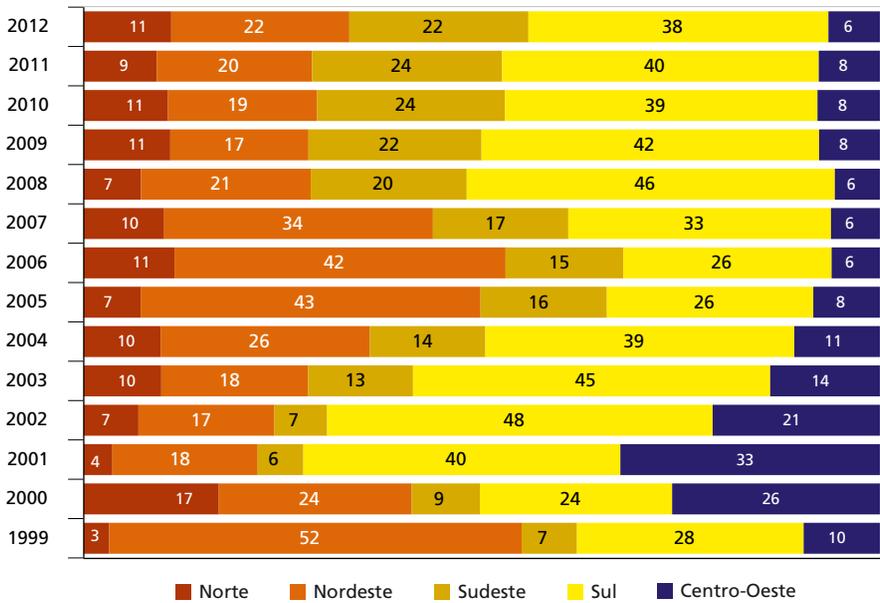
Fonte: Anuário Estatístico do Crédito Rural (1999 a 2012) do BCB.

Os gráficos 6 e 7, que apresentam a distribuição regional do valor financiado por modalidade, mostram comportamento errático para o investimento e relativa estabilidade no custeio. Revelam, ainda, que são os movimentos na composição do valor dos empréstimos de investimento que explicam a desconcentração da primeira metade dos anos 2000 e a reconcentração observada a seguir, nas últimas seis safras.

De 2008 em diante, assiste-se a estabilidade na distribuição do valor financiado para investimento, com o Sul e o Sudeste respondendo por 60% e o Nordeste e o Norte, por um terço. Verifica-se, por sua vez, crescimento do Sudeste à custa de queda da parcela da região Sul. Já no custeio, a repartição inicial é muito próxima da final, com o destaque negativo para a participação do Nordeste, que cai pela metade, representando hoje tão somente 5% do valor financiado para atividades de custeio. Não resta dúvida que o crédito de custeio se dirige primordialmente para a região Sul, uma vez que 65% do valor financiado e 62% dos contratos se dirigem aos agricultores familiares desta região.

Vale destacar que o novo patamar de participação dos agricultores familiares do Centro-Sul (Sul e Sudeste) no valor financiado para investimento, em torno de 60%, se inscreve no processo de criação do *mais alimentos* e de unificação do crédito de investimento, com base nas regras desta nova linha. Seria esta a distribuição regional da produção alimentar da agricultura familiar? Na verdade, parece mais próxima da distribuição regional da produção de *commodities* (gráfico 6).

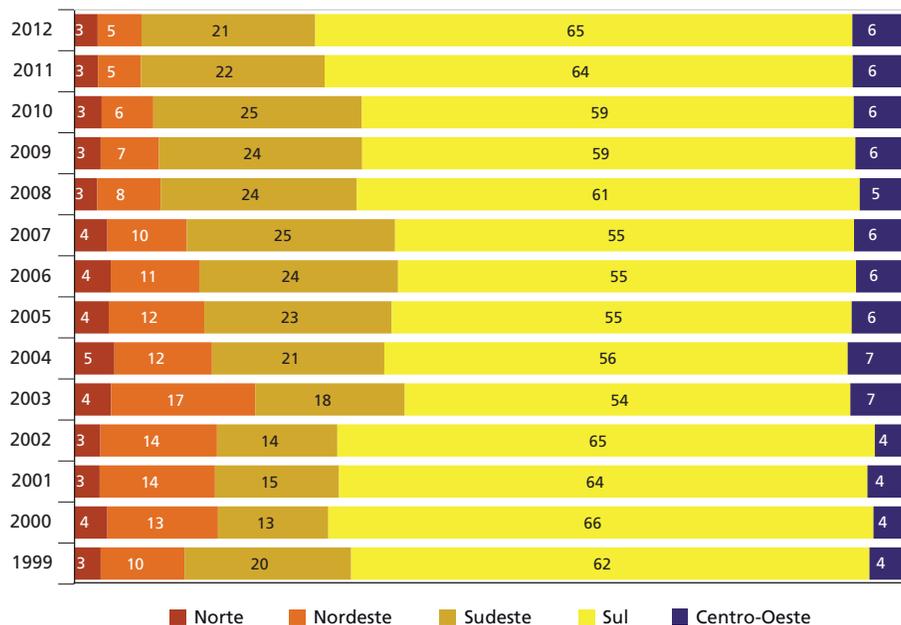
GRÁFICO 6
Distribuição do valor dos financiamentos de investimento do PRONAF – Grandes Regiões (1999-2012)
 (Em %)



Fonte: Anuário Estatístico do Crédito Rural (1999 a 2012) do BCB.

Na relativa estabilidade da estrutura de repartição regional do valor financiado pelo PRONAF para custeio, vale observar o comportamento da região Sudeste. Verifica-se que o crescimento de sua importância na metade dos anos 2000 foi contrabalançado pela perda da região Sul, que recuperou seu peso anterior à custa da região Nordeste.

GRÁFICO 7
Distribuição do valor dos financiamentos de custeio do PRONAF – Grandes Regiões (1999-2012)
 (Em %)

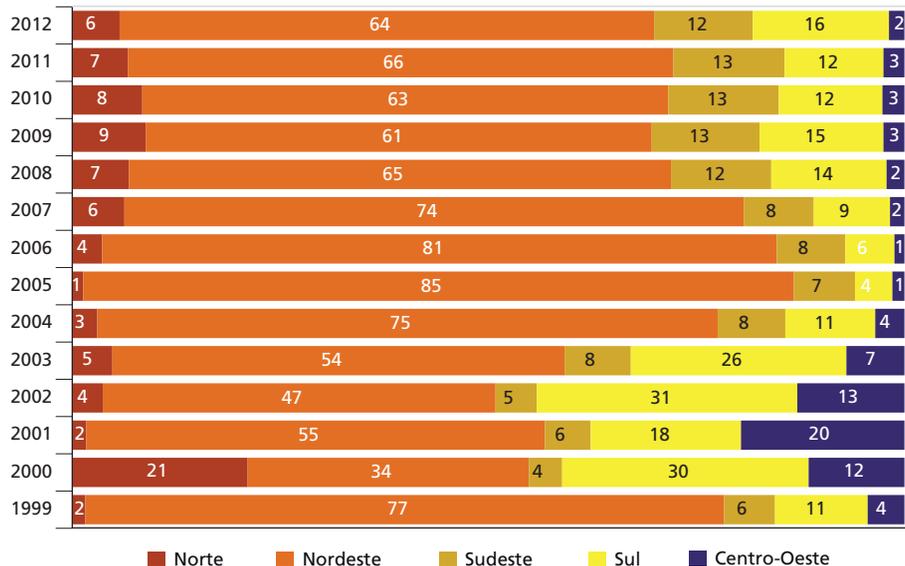


Fonte: Anuário Estatístico do Crédito Rural (1999 a 2012) do BCB.

Se a distribuição regional dos contratos tem hoje similaridade com a da agricultura familiar, as repartições regionais segundo a modalidade do contrato são bastante diversas. Estas mostram a segmentação regional entre as agriculturas familiares do Nordeste e do Norte e as do Centro-Sul, com as primeiras percebendo empréstimos de investimento de baixo valor (modalidade de microcrédito) e tendo participação marginal nos créditos de custeio. Já os agricultores do Centro-Sul respondem por quase a totalidade do crédito de custeio e por 60% do valor financiado para o investimento.

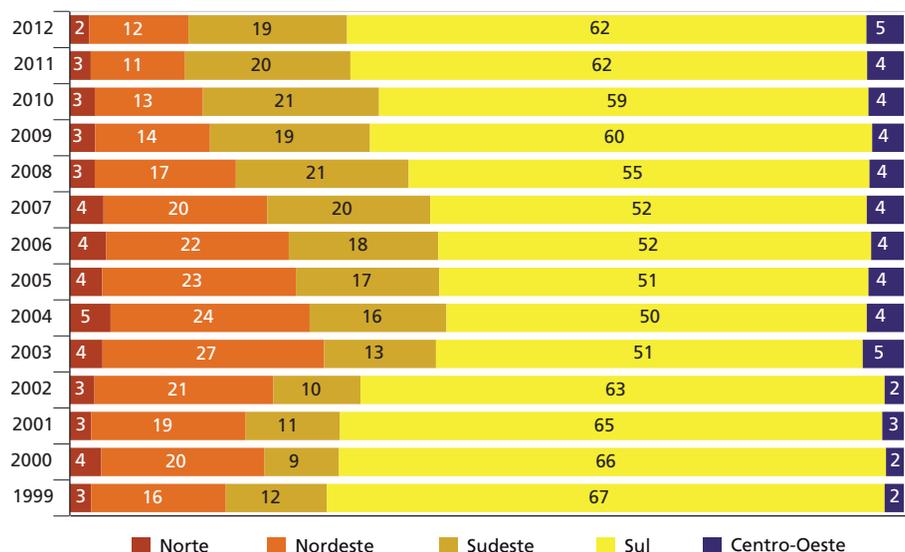
É por isso a discussão de como ou qual política de crédito alcançaria os mais afetados pelas restrições ao crédito. Não se pode crer que os agricultores familiares do Centro-Sul – altamente associados às cadeias agroindustriais de grãos-proteína alimentar ou ao comércio exterior de *commodities* – tenham sérias restrições de crédito, o que coloca em xeque, ou melhor, questiona os custos do PRONAF, se seu objetivo é superar restrições deste tipo, no que concerne aos agricultores familiares.

GRÁFICO 8
Distribuição do número de contratos de investimento do PRONAF – Grandes Regiões (1999-2012)
 (Em %)



Fonte: Anuário Estatístico do Crédito Rural (1999 a 2012) do BCB.

GRÁFICO 9
Distribuição dos contratos de custeio do PRONAF – Grandes Regiões (1999-2012)
 (Em %)

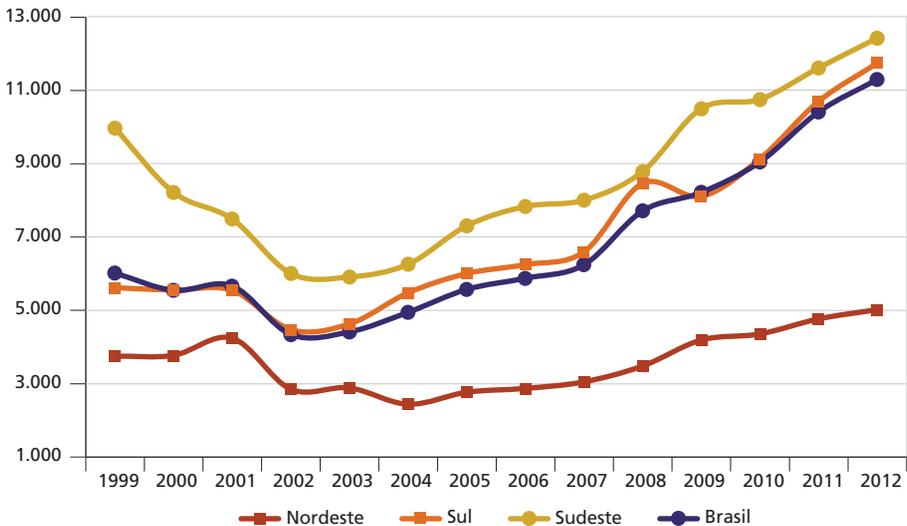


Fonte: Anuário Estatístico do Crédito Rural (1999 a 2012) do BCB.

Os gráficos 10 e 11, que apresentam a evolução dos valores médios reais dos contratos de custeio e investimento para as regiões, vêm corroborar as análises anteriores. Ilustram que o PRONAF tem perfil de concessão que segue, *grasso modo*, as segmentações da agricultura familiar, além do movimento de desconcentração ou alargamento do programa, na primeira metade dos anos 2000, e de reconcentração para o Centro-Sul, nas últimas safras. No gráfico 10, em que constam os valores médios reais do custeio, fica claro o alargamento da diferença entre os valores médios nacionais e das regiões Sul e Sudeste frente ao observado no Nordeste. Interessante notar que o incremento dos valores médios da região Sul foi bem mais expressivo que o que se assistiu no Sudeste e no Nordeste. E, como se poder notar, os valores médios praticados recentemente no Nordeste encontram-se no mesmo patamar dos empréstimos realizados nos primeiros anos da década de 2000, no Brasil e na região Sul.

GRÁFICO 10

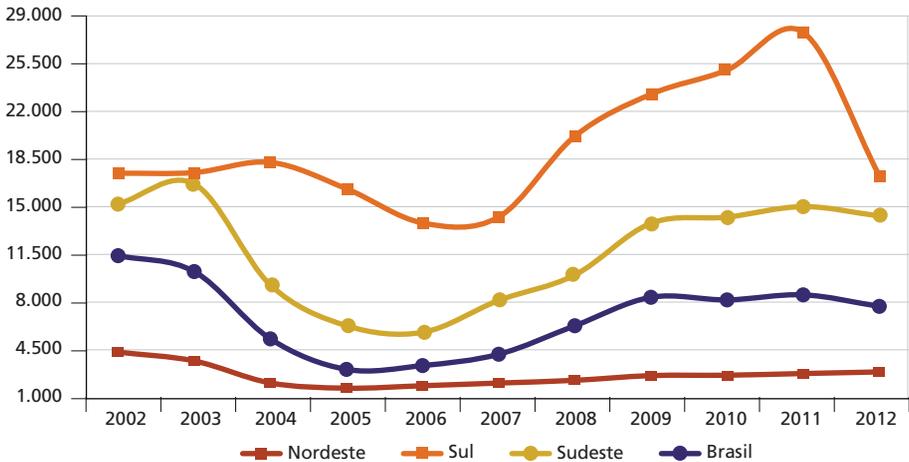
Valor médio dos contratos de custeio – regiões selecionadas (1999-2012)
(Em R\$)



Fonte: Anuário Estatístico do Crédito Rural (1999 a 2012) do BCB.

Dada a maior volatilidade no valor financiado para investimento, bem como no número de contratos – notadamente nos primeiros anos da série do BCB –, decidiu-se apresentar a evolução do valor médio real dos contratos de investimento para o período 2002-2012. Fica evidenciada a maior dispersão dos valores médios reais regionais, com os agricultores da região Sul tomando empréstimos de investimento com valor médio ao redor dos R\$ 23 mil; os do Sudeste, de R\$ 14 mil; e os dos Nordeste, de R\$ 2,5 mil.

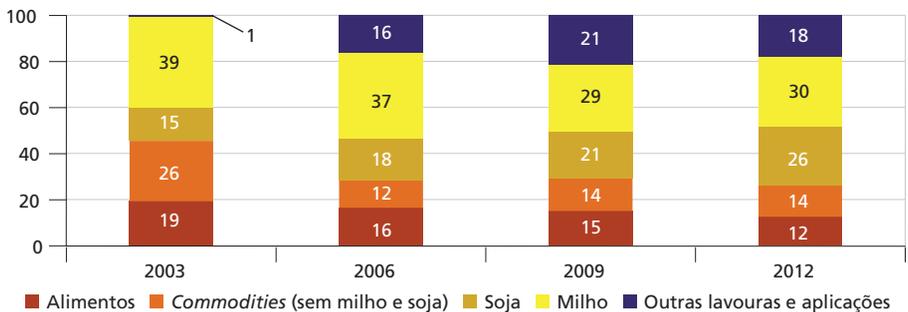
GRÁFICO 11
Valor médio dos contratos de investimento – regiões selecionadas (2002-2012)



Fonte: Anuário Estatístico do Crédito Rural (1999 a 2012) do BCB.

Quanto aos dados por culturas e atividades, em 2012, 40% do volume financiado para o custeio agrícola⁴⁹ destinou-se às *commodities* e à soja, cabendo às culturas alimentares 42%, sendo 30% destinados à cultura do milho. Considerando-se o período 2006-2012, assistiu-se a queda da participação do custeio para alimentos e milho em 4 p.p. e 7 p.p., respectivamente, contrabalançada pelo crescimento de 8 p.p. e 2 p.p. de soja e outras *commodities*, respectivamente. É paradoxal que o aumento da participação de *commodities* e soja ocorra justamente no processo de criação do PRONAF Investimento *mais alimentos* e de sua generalização como a modalidade de investimento do programa.

GRÁFICO 12
Distribuição do crédito de custeio, segundo produtos e aplicações (2003, 2006, 2009 e 2012)
 (Em %)



Fonte: Anuário Estatístico do Crédito Rural (1999 a 2012) do BCB.

49. Nas informações disponibilizadas pelo BCB, as atividades discriminadas para o custeio e investimento pecuário e o investimento agrícola são muito gerais. Dessa forma, decidiu-se por apresentar apenas a distribuição do valor do custeio agrícola, presente no gráfico 12.

3.3 O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)

O PAA, instituído em 2003, tem a dupla atribuição de fomentar a agricultura familiar e garantir assistência alimentar às populações em situação de risco. Para tanto, o programa compra alimentos produzidos pela agricultura familiar – com dispensa de licitação – e os destina às pessoas e às instituições em situação de insegurança alimentar e nutricional.

A partir de 2010, com o lançamento do programa Brasil sem Miséria, o PAA adquiriu *status* estratégico, e incorporou a incumbência de promover a inclusão produtiva de pequenos produtores rurais em situação de extrema pobreza. Para isto, previu expansão qualificada do programa, que deveria aumentar, até 2014, o número total de participantes de 156 mil para 445 mil.

Desde então, o programa vem apresentando crescimento: conquanto não se tenha aproximado da meta – que ambicionava a quase triplicação do total de participantes –, o PAA é reconhecido como um dos principais instrumentos de promoção social e estímulo à produção das famílias de pequenos produtores pobres. Em números gerais – conforme informações do PAA Data –,⁵⁰ o total de fornecedores participantes do programa, abrangendo-se todas as suas modalidades, foi de 161,1 mil, em 2011 – 2,5% a mais que em 2010 –, e 192,4 mil,⁵¹ em 2012 – 19% a mais que no ano anterior.

A tabela 13 apresenta os números do programa para o biênio 2011-2012.

50. A plataforma PAA Data unifica, organiza e divulga ao público informações sobre todas as modalidades e executores do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Esta permite consultar dados desagregados por estados e municípios, apresentando informações sobre agricultores fornecedores, tipo de produtos, recursos, entidades beneficiadas, volume de produtos comercializados, entre outras. A elaboração do PAA Data resulta da Resolução nº 42 do Grupo Gestor do PAA (GGPAA), de 12 de janeiro de 2011, que estipulou a elaboração do Sistema Integrado de Informações, para aperfeiçoar o monitoramento, a gestão e o planejamento do programa. O advento desta ferramenta constitui, apenas por si, importante avanço para o PAA e é parte da política que o programa desenvolve.

51. O número corresponde ao total de participantes por modalidade, cada uma destas contada separadamente. Isto significa que, se um produtor participou de mais de uma modalidade, ele é contado uma vez em cada uma destas e mais de uma vez no total. O duplo registro tem pouco efeito sobre o total: desconsiderando-o, o número de participantes do programa foi, em 2011, de 160,3 mil e, em 2012, de 185,9 mil. A diferença explica-se pelo fato de cerca de oitocentos agricultores, em 2011, e quase 6 mil, em 2012, terem participado de mais de uma modalidade. A opção de contá-los atende à necessidade de estimar, em cada modalidade, a dimensão específica das operações.

TABELA 13
PAA: dados gerais, por modalidade – Brasil (2011-2012)

Modalidade	2011					2012				
	Fornecedores	Entidades beneficiadas ¹	Pessoas beneficiadas ¹	Recursos (R\$ mil)	Volume (t)	Fornecedores	Entidades beneficiadas ¹	Pessoas beneficiadas ¹	Recursos (R\$ mil)	Volume (t)
Doação simultânea (CONAB)	82.284	11.368	16.656.502	362.993,40	216.599,00	95.123	13.175	18.208.960	395.009,40	213.445,70
Doação simultânea estadual	19.204	7.761	2.215.270	47.033,40	24.588,20	18.753	7.043	220.639	55.318,60	25.269,50
Doação simultânea municipal	12.396	3.227	1.306.678	41.532,30	21.522,50	17.192	3.664	1.304.394	59.627,40	28.031,30
Doação simultânea – total	120.396	22.356	20.178.450	451.559,10	262.709,70	131.068	23.882	21.719.893	509.995,50	266.746,70
PAA-leite	28.753	-	-	157.948,30	208.032,80	28.254	-	798.195	137.704,70	178.122,70
PAA-leite – total	28.753	-	-	157.948,30	208.032,80	28.254	-	798.195	137.704,70	178.122,70
Formação de estoque ²	10.221	-	-	48.620,50	40.624,40	-	-	-	-	-
Formação de estoque – MDA (R\$)	-	-	-	-	-	8.860	-	-	47.182,10	27.827,00
Formação de estoque – MDS (R\$)	-	-	-	-	-	11.213	0	-	47.923,00	31.384,40
Formação de estoque – total	10.221	-	-	48.620,50	40.626,40	20.073	-	-	95.105,10	59.211,40
Compra direta ²	1.263	-	-	7.224,10	5.370,60	-	-	-	-	-
Compra direta – MDA	-	-	-	-	-	0	-	-	0	0,00
Compra direta – MDS	-	-	-	-	-	13.098	-	-	96.452,50	24.952,70
Compra direta – total	1.263	-	-	7.224,10	5.370,60	13.098	-	-	839.217,90	24.952,70
Total geral	161.121	22.356	20.178.450	665.352,10	516.793,60	192.493	23.882	22.518.088	839.217,90	529.033,60

Fonte: PAA Data.

Notas: ¹ O PAA Data não permite ainda levantar dados referentes ao número de entidades beneficiadas e pessoas beneficiadas em outras modalidades, além da *doação simultânea*, isto se deve ao fato de esta informação não ser indicada no próprio instrumento de contratação da operação de compra de alimentos, como ocorre na "doação", e de a distribuição dos alimentos comprados realizar-se por meio de programas e instrumentos externos ao PAA.

² Para as modalidades *formação de estoque* e *compra direta*, o PAA Data ainda não oferece a possibilidade de distinguir informações relativas a seu desempenho em 2011, segundo a fonte do recurso (MDS ou MDA), mas, tomando-se por referência os dados dos sumários executivos da CONAB – diferentes quanto ao total –, pode-se presumir que, do total de fornecedores da "formação de estoque", 42% inscrevem-se na parte do programa que opera com recursos do MDS e 58%, na parte que opera com recursos do MDA, com base nesta referência, pode-se afirmar em adendo que todos os fornecedores participantes da modalidade *compra direta* foram pagos com recursos do MDS.

Como mostra a tabela 13, as operações do PAA abrangem quatro modalidades: doação simultânea, compra direta, formação de estoque e PAA-leite. A modalidade *compra com doação simultânea* objetiva atender a demandas locais de suplementação alimentar. Para isto, conta com recursos do MDS e é operada por meio de parcerias deste ministério com a CONAB (empresa pública, vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), responsável por gerir as políticas agrícolas e de abastecimento) e com governos de estados e municípios. Nas operações mediadas por governos estaduais e municipais, estes formalizam sua adesão ao programa junto ao MDS, por meio da celebração de termo de adesão.⁵² Uma vez no âmbito do PAA, a aquisição de alimentos por parte dos governos pode realizar-se, com dispensa de licitação, por intermédio de chamadas públicas, junto a produtores rurais ou a suas associações. A modalidade permite a aquisição de alimentos *in natura* ou beneficiados, segundo os preços estabelecidos.⁵³ A operação de entrega dos alimentos adquiridos é negociada entre governo local e agricultores, conforme a capacidade logística das partes. Normativos recentes autorizam repasse de recursos do MDS às prefeituras, a fim de custear a execução do programa a nível local. Tanto nas ações operadas pela CONAB como nas mediadas por governos municipais ou estaduais, os produtores podem receber, em proporção aos valores e à quantidade dos produtos fornecidos, até R\$ 4,5 mil por ano.⁵⁴

A modalidade *PAA-leite*, cujo objetivo é aumentar o consumo de leite por famílias em insegurança alimentar e incentivar a produção leiteira pelos agricultores, tem sua cobertura circunscrita aos estados da região Nordeste e à parte norte de Minas Gerais. A modalidade opera com recursos do MDS por meio de convênios com governos estaduais. O valor do litro é fixado pelo Grupo Gestor do PAA (GGPAA), segundo a média dos preços vigentes no mercado local, e atualizado semestralmente. Para tornar-se fornecedor do PAA-leite, o agricultor deve produzir no máximo 100 litros de leite/dia, possuir Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP) e ter os comprovantes de vacinação dos animais.⁵⁵

52. Até 2012, o PAA foi executado por estados, o Distrito Federal e municípios por meio de convênios com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Com a Lei nº 12.512/2011, regulamentada pelo Decreto nº 7.775/2012 (Brasil, 2012c), abriu-se a possibilidade de execução do PAA mediante a celebração de termo de adesão, dispensada à formalização de convênio. As prováveis repercussões deste processo serão analisadas adiante, na seção sobre o PAA-Estadual e o PAA-Municipal.

53. A definição dos preços a ser praticados no PAA obedece às regras fixadas no Artigo 1º da Resolução nº 39/2010, do Grupo Gestor do PAA: I - para grãos, o preço será calculado a partir da média estadual de preços recebidos pelos produtores nos últimos 36 meses, descartados os três maiores e três menores preços; II - para hortigranjeiros devem ser tomados os preços praticados nas Ceasas nos últimos três anos; III - para produtos beneficiados, devem ser tomados os preços praticados no mercado atacadista local ou regional, conforme disponibilidade. A Resolução nº 39/2010 do GGPAA (Artigo 1º, IV) dispõe que, para produtos orgânicos ou agroecológicos, o valor pago ao produtor deve ser acrescido de até 30% em relação aos preços de produtos convencionais.

54. O acordo tem prazo de duração predefinido, e, durante este período, a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) fiscaliza todas as fases da operação. Os preços dos produtos são definidos por esta, conforme resolução do GGPAA.

55. O produtor deve entregar o leite coletado no dia ao laticínio contratado mais próximo ou armazená-lo em tanques de resfriamento, para que o laticínio providencie a recolha.

Cada produtor pode receber pelo leite até R\$ 4 mil por unidade familiar/semestre; diferente das demais modalidades, nas quais o limite é anual.

Por fim, é importante mencionar que, em 2012, foi instituída uma quinta modalidade, chamada de *compra institucional* (Brasil, 2012c). Sua finalidade é garantir que estados, Distrito Federal e municípios – além de órgãos federais – também possam comprar alimentos da agricultura familiar, com seus recursos financeiros, dispensando-se a licitação, para atendimento às demandas regulares de consumo de alimentos. Poderão ser abastecidos hospitais, quartéis, presídios, restaurantes universitários, refeitórios de creches e escolas filantrópicas, entre outros exemplos. O limite financeiro por unidade familiar/ano é de R\$ 8 mil, independentemente de os fornecedores participarem de outras modalidades do PAA e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) (Brasil, 2012b).

Essas cinco modalidades têm desempenhos e coberturas diversos, conforme seus objetivos próprios e os recursos de que dispõem. A seguir, são apresentados resultados mais específicos do PAA segundo instituições/entes executores, modalidades e outros critérios quanto à identidade social dos fornecedores, ao volume de produção e às pessoas beneficiadas.⁵⁶

3.3.1 Resultados do PAA-CONAB em 2011 e 2012

No biênio 2011-2012, o segmento do PAA-CONAB investiu mais de R\$ 1 bilhão na aquisição de 560 mil toneladas de alimento, envolvendo em média 114 mil *beneficiários fornecedores* a cada ano. Em média, os alimentos adquiridos contribuíram para o abastecimento anual de 14 mil entidades, que realizaram, em conjunto, quase 35 milhões de atendimentos. Ainda que estes resultados sejam tímidos quando comparados ao universo de agricultores familiares brasileiros, só foram viabilizados devido ao crescimento do volume de recursos alocados no PAA-CONAB. Entre 2011 e 2012, o incremento na dotação orçamentária do programa foi expressivo: cerca de 40%, tanto no MDS quanto no MDA (gráfico 13).

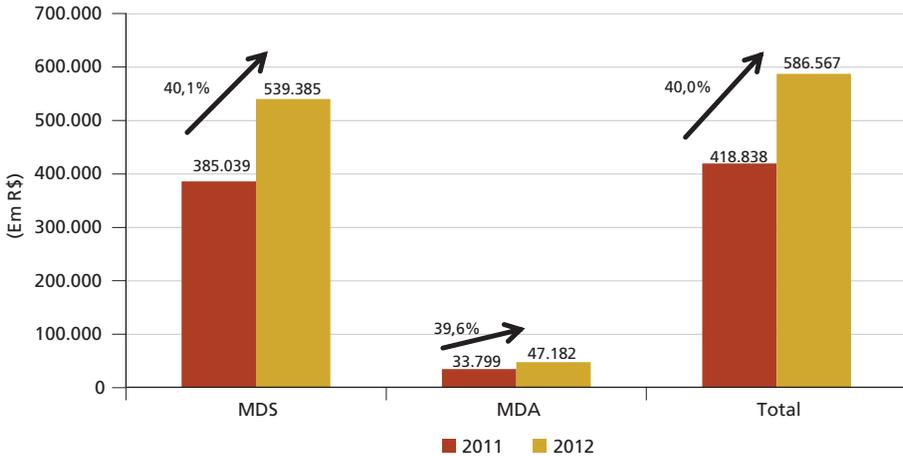
A quantidade de agricultores familiares participantes do PAA-CONAB, entretanto, não se elevou nessa taxa. Entre 2011 e 2012, o crescimento foi de 22%, bastante equilibrado também entre o MDS e o MDA (gráfico 14). Isto significa que o aumento dos recursos do programa não apenas se direcionou a uma expansão de sua cobertura, mas também à elevação do valor médio recebido por agricultor familiar: o preço médio pago por quilo de produto adquirido pelo PAA-CONAB subiu 24% no período.⁵⁷

56. A mais recente modalidade do PAA instituída (compra institucional), não será objeto de análise nesta edição deste periódico, devido à sua recente instituição e à falta de informações consolidadas no sistema PAA Data.

57. Importa lembrar que o aumento do preço médio pago por quilo não necessariamente advém de elevação do preço médio pago por quilo de determinados produtos. Modificações na composição da cesta de produtos adquirida também podem implicar variações neste preço.

GRÁFICO 13

Volume de recursos alocados na execução do PAA-CONAB, segundo ministério de origem – Brasil (2011-2012)

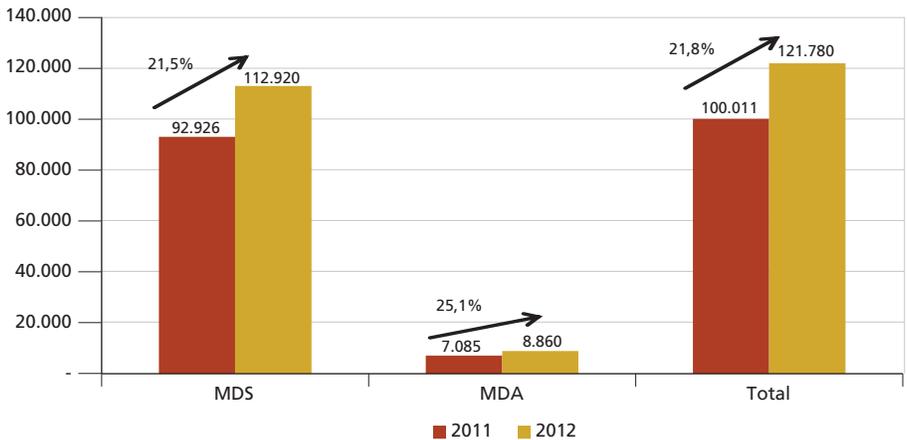


Fonte: PAA Data.

Obs.: os dados de 2012 são preliminares e sujeitos à alteração.

GRÁFICO 14

Quantidade de agricultores familiares participantes do PAA-CONAB, segundo ministério de origem – Brasil (2011-2012)



Fonte: PAA Data.

Obs.: os dados de 2012 são preliminares e sujeitos à alteração.

Como a taxa de crescimento dos recursos e do número de agricultores familiares fornecedores, entre 2011 e 2012, foi semelhante nos dois ministérios executores, a participação do MDS no PAA-CONAB continuou determinante para os resultados gerais do programa. Conforme aponta o gráfico 2, em 2011, o número de

beneficiários fornecedores do PAA-CONAB ultrapassou 100 mil agricultores familiares, sendo que 93 mil – ou 93% – atendidos pelo ministério. Em 2012, dos 122 mil agricultores familiares que participaram do PAA, 113 mil integravam projetos do MDS (os mesmos 93%).

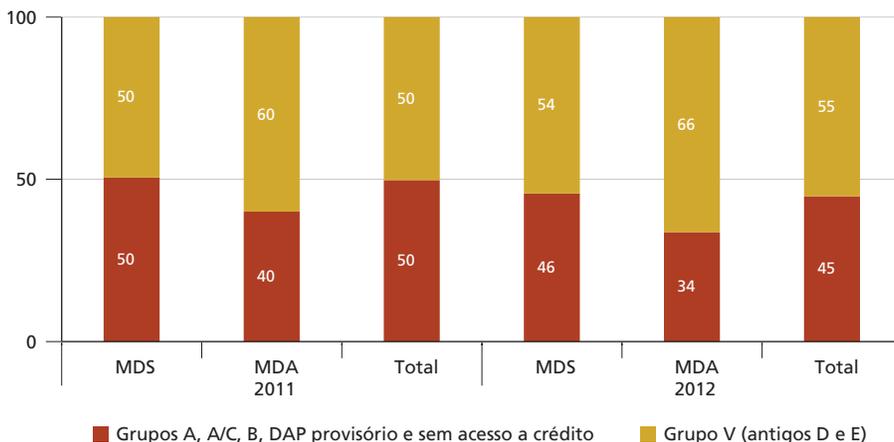
As diferenças quantitativas refletem diversidades qualitativas na implementação do programa. Entre as modalidades operadas pela CONAB, o MDA atua apenas na compra direta da agricultura familiar (CDAF) e na formação de estoque – por meio da célula de produto rural (CPR)-estoque; e, no último ano, restringiu suas operações a apenas esta modalidade. Já o MDS, além destas, responde também pela compra com doação simultânea (CPR-doação), maior modalidade em recursos e número de fornecedores, que geralmente atende a produtores mais pobres e desestruturados economicamente.

O gráfico 15 explicita a diferenciação de público do programa ao apresentar os resultados do PAA-CONAB segundo as linhas de enquadramento do PRONAF, definidas por estratos de renda bruta familiar anual. Em 2011 e 2012, do total de produtores atendidos por operações do MDS, metade enquadrava-se no grupo V – antes correspondente aos grupos D e E, com renda bruta familiar entre R\$ 18 mil e R\$ 110 mil – e metade provavelmente abrangia grupo mais empobrecido e desestruturado economicamente – concernente às linhas A, A/C, B, com DAP provisório, ou sem acesso a crédito. Já o MDA tendeu a concentrar sua atuação entre os agricultores do grupo V: eles representaram mais de 60% do total de agricultores fornecedores no biênio analisado.

GRÁFICO 15

Agricultores familiares participantes do PAA-CONAB por grupo do PRONAF e ministério executor – Brasil (2011-2012)

(Em %)



Fonte: PAA Data.

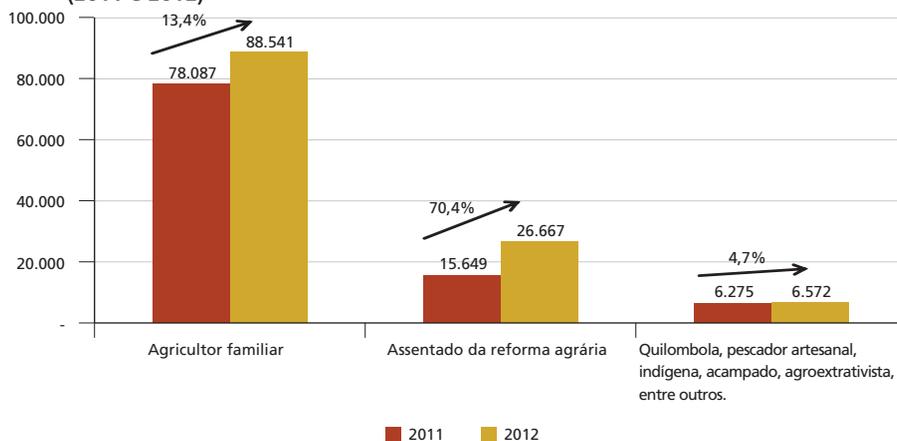
Obs.: os dados de 2012 são preliminares e sujeitos à alteração.

Por um lado, é importante frisar que a inclusão de agricultores familiares de diferentes níveis de condições sociais e estruturação econômica não necessariamente implica desvio no foco prioritário do programa, que é atender os agricultores familiares pobres, os povos e as comunidades tradicionais, os indígenas, os pescadores, os acampados e os assentados da reforma agrária. Desde que bem conduzida, esta estratégia pode ser acertada para garantir o fornecimento de alimentos em quantidade, qualidade, regularidade e diversidade adequadas ao programa.

Por outro lado, parece relevante ressaltar a importância de o programa continuar crescendo sem perder seu foco. Entre 2011 e 2012, houve pequena mas já preocupante redução – caso configure uma tendência – na porcentagem de agricultores mais pobres participantes do PAA-CONAB. Adicionalmente, obstáculos à inclusão de assentados e povos e comunidades tradicionais precisam ser superados. Conforme apresenta o gráfico 16, o acesso destes grupos à política é, ainda, bastante limitado.

GRÁFICO 16

Total de agricultores familiares participantes do PAA-CONAB por categoria – Brasil (2011 e 2012)



Fonte: PAA Data.

Obs.: os dados de 2012 são preliminares e sujeitos à alteração.

É verdade que, entre 2011 e 2012, ocorreu importante aumento (70%) no número de participantes no PAA de assentados da reforma agrária, mas a participação daqueles que se identificaram como agricultores familiares segue sendo majoritária: cerca de 73% do total em 2012. Uma vez que o PAA foi concebido como instrumento indutor da estruturação nas unidades de produção familiar, espera-se que cumpra seus objetivos ampliando a participação de seu público e a diversidade de povos e comunidades rurais brasileiros.

Outro desafio do programa diz respeito à distribuição regional dos recursos, ainda bastante desigual, conforme mostra a tabela 14. Se a maior parte dos participantes do PAA até 2009 estava na região Sul, desde então a ampliação do acesso de famílias do Nordeste às modalidades a cargo do MDS – como destacou a edição 20 deste periódico – levou esta região a assumir a dianteira no programa. Tal tendência foi mantida em 2011: 37% dos recursos do ministério foram alocados no Nordeste, 27% no Sudeste e 22% no Sul. Mas em 2012 ocorreu ligeira reversão neste padrão distributivo: a região Sul voltou à primeira colocação, recebendo 36% dos recursos, enquanto a proporção dos recursos alocados pelo MDS no Nordeste caiu a 28% e no Sudeste, a 24%. O MDA, que sempre concentrou boa parte dos recursos do PAA na região Sul, alocou nesta região 41% do total em 2011, e, em 2012, 54% do total.

Provavelmente, a inflexão verificada em 2012 está associada aos efeitos da seca no semiárido. Com a grave estiagem ocorrida nesse ano, grande parte da produção agrícola familiar foi perdida, o que certamente dificultou a participação dos agricultores da região no PAA. A despeito deste contexto “conjuntural”, os dados sugerem que os agricultores familiares das regiões Centro-Oeste e Norte, principalmente, têm grandes dificuldades de acesso ao programa.

TABELA 14

Distribuição dos recursos alocados na execução do PAA-CONAB, segundo Grandes Regiões e ministério de origem – Brasil (2011-2012)
(Em %)

Grandes regiões	2011			2012		
	MDS	MDA	Total	MDS	MDA	Total
Nordeste	37	22	36	28	14	26
Sudeste	27	17	26	24	10	22
Sul	22	41	23	36	54	38
Centro-Oeste	8	8	8	7	9	7
Norte	6	12	7	5	14	6
Total	100	100	100	100	100	100

Fonte: PAA Data.

Obs.: os dados de 2012 são preliminares e sujeitos à alteração.

Por fim, se considera relevante apresentar o volume e a diversidade dos produtos adquiridos pelo PAA-CONAB. Ainda que os resultados do programa sejam bastante tímidos quando comparados ao universo de agricultores familiares brasileiros, a tabela 15 ilustra o quão importante tal iniciativa pode ser na vida de *beneficiários fornecedores* e *beneficiários consumidores*. Não restam dúvidas de que a diversidade de alimentos integrantes da pauta do PAA promove melhoria da condição nutricional tanto dos beneficiários do programa que recebem os produtos, como

daqueles que os produzem: ao incentivar uma produção diversificada, o PAA naturalmente incentiva o autoconsumo destes produtos. Além disso, há de mencionar-se que a oportunidade de comercializar uma gama variada de alimentos contribui, também, para a preservação dos hábitos e da cultura alimentar local.

TABELA 15

Volume de recursos e peso dos produtos adquiridos pelo PAA-CONAB, segundo grupo de produto e ministério de origem – Brasil (2012)

Grupo de produtos	Recursos – MDS		Recursos – MDA		Recursos – total	
	(R\$)	Peso (kg)	(R\$)	Peso (kg)	(R\$)	Peso (kg)
Frutas, sucos e polpas de frutas	125.038.169,11	82.837.490	14.218.317,04	4.681.509	139.256.486,15	87.518.999
Hortaliças, condimentos, ervas e temperos	122.730.436,78	92.465.585	3.990.897,18	2.372.237	126.721.333,96	94.837.822
Leite e derivados	82.084.225,33	16.083.216	4.094.395,03	738.170	86.178.620,36	16.821.386
Cereais e leguminosas	57.046.324,46	43.625.004	7.558.287,52	11.305.750	64.604.611,98	54.930.754
Pescado, carnes, aves e ovos	64.194.708,49	10.031.713	262.048,20	102.322	64.456.756,69	10.134.035
Açúcares e doces	34.213.245,15	7.663.363	6.708.371,36	2.694.909	40.921.616,51	10.358.272
Panificados	23.971.383,52	3.927.870			23.971.383,52	3.927.870
Sementes	13.080.965,95	3.217.165	3.698.065,50	926.631	16.779.031,45	4.143.796
Farinhas, féculas e massas	13.004.144,87	6.293.582	1.298.880,65	873.545	14.303.025,52	7.167.127
Cocos, castanhas e nozes	3.505.167,05	3.555.129	5.352.846,11	4.131.938	8.858.013,16	7.687.067
Óleos e gorduras	477.697,20	71.407			477.697,20	71.407
Não informado	38.554,00	11.421			38.554,00	11.421
Total	539.385.021,91	269.782.945	47.182.108,59	27.827.011	586.567.130,50	297.609.956

Fonte: PAA Data.

Obs.: os dados de 2012 são preliminares e sujeitos à alteração.

Sobre os *beneficiários consumidores*, é importante mencionar que mais de dois terços são crianças ou jovens de até 23 anos e receberam os produtos em escolas, associações beneficentes, associações comunitárias, entre outros exemplos, conforme a tabela 16.⁵⁸

TABELA 16

Entidades beneficiadas pelo PAA-CONAB e pelo MDS por tipo de atividade desenvolvida – Brasil (2011-2012)

Tipo de atividade	Quantidade de entidades	
	2011	2012
Escola	-	4.553
Associações beneficentes	2.170	1.752
Associações comunitárias	2.011	1.527

(Continua)

58. Tais informações consideram apenas o PAA-CONAB executado pelo MDS.

(Continuação)

Tipo de atividade	Quantidade de entidades	
	2011	2012
Entidade religiosa	1.374	1.189
Creche/pré-escola	8.758	1.003
Outros	1.348	897
Amparo de criança	772	492
Amparo de idoso	560	439
APAE ¹ e similares		394
Hospital	549	373
Abrigo/albergue/casa de passagem	345	275
Amparo a deficientes	191	120
Entidade de amparo a mulheres/mães	132	105
Cozinha comunitária/restaurante popular	41	30
Acampamento	-	26
Entidade de amparo aos portadores de necessidades especiais	562	-
Total	18.813	13.175

Fonte: PAA Data.

Obs.: os dados de 2012 são preliminares e sujeitos à alteração.

Nota: ¹ Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais.

3.3.2 Resultados do PAA-Estadual e PAA-Municipal em 2011 e 2012

Entre 2011 e 2012, o PAA-Estadual e o PAA-Municipal – operacionalizados pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios – investiram cerca de R\$ 200 milhões na aquisição de 99 mil toneladas de alimento, envolvendo em média 34 mil *beneficiários fornecedores* por ano. Em 2012, os alimentos adquiridos contribuíram para abastecer 11 mil entidades, que beneficiaram, no total, quase 3,5 milhões de pessoas – crianças ou jovens de até 23 anos, em sua maioria (cerca de 72%).

O perfil dos agricultores familiares que forneceram alimentos ao PAA-Estadual ou ao PAA-Municipal em 2011 e 2012 assemelha-se bastante ao do PAA-CONAB. Aproximadamente metade dos *beneficiários fornecedores* no biênio em análise estavam enquadrados no grupo V do PRONAF, e, em 2012, cerca de 85% deles declararam-se *agricultores familiares* (tabela 17). Ou seja, quando operacionalizado por estados, pelo Distrito Federal e por municípios, o PAA aparentemente enfrenta maiores dificuldades em garantir a participação de assentados, trabalhadores rurais sem-terra acampados e povos e comunidades tradicionais.

TABELA 17

Quantidade de agricultores familiares participantes e valor dos recursos do PAA-Estadual e PAA-Municipal por categoria do beneficiário fornecedor – Brasil (2012)

Categoria do beneficiário fornecedor	PAA-Estadual		PAA-Municipal	
	Número de agricultores	Recursos (R\$)	Número de agricultores	Recursos (R\$)
Agricultor familiar	16.205	48.996.275,32	13.806	48.058.600,57
Assentado da reforma agrária	1.501	3.531.782,66	1.753	6.375.620,83
Agricultor familiar, indígena pescador artesanal agroextrativista, acampado quilombola, entre outros	833	2.438.366,00	1.353	4.779.334,00
Não informado	2	8.608,32	0	0,00
Total	18.541	54.975.032,30	16.912	59.213.555,40

Fonte: PAA Data.

Obs.: inclui apenas valores relativos aos convênios, e não aos termos de adesão. Os dados são preliminares e sujeitos à alteração.

No âmbito do PAA-Estadual, as Unidades da Federação (UFs) que mais realizaram aquisições de alimentos, em 2011 e 2012, foram o Paraná (em média, 42% da quantidade total, em quilogramas) e o Piauí (em média, 20% da quantidade total, em quilogramas). Já no âmbito do PAA-Municipal, os estados de São Paulo e Minas Gerais lideraram o *ranking*: realizaram, juntos, cerca de 44% do total de aquisições de alimentos – em quilogramas – em 2011 e 2012.⁵⁹ O que se nota, portanto, é que tanto o PAA-Estadual como o PAA-Municipal ainda operam muito concentrados em determinadas localidades.

De acordo com documentos oficiais do MDS,⁶⁰ alterações recentes no marco legal do PAA⁶¹ devem contribuir não apenas para a necessária ampliação do PAA-Estadual e do PAA-Municipal – que, hoje, respondem por cerca de 10% do total de aquisições de alimentos do programa –, como também para reduzir os trâmites burocráticos, aumentar a transparência, agilizar a execução dos recursos e garantir a continuidade da política. A principal mudança diz respeito à previsão de execução do PAA via termo de adesão, que dispensa a celebração de convênio – instrumento usado de 2003 a 2012 –, que frequentemente dificulta a pactuação com órgãos da administração pública estadual, do Distrito Federal ou municipal. Este termo deve substituir os atuais convênios após o fim da vigência prevista em

59. O PAA Data não apresenta informações integrais do PAA-Estadual e PAA-Municipal desagregadas por Unidade da Federação (UF). Existem pequenas lacunas de informações, pois alguns estados que participam do PAA não informaram dados para o período.

60. Ver, por exemplo, Brasil (2012b).

61. Lei nº 12.512/2011, regulamentada pelo Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012 (Brasil, 2012c).

cada um destes, o que já vem ocorrendo de forma gradual ao longo de 2013.⁶² Em seguida, devem ser lançados editais de seleção pública para que estados e municípios encaminhem proposta ao MDS, segundo os critérios estabelecidos, concorrendo entre si.⁶³

A nova forma de operação previu ainda a instalação de um sistema informatizado (Sistema do Programa de Aquisição de Alimentos – SISPA), no qual são inseridas informações sobre todas as etapas de execução pelos gestores locais. Ao assinarem o termo de adesão ao programa, estados e prefeituras passam a ser responsáveis por cadastrar produtores, apoiar a logística de distribuição, fornecer dados de entidades que receberão alimentos e informar sobre a produção adquirida. Com este novo sistema, o pagamento pela União – por intermédio do MDS – dar-se-á diretamente ao agricultor familiar, por meio de cartão específico para recebimento dos recursos do PAA. Além disso, estados e municípios aderentes ao programa nesta nova fase não precisam mais oferecer contrapartida financeira e, ainda, podem pleitear apoio do governo federal para cofinanciamento operacional do PAA – como assistência técnica, logística, processamento e armazenagem.

O maior desafio, entretanto, é promover a desejável massificação do PAA, garantindo acesso prioritário a seu público alvo: agricultores familiares pobres, trabalhadores rurais sem-terra, acampados, assentados da reforma agrária, bem como povos e comunidades tradicionais. Se a pactuação com estados e municípios por meio do termo de adesão pode proporcionar ampliação significativa do programa – com o necessário aumento dos recursos orçamentários –, é importante que tal ampliação assegure alto grau de congruência das ações realizadas em estados e municípios com os objetivos do PAA. Para tanto – em contexto de restrições orçamentárias e financeiras –, torna-se relevante discutir os critérios, as prioridades e as exigências fixados nos editais de seleção pública; afinal, a partir destes as propostas de trabalho de estados e municípios interessados serão hierarquizadas e os termos de adesão serão ou não celebrados. Em outras palavras, a concorrência entre estados e municípios interessados em participar do PAA pode ocasionar desvirtuamentos no programa, a não ser que os critérios de seleção estejam bem qualificados e amparados por amplo debate com os atores interessados.

62. Na verdade, o processo de transição iniciou-se em 2012, com pequeno número de adesões tanto no âmbito do PAA-Municipal – que envolveu municípios dos estados da Bahia, do Maranhão e de Mato Grosso do Sul –, quanto no âmbito do PAA-Estadual – que envolveu o estado do Piauí. As operações de compra de alimentos realizadas em 2012 por meio destes novos termos de adesão envolveram 492 agricultores familiares e R\$757.561,00.

63. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/aquisicao-e-comercializacao-da-agricultura-familiar/entenda-o-paa/novo-modelo-do-paa>>.

3.3.3 Resultados do PAA-leite em 2011 e 2012

Esta seção apresenta os resultados gerais do PAA-leite, que tem como finalidade contribuir com o aumento do consumo de leite pelas famílias que se encontram em situação de insegurança alimentar e nutricional, bem como incentivar a produção leiteira dos agricultores familiares. Conforme mencionado na introdução, esta modalidade do PAA é executada no Nordeste e nos municípios do norte de Minas Gerais, região gravemente afetada pela estiagem em 2012.

No biênio em análise, o PAA-leite destinou cerca de R\$ 296 milhões à compra de 386 milhões de quilos⁶⁴ de leite de vaca e cabra. Tanto em 2011 como em 2012, mais de 28 mil agricultores familiares participaram como fornecedores do produto. Em virtude da severa seca que recentemente assolou a região, o GGPAA publicou, em julho de 2012, a Resolução nº 47/2012, que alterou a forma de cálculo do preço de referência para compra de leite pelo programa. A medida visou adequar o preço do litro ao praticado pelo mercado, assegurando ao agricultor familiar o recebimento de valor maior pelo leite vendido ao programa.⁶⁵

A oportuna elevação do preço pago, entretanto, não foi suficiente para manter o patamar de recursos alocado nessa modalidade. Entre 2011 e 2012, ocorreu queda de cerca de 13% no valor total das compras de leite efetuadas. Parte desta redução foi ocasionada pela diminuição do número de produtores participantes (499 agricultores familiares a menos), e parte deveu-se à redução da remuneração média recebida por agricultor familiar fornecedor – que caiu de R\$ 5,5 mil para R\$4,9 mil, ou 11,3%.

TABELA 18

Quantidade de agricultores familiares participantes e de quilos de leite vendido e valor dos recursos do PAA-leite – UFs (2011-2012)

UF dos agricultores fornecedores	2011			2012		
	Quantidade de agricultores fornecedores	Quantidade (kg)	Recursos (R\$)	Quantidade de agricultores fornecedores	Quantidade (kg)	Recursos (R\$)
AL	3.044	24.465.396	18.031.829,01	3.240	27.948.651	20.844.902,63
BA	2.913	15.567.036	11.419.704,89	2.211	13.511.912	11.399.859,68
CE	2.347	20.725.086	15.942.091,03	3.970	23.673.836	17.406.934,25
MA	1.529	10.178.936	7.881.197,40	2.282	9.259.646	7.178.027,20

(Continua)

64. Cerca de 373 milhões de litros.

65. Desde 2009, os preços pagos aos produtores por litro de leite produzido eram calculados pela média dos valores dos últimos 24 meses, desprezados os dois maiores e os dois menores valores. A resolução publicada alterou o cálculo para a média dos últimos três meses. Tal mudança metodológica proporcionou, de fato aumento geral nos preços finais pagos. Entretanto, os resultados não foram uniformes: as maiores elevações deram-se em Minas Gerais, Alagoas e Sergipe (10,7%, 9% e 8,5%, respectivamente); as menores, no estado do Piauí – no qual ocorreu redução no preço final do leite de -1,5% – e no Maranhão – em que o preço não se alterou. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/aquisicao-e-comercializacao-da-agricultura-familiar/entenda-o-paa/novo-modelo-do-paa>>.

(Continuação)

UF dos agricultores fornecedores	2011			2012		
	Quantidade de agricultores fornecedores	Quantidade (kg)	Recursos (R\$)	Quantidade de agricultores fornecedores	Quantidade (kg)	Recursos (R\$)
MG	5.709	48.065.049	32.602.262,00	6.016	46.215.006	33.580.708,93
PB	5.537	36.929.315	31.725.465,72	4.499	16.409.785	14.551.064,58
PE	4.936	34.399.468	26537058,74	5.225	36.885.722	29.064.485,70
RN	1.336	8.928.673	7.762.643,86	811	4.218.222	3.678.735,00
SE	1.402	8.773.870	6.046.110,79	-		
Total	28.753	208.032.830	157.948.363,44	28.254	178.122.780	137.704.717,97

Fonte: PAA Data.

A tabela 18 evidencia que os resultados gerais, entretanto, ocultam diferenças significativas no comportamento desses indicadores entre os diferentes estados participantes. Nos estados de Alagoas, do Ceará e de Pernambuco – a despeito da conjuntura desfavorável em 2012 –, o PAA-leite ampliou-se: o volume total de leite adquirido pelo programa, por exemplo, elevou-se em 14%, 14% e 7%, respectivamente. Já nos estados de Sergipe, da Paraíba e do Rio Grande do Norte, as quedas foram acentuadas. Em Sergipe, o programa não foi executado. Na Paraíba e no Rio Grande do Norte, a quantidade total de leite caiu 56% e 53%, respectivamente.

Por fim, a tabela 19 apresenta a distribuição das 798 mil famílias beneficiadas com doação de leite do PAA em 2012. Note-se que dois dos três estados (Sergipe e Rio Grande do Norte) com piores desempenhos relativos em 2012 não tiveram famílias contempladas com doação de leite do PAA.

TABELA 19

Famílias beneficiadas com doação de leite do PAA (2012)

UF das famílias beneficiadas	Quantidade de famílias	%
MA	46.000	6
CE	100.000	13
PB	120.168	15
PE	106.500	13
AL	80.000	10
BA	145.527	18
MG	200.000	25
Total	798.195	100

Fonte: PAA Data.

A despeito dessas variações, o PAA tem-se revelado notável instrumento para a promoção da soberania alimentar e do direito humano à alimentação adequada, para estruturação de circuitos locais de abastecimento e para o fortalecimento da organização da agricultura familiar. O programa segue sendo a principal, senão única estratégia de ação do Estado, a conciliar mecanismos de política agrícola e incentivo à produção com a garantia de atendimento a famílias em condições de insegurança alimentar.

3.4 Execução orçamentária: principais programas do MDA em 2012

Em 2012, do total de recursos previstos para o MDA (R\$ 6.988.642.630), foram liquidados R\$ 5.550.460.997 (79,4%) para a execução dos programas e das ações sob sua responsabilidade, dos quais R\$ 4 bilhões destinados a programas finalísticos, como mostra a tabela 20.

TABELA 20

Execução orçamentária dos programas finalísticos do MDA (2012) (Em R\$)

Programas e ações dos órgãos selecionados	Dotação inicial (A)	Autorizado (lei mais créditos) (B)	Liquidado (C)	Nível de execução (D-C/B) (%)
Programas finalísticos	3.366.374.500	5.456.935.010	4.044.391.640	74,1
Desenvolvimento regional, territorial sustentável e economia solidária	818.267.902	2.047.784.569	1.600.942.790	78,2
Agricultura familiar	894.129.028	1.411.623.339	1.297.118.184	91,9
Reforma agrária e ordenamento da estrutura fundiária	1.428.035.426	1.726.918.291	1.048.457.260	60,7
Segurança alimentar e nutricional	163.567.144	199.900.478	48.004.720	24,0
Enfrentamento ao racismo e promoção da igualdade racial	58.875.000	67.208.333	47.989.314	71,4
Biodiversidade	2.000.000	2.000.000	1.759.372	88,0
Proteção e promoção dos direitos dos povos indígenas	1.500.000	1.500.000	120.000	8,0
Total	5.035.372.170	6.988.642.630	5.550.460.997	79,4

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal, da Secretaria do Tesouro Nacional (Siafi/STN).
Elaboração: Disoc/Ipea.

O novo desenho do PPA 2012-2015 introduziu mudanças na forma de organização de programas e ações de responsabilidade do MDA. Formulações anteriores foram refeitas com novas classificações de programas e ações. Possíveis comparações com gastos efetivados em anos anteriores ficam prejudicadas, pois o redesenho implicou tanto a proposição de novas ações como a redistribuição e a renomeação de programas. Ainda é cedo para avaliação que envolva comparações entre diferentes anos. Mas é possível algumas observações, que, aliás, não diferem daquelas expressas em edições anteriores deste periódico.

Foram assentadas em 2012, como já assinalado, 22.912 famílias. A meta estabelecida para o ano pela Lei Orçamentária Anual (LOA) era o assentamento de 45 mil famílias, número revisto para 22 mil após o contingenciamento orçamentário.

Prevalece – como em anos anteriores – a incompatibilidade entre a dotação orçamentária e o financeiro correspondente, o que tem levado a um aumento dos valores inscritos em restos a pagar (RAP). Além disso, algumas outras situações conduzem ao acúmulo de execução em RAP, muitas vezes perpassando vários exercícios, tais como:

1. Contratos e convênios assinados no fim do exercício, em consequência não apenas da morosidade própria dos procedimentos burocráticos de licitação, mas também por necessidade de ajustes dos contratos em decorrência da expedição de novos atos normativos;
2. Demora na entrega de alguns produtos licitados, que ocasionam, quando o prazo ultrapassa o exercício, a inscrição em RAP;
3. Liberação de limite orçamentário extra no fim do exercício, sem o tempo hábil e o financeiro correspondente para o pagamento.

O resultado dessa trajetória é a formação de passivo que sobrecarrega cada novo exercício. A estrutura fundiária brasileira encontra-se pouco assistida e milhões de brasileiros têm limitada sua capacidade de contribuir com a soberania alimentar nacional, por intermédio da produção agropecuária familiar.

4 TEMA EM DESTAQUE: RUPTURAS E CONTINUIDADES NO LONGO TEMPO PRESENTE – TRABALHO, TERRA E EMPOBRECIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS

Um país de agricultura avançada, maquinaria disposta sobre campos tomados de soja, gado que caminha rios adentro, cana-de-açúcar que enfeitiça a paisagem nordestina e frutas que brotam coradas e coloridas do sertão. As cidades médias crescem como derivação do campo carregado no lombo de um trator, uma colheitadeira e um pivô central. Eis a síntese perfeita de uma vingança da história: o progresso citadino inverte a direção e o ponto de origem. O progresso nasce agora do interior, dos sertões desbravados pela maquinaria pesada dos “bandeirantes” modernos. Paisagens inteiras tomadas de café, cana-de-açúcar, fumo, algodão, cacau, soja e gado compõem, em síntese, o pano de fundo de um país unificado e modernizado pelo agro, tábua de salvação da economia arcaica que outrora habitara parte significativa dos campos (Garcia Junior e Heredia, 2009). O espaço como repetição de si mesmo.

O afresco do progresso nacional possui, porém, um senão. Parte relevante da pobreza e da extrema pobreza reside ou trabalha em áreas rurais; salários razoáveis são

auferidos por parcela minoritária daqueles que vivem e/ou trabalham no campo; entre a vasta parcela que vive em pequenos estabelecimentos, as condições de vida e trabalho e a composição da renda são tão diversas que seria impossível representar o mundo rural como bloco coeso e homogêneo. Ante as ambivalências e as contradições, os sentidos das transformações do campo passam a ser alvo de intensas disputas político-teóricas.

Tratar de trabalho no campo, portanto, torna-se tarefa espinhosa. Não se pretende, porém, analisar o trabalho rural a partir das aparências reveladas por dados estáticos do tempo presente; reproduções fetichistas do novo que campeiam grande parte dos estudos agrários recentes. A radiografia do tempo presente não pode ser isolada do processo histórico em que este se insere e que lhe dá sentido. Em face deste desafio, analisar-se-ão as contradições concernentes às diferentes vias de transformação do trabalho no campo, relacionando-o com as estruturas sociais que remanesceram ao longo do tempo. Dessa forma, os autores deste trabalho creem ser possível compreender o empobrecimento da população rural e as condições de trabalho em que esta vive como processo de longa duração.

4.1 Camponeses, dependentes e o advento do “moderno”: expropriações e pobreza no campo

Até metade do século XX, a grande lavoura funciona como matriz da nacionalidade, determinando a posição subordinada do campesinato. Basicamente, as categorias sociais que dominavam a cena política tinham sua posição social estabelecida pela relação com a grande lavoura, que concentrava poder social sobre a maior parte do espaço físico apropriado. Moradores de engenho, colonos de café, agregados e vaqueiros a esta se vinculavam por meio de relações diversas de dominação pessoalizada (Garcia Junior, 2002). Estes trabalhadores compunham o vasto setor do campesinato integrado ao sistema sob tutela imediata (Neves, 2005).

No entorno das grandes propriedades e nas regiões da agroindústria, reproduziu-se um campesinato marginalizado, relativamente autônomo – sobretudo nas decadentes regiões da cafeicultura paulista, nas desgastadas terras nordestinas destinadas à cana-de-açúcar, nas regiões reservadas aos imigrantes europeus no vale do Itajaí e na serra gaúcha; ou nos campesinatos que migraram para o sul do Pará. Nos estudos clássicos, estes grupos sociais foram identificados como sitiantes, posseiros, caipiras etc.

A projeção da grande plantação⁶⁶ como matriz das relações de sociabilidade do mundo rural foi encarada por diversos clássicos como a unidade a ser superada

66. Conforme pontua Maria de Nazareth Baudel Wanderley (2004), as fazendas e as usinas eram, no período colonial, lugar de grande concentração populacional. Junto aos bairros rurais, colônias, povoados e pequenas cidades constituíram pontos de apoio do povoamento do país.

pelos impulsos modernizadores. A casa grande – seu componente central – funcionava como centro irradiador do poder dos grandes proprietários, cujo alcance atingia aspectos psicológicos dos indivíduos, a configuração da vida pública e a constituição do Estado moderno. Mais que uma instituição do passado, a grande plantação mereceu destaque pela sua capacidade de operar como princípio ordenador do mundo social, político, econômico e religioso, até mesmo após a abolição da escravidão (Garcia Junior, 2002).

Sua plasticidade e sua longevidade estavam ancoradas, entre outros fatores, nas múltiplas formas de recrutamento dos trabalhadores (Garcia Junior, 2002). Este poder se materializava em “contratos” informais que atrelavam moralmente o chefe de família (moradores, colonos e agregados) ao senhor de engenho/fazendeiro. A interposição de múltiplas formas de domínio pessoal como mediador das relações de trabalho permitia que os fazendeiros utilizassem arranjos diversos, que possibilitavam manter suas margens de lucro, até mesmo em períodos de baixa dos preços internacionais das lavouras comerciais. Paralelamente, havia o trabalho político das elites agrárias, que garantiu a constituição de aparatos institucionais e políticas de Estado que sustentaram os preços das lavouras de exportação e protegeram grandes produtores das concorrências nacional e internacional.

Em meados do século XX, esse sistema começa a demonstrar saturação, fruto da conjugação de alguns fatores:

- retirada da produção industrial do interior das fazendas, o que especializou a atividade agrícola no nível dos estabelecimentos;
- possibilidades de migrar para metrópoles industriais;
- surgimento de movimentos camponeses e sindicatos de trabalhadores rurais;
- novo arcabouço legal/institucional que instituiu sistema de equivalências monetárias como meio de pagamento pelo trabalho, limitando-se os endividamentos moral e material das famílias como instrumento de dominação;
- mecanização parcial das lavouras, o que aumentou a sazonalidade da produção agrícola; e
- consequência desse último item, o elevado excedente de mão de obra disponível tornava desnecessário manter a força de trabalho no interior dos estabelecimentos (Silva, 1982; Garcia Junior, 2002; Ramos, 2005). Estas mudanças não ocorreram em apenas um tempo, e sua ocorrência foi geograficamente desigual.

A migração para as cidades, processo que ganhou grandes proporções ao longo do século XX, não se deu sem contradições. A pauperização e a precarização

das condições de vida nas grandes cidades conduziram muitos camponeses desterritorializados a uma idealização do passado (Braga, 2012). O desejo de retorno dos trabalhadores nordestinos ao campo ou de realizar trabalho autônomo – capturado em etnografias operárias realizadas na década de 1950 – mostra que, enquanto a economia não funciona à base de assalariamento puro, as diferenças entre os salários no campo e na cidade não explicam sozinhas as migrações urbano-rurais (Ramos, 2005). A condição periférica do fordismo consolidou um processo de industrialização baseado em formas despóticas de extração de mais-valia, trabalho degradante, elevado número de acidentes e adoecimentos e altíssima rotatividade dos trabalhadores (Braga, 2012). As pautas dos ciclos de greves dos anos 1950 e 1960 são, a este respeito, elucidativas: reclamações quanto à qualidade da água e da comida, maus-tratos de supervisores, ausência de assistência médica, atrasos nos pagamentos, demissões injustificadas, aumento de salários, congelamento de preços dos alimentos e medidas contra a carestia e o desemprego. Em suma, o quadro geral de pautas apresentadas revela que a legislação trabalhista outorgada aos operários urbanos não era o principal parâmetro para a definição das relações de trabalho na cidade e que as vantagens eventualmente auferidas com o assalariamento eram, naquela conjuntura, mais estreitas.

O efeito combinado de estrutura fundiária rígida, expropriação dos trabalhadores do campo e precarização das condições de vida na cidade explica melhor esse processo. Muitos colonos e moradores – ao migrarem para áreas urbanas ou rurais – encontraram trabalho urbano precário, ao mesmo tempo em que se viram expropriados das condições tradicionais de subsistência. A saída da *plantation* significou ter de arcar com os custos da nova morada e do acesso à água e à lenha, perdendo, além disto, o pequeno pedaço de terra de que dispunha para o cultivo de alimentos para o autoconsumo. A partir de então, o acesso à terra estava condicionado à meação ou ao arrendamento. O terreiro que rodeia a moradia urbana era insuficiente para plantar e criar pequenos animais. Nada mais podia ser coletado e transformado diretamente pelo trabalho. Tudo era mercadoria passível de ser comprada somente pela restrita fração da classe trabalhadora que detinha algum recurso acumulado. Assim, a experiência de liberdade da população rural está associada, contraditoriamente, a um empobrecimento material sem precedentes, e o recurso ao passado não guarda qualquer relação com características culturais inerentes aos trabalhadores rurais. Apenas a título de exemplo, entre 1948 e 1954 foram realizadas 55 greves em fazendas de cacau, cana-de-açúcar e café (Medeiros, 1989).

A transformação heterogênea das condições de vida e trabalho no campo refletiu-se nas pautas estratégicas dos principais movimentos que surgiram naquele período: enquanto as ligas camponesas reivindicavam reforma agrária e acesso à terra, os sindicatos de trabalhadores do campo – hegemônico pelo Partido Comunista Brasileiro – propugnavam a melhoria das condições de vida e trabalho no campo, por meio de legislação social do trabalho que igualasse trabalhadores urbanos e rurais em direitos.

As perspectivas de proletarização plena do campesinato não se confirmaram, e a promulgação de legislação social aos trabalhadores rurais não provocou grandes efeitos nas condições de vida no campo. Embora tenha ocorrido expansão da mão de obra ocupada nas grandes propriedades após 1970, esta se deu a partir da expulsão dos trabalhadores permanentes, convertidos em trabalhadores temporários, individualmente contratados (Ramos, 2005). Parte da mão de obra familiar expulsa do interior dos estabelecimentos, portanto, deparou-se com o desemprego. A temporária, que já era utilizada pelos fazendeiros de forma eventual quando as famílias de colonos eram insuficientes, passa a tornar-se regra. Materialmente, assalariar temporariamente o trabalhador significa concretamente preservar o principal poder de um patrão: contratar e demitir discricionariamente, sem sequer indenizar o trabalhador em caso de demissão.

O boia-fria, sujeito social que emerge da generalização do assalariamento temporário, estava inserido em situações objetivas diversas: podia ser um pequeno produtor com pouca terra, que recorria ao assalariamento temporário como forma de equilibrar o orçamento doméstico; podia ser também o trabalhador totalmente expropriado dos meios de produção e que, excluído do mercado de trabalho urbano, recorria à empresa agrícola sazonalmente (D’Incao, 1985).

Por sua vez, as crises dos cultivos de exportação permitiram que – no processo de desagregação periódica da grande propriedade fundiária – os campesinatos se reproduzissem, adaptando-se às novas circunstâncias sociais e econômicas. Conforme aponta Maria Sylvia de Carvalho Franco (1997), enquanto não lhe fossem expropriados os meios de produção, o caipira/campesino manter-se-ia como elemento vivo da sociedade rural, escapando – ao menos temporariamente – do assalariamento. Os debates a respeito dos mecanismos que permitem a reprodução social do campesinato em uma economia capitalista são extensos e escapam aos objetivos deste trabalho. Importa afirmar, contudo, que – divergências teóricas à parte – número considerável de pesquisadores apontavam para a permanência do campesinato como força ativa no campo. A série histórica dos censos agrícolas e agropecuários atestava esta constatação. Até 1980, ainda que em contexto de intenso processo expropriatório, os pequenos estabelecimentos e o pessoal ocupado no campo cresceram.

Operou-se, assim, profunda desarticulação das posições sociais ocupadas pelos sujeitos imbricados direta ou indiretamente nas grandes plantações. Cada um dos participantes teve de reconverter suas posições a partir das condições objetivas e subjetivas de que dispunha. A condição de expropriação e a vivência do empobrecimento permitiram que mecanismos de dominação pessoal fossem repostos como saída, dando novo fôlego às oligarquias locais e regionais.

À guisa de conclusão preliminar, convém recordar que as expropriações dos campesinatos foram relativamente constantes ao longo do século XX, ligadas às

alterações nas relações de trabalho nas estâncias de gado, à substituição de cultivos agrícolas pela pecuária, à incorporação de novas terras para produção comercial tradicional, à especulação imobiliária ou aos desdobramentos da luta de classes (Palmeira, 1989). Sua eclosão, portanto, não está condicionada à modernização da agricultura, embora esta a intensifique de forma marcante.

A população rural desenraizada reterritorializou-se, pois, em múltiplos itinerários sociais. Alguns se converteram em boias-frias; outros, em camponeses sem-terra. Muitos optaram pela migração para as metrópoles industriais ou as regiões de fronteira agrícola do Centro-Oeste e da Amazônia. Em todo caso, a alteração das relações de domínio pessoal significou, de fato, que antigos senhores se viram livres da obrigação de prestar abrigo e suporte material à subsistência de famílias rurais. As proteções que faziam parte do sistema de dominação pessoal não mais existiam, e seu substituto (o sistema de proteção social estatal) teve de esperar a promulgação da CF/1988 para amenizar os efeitos devastadores do desenraizamento dos trabalhadores rurais por meio da previdência social.

4.2 Entre a heterogeneidade estrutural da agropecuária e o vértice de uma pirâmide invertida: os lugares dos trabalhadores rurais no sistema econômico periférico

Uma das teses mais reverberadas – desenvolvida por Francisco de Oliveira (2008) – propugnava que, em economias periféricas, um setor agrário atrasado é pré-condição estrutural para a acumulação na indústria. O autor pretendia demonstrar que o conceito de modo de produção subdesenvolvido e seu opositor, o setor moderno, não são absolutamente singulares e muito menos oponíveis entre si. A primeira objeção está alicerçada na constatação de que esta dualidade estrutural se encontra em todos os sistemas político-econômicos e períodos históricos. O segundo argumento sustenta que há entre os setores moderno e atrasado uma simbiose e organicidade, em que o moderno se alimenta e se expande sustentado no setor atrasado.

A expansão do sistema capitalista estava condicionada, portanto, à “solução” do problema agrário. Resolver este problema em um ciclo de expansão periférico significa tornar disponível enorme contingente de mão de obra, oferta elástica de terras e construção de infraestrutura rodoviária. Estes fatores garantiriam a reprodução da expansão horizontal da ocupação com baixíssima ou nenhuma capitalização, operando como uma espécie de acumulação primitiva. A acumulação se realizaria, assim, primordialmente pela expropriação do excedente que se forma da posse transitória da terra. A acumulação primitiva que – para alguns teóricos – integraria apenas uma espécie de genética criadora do capitalismo, passa a assumir nesta tese um papel estrutural, dando forma a um capitalismo que cresce pela elaboração de periferias (Oliveira, 2008).

Assim, em vez da clássica expropriação dos meios de produção – tal como a ocorrida nos países de desenvolvimento capitalista mais antigo –, ter-se-ia a expropriação da produção do setor atrasado no momento da circulação das mercadorias. Neste esquema, o setor agrário transferiria excedente para a acumulação industrial, ao produzir alimentos baratos para o operariado urbano mal remunerado, além de reduzir os custos do trabalho rural empregado no setor agroexportador. Em consonância com esta tese, Octavio Ianni definiu com precisão a posição do trabalhador rural na estrutura social ao afirmar que

O trabalhador rural, portanto, se encontra no centro de um sistema de produção bastante amplo e complexo; é como se fosse o vértice de uma pirâmide invertida. Como fornecedor de força de trabalho produtiva, segundo as condições do setor agrário, o excedente que o trabalhador rural produz é apropriado por diferentes setores do sistema econômico global: o proprietário, o arrendatário de terra, o comerciante de produtos agrícolas na cidade, o comerciante do mercado mundial, a empresa industrial que consome matéria-prima de origem agrícola e o aparato governamental (Ianni, 2009, p.131).

Essa tese supõe, porém, que o setor de subsistência teria permanecido imune às tendências modernizadoras, reproduzindo, ao fim e ao cabo, novos dualismos – tais como a relação campo *versus* cidade, produtos de exportação *versus* produtos para o mercado interno. Estas antinomias têm por base uma relação de quase isolamento entre agricultura e indústria, ao passo que a transformação do setor agrário em *locus* de realização do capital agroindustrial foi um dos pilares da modernização do campo (Wilkinson, 2008).

Com efeito – a partir da década de 1950 –, diferentes planos e projetos passaram a operar segundo a lógica de um projeto geopolítico que contemplava a extensão do controle do Estado sobre todo o território nacional, a articulação da economia nacional à internacional e uma política de ocupação do território que incorporasse o Centro-Oeste e a Amazônia às políticas de desenvolvimento em curso. A partir de instrumentos diversos e complexos, foi estabelecido um reordenamento territorial que alterou a divisão regional do trabalho no Brasil, com amplo apoio na criação de novos territórios superpostos à divisão político-administrativa, gerida por instituições estatais (Becker e Egler, 2010).

Na década de 1970, o Estado pretendeu intervir de forma direta e organizada sobre o espaço rural, ao instituir os polos de desenvolvimento rural integrado, materializados em programas como o Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (Polonordeste), o Programa de Desenvolvimento dos Cerrados (Polocentro), o Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (Poloamazônia) e o Programa Integrado de Desenvolvimento do Noroeste do Brasil (Polonoroeste). Estes programas visavam, respectivamente, elevar a produtividade agrícola e diminuir a pobreza dos pequenos agricultores dos vales

úmidos do semiárido nordestino, por meio da instalação de uma rede concentrada de infraestrutura e serviços; induzir as grandes empresas rurais à ocupação dos cerrados das regiões centrais de Minas Gerais e Goiás, com recurso à mecanização e ao uso de corretivos e fertilizantes químicos; estimular a expansão da exploração agropecuária, agromineral e agroindustrial, com incentivos fiscais às empresas que decidissem investir em projetos privados na região amazônica; e incentivar à migração de grupos econômicos às áreas novas de Mato Grosso e Rondônia, além da implantação de projetos de assentamentos de colonos (Delgado, 1985).

Em trabalho que analisou as relações dos minifúndios com as ações integrantes do Polonordeste, John Wilkinson (2008) mostrou como a rigidez da estrutura fundiária na região semiárida serviu como bloqueio aos impulsos modernizadores. Segundo o autor, em região com predomínio de minifúndios, o aumento da produtividade não compensa a exiguidade de terras. Entre as maiores do grupo de pequenos estabelecimentos que aderiram ao programa, a resposta à modernização gerava contínua dependência em relação aos meios de produção, cujos custos desfavoráveis em relação aos preços agrícolas exigiam a expansão da área cultivada.

O incremento da produção, segundo o autor, criou demanda por trabalho manual contratado, cuja eficiência decrescia na mesma proporção em que aumentava a área cultivada. Como a adoção de tecnologias alternativas estava bloqueada pela integração da política de crédito às determinações técnicas da agroindústria, a mecanização surgia como alternativa. A mecanização, porém, tinha seus limites dados pela baixa renda gerada por exíguas terras agricultadas, o que gerou um mercado de aluguel de máquinas, cujos preços cresciam à medida que se valorizava a terra. Em suma, a interposição de meios de produção capitalistas no setor familiar, até mesmo com crédito subsidiado, destruiu o caráter familiar do processo de trabalho, inserindo-o em uma dinâmica de endividamento, cuja culminância era a dissolução da pequena produção em favor das médias e grandes propriedades da região (Wilkinson, 2008). Assim, segundo o esquema de Wilkinson, a modernização não esteve ancorada na formação de periferias, mas na promoção de produção intensiva – ou seja, crescimento sustentado pela expansão da fronteira interna dos estabelecimentos agropecuários, baseada no aparato técnico industrial induzido pela política oficial de crédito.

Na percepção dos autores deste trabalho, ambas as teses estão parcialmente corretas. Nas regiões Centro-Oeste e Norte, predominou modelo de ocupação com predomínio da pecuária extensiva, principal instrumento de demarcação das terras dos latifundiários brasileiros (Ramos, 2005). Nas regiões de ocupação antiga e densamente povoadas, ocorreu tanto expansão da fronteira interna quanto da fronteira externa, “detectando-se um longo processo de modernização que

apresentou diferentes situações iniciais e diferentes ritmos de expansão, principalmente quando se toma cada estado” (*op. cit.*, p. 115). A integração do espaço nacional combinada à rigidez da estrutura fundiária e à resistência dos campesinatos às expropriações contribuiu para que parte deste setor preservasse algum espaço de autonomia relativa, embora subalternizado no processo de produção. Por sua vez, a absorção – em maior ou menor grau – das políticas de modernização em frações do campesinato corrobora as teses que preconizam a heterogeneidade estrutural da agricultura brasileira (Delgado, 1985).

De forma sintomática, as vias diversas de transformação do campo ganharam reflexo no amplo espectro de movimentos sociais que passaram a surgir a partir dos anos 1970. Diante de um sindicalismo rural incapaz de expressar a totalidade das demandas do setor agrícola de base familiar e dos excluídos pelo processo de modernização, organizações novas foram surgindo por fora do sindicalismo, além da formação concomitante de grupos que pretendiam disputá-lo por dentro (Picolotto, 2011). Movimentos de luta pela terra, atingidos por barragens e estradas, movimentos que reivindicavam melhorias das condições de produção e comercialização, sindicatos de trabalhadores rurais e grupos que reivindicavam saúde e previdência social organizavam, em bases locais, as demandas sociais que emergiram como contraponto à modernização conservadora.

Acumulação de recursos e empobrecimento são fenômenos que não guardam relação, portanto, com qualquer tipo de característica intrínseca aos campesinatos. Assim, é nas relações com as categorias sociais dominantes, os grupos econômicos e as empresas que se encontrarão os principais motivos pelos quais uma economia camponesa entra em forte declínio ou prospera. Em síntese, “a falência ou o declínio de grandes explorações abre os horizontes para a acumulação da economia camponesa; o crescimento subvencionado do agronegócio priva a economia camponesa dos meios de sua expansão” (Garcia Junior e Heredia, 2009, p. 236).

4.3 O advento do novo pela morte declarada do velho: novo rural, novos sujeitos, nova pobreza e nova pluriatividade

Se, no plano da análise, o debate sobre a diversidade social dos sujeitos que vivem no campo era um consenso, politicamente, sua constatação era apenas o prólogo de um dilema: é possível construir unidade em torno de grupos em posições sociais tão diversas e geograficamente dispersas? Em caso positivo, como construí-la? Estas questões permaneceram em aberto, mas as respostas parciais elaboradas pelos movimentos sociais integraram as disputas pela representação política dos campesinatos.

Na década de 1980, a reforma agrária hegemônica centrava o debate, denunciando a exclusão dos trabalhadores do campo e a marginalização dos pequenos

produtores das políticas de modernização agrícola. Nos anos 1990, com a pauta da reforma agrária identificada cada vez mais com o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e a diminuição de greves e mobilizações de assalariados rurais, o sindicalismo rural – hegemônico pela Central Única dos Trabalhadores (CUT) e pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG – consolidou os pequenos produtores rurais como sua principal base social.

Sua adoção teve impacto na hierarquia das demandas: a partir de 1996, a defesa de uma política agrícola diferenciada ganhava primazia. A alteração da hierarquia das demandas estava amparada nas pesquisas a respeito do modelo da agricultura familiar, predominante em parte da Europa, cuja consolidação se deu de forma independente de uma reforma agrária. Organização da produção, política agrícola diferenciada e novo modelo tecnológico que leve em conta questões sociais e ecológicas consistiam em elementos de um projeto de desenvolvimento rural elaborado por sindicalismo propositivo (Picolotto, 2011).

As ocupações de terras conduzidas pelo MST, a onda de violência no campo e a repercussão negativa dos massacres de Corumbiara e Eldorado dos Carajás colocaram a questão agrária novamente em evidência. Porém, entre a reforma agrária e o apoio à agricultura familiar, o governo optou por este último, elegendo o campo da CONTAG e da CUT como seu interlocutor privilegiado no campo (Picolotto, 2011). O PRONAF surgiu neste processo como resposta à demanda do sindicalismo rural, aglutinando ações que levariam a cabo o projeto de desenvolvimento rural sustentável.

A questão agrária perdeu espaço em face do uso predominante da noção de desenvolvimento rural; representação concreta do campo enquanto veículo de articulação de diversos setores produtivos neste inseridos, retirando-o do monopólio do agrícola (Kageyama, 2004). As áreas rurais, neste aspecto, já não seriam um recorte especializado do espaço, dotado da função exclusiva de produzir alimentos e fornecer matérias-primas às indústrias. Os projetos de desenvolvimento rural albergam, assim, não apenas a modernização agrícola, mas também a territorialização da indústria no campo, o turismo e a prestação de serviços ambientais, lazer, moradia etc. Além de multissetorial, o campo passa a ser multifuncional.

Sob essa perspectiva, se a especialização espacial estabeleceu relação dicotômica entre campo e cidade, a alteração das relações sociais de produção e o incremento da malha de transportes, serviços e infraestrutura teriam transformado esta dicotomia em integração. O rural novo é um *continuum* do urbano, rural urbanizado, fruto da industrialização da agricultura e de sua integração ao restante da economia, fadado, portanto, a perder a especificidade de outrora (Girardi, 2008). Assim, as mudanças ocorridas no meio rural a partir de agora tenderiam a ser meramente incrementais (Kageyama, 2004).

As mudanças dos termos que polarizam o debate não foi trivial. O desenvolvimento rural fundado apenas na setorialização da agricultura houvera cumprido seu papel histórico; qual seja, transformar, na prática, toda intervenção no campo em iniciativas voltadas para a melhoria das condições de produção. A defesa do caráter específico da agricultura justificou durante longo tempo a consolidação de políticas que tenderam a reforçar a reprodução social do capital no campo, sem mexer nas estruturas de poder previamente estabelecidas (Oliveira, 2009). Ante a evolução do padrão produtivo baseado na grande propriedade e a solução, pela via capitalista, da questão alimentar, o debate clássico sobre a reforma agrária havia sido – ao menos economicamente – derrotado.

4.3.1 Um novo sujeito social para um novo mundo

A agricultura familiar nasce, portanto, como sujeito projetado, oriundo da articulação entre Estado e sindicalismo rural, cuja matriz era a experiência europeia; protótipo e destino inexorável do campo e dos camponeses no Brasil. A consolidação da agricultura familiar como forma social concreta predominante no campo é produto da Política Agrícola Comum (PAC) da União Europeia, elaborada nos anos 1960 para garantir o aumento da produtividade agrícola, a garantia de padrões dignos de vida à população rural, a garantia de preços razoáveis ao produtor e ao consumidor, a pluriatividade e, por fim, a atribuição de incentivos financeiros ao reflorestamento, ao pousio, às reservas ecológicas e aos parques naturais. Com estas medidas, a produção de alimentos e matérias-primas passou a ser reserva de uma agricultura familiar capitalizada, altamente inserida em mecanismos de mercado, tecnificada e capaz de atender de forma eficiente às demandas de mercado. O sujeito social que emerge deste processo é produto do progresso técnico do campo, forjado pela ação direta do Estado (Abramovay, 1991).

A inserção plena dos campesinatos em mecanismos de mercado teria causado, assim, ruptura com sua herança histórica camponesa, gerando um sujeito novo (Abramovay, 1991). A consagração do termo agricultura familiar como categoria genérica e englobante de uma miríade de grupos sociais é reflexo de um projeto de transformação do agricultor tradicional em uma espécie de classe média rural imbuída de um *ethos* empresarial, capaz de responder à demanda sistêmica por produtos agrícolas baratos. A adoção desta categoria, embora possa parecer mera disputa conceitual, camufla um claro objetivo político: a tentativa de designar destino inexorável aos povos de um rural novo e transformado, em que já não há mais lugar para a economia camponesa.

Uma das características centrais do novo sujeito é que a prática agrícola pode agora ser realizada em tempo parcial, permitindo-lhe combinar atividades agropecuárias com outras não agrícolas, no interior de seu estabelecimento ou fora deste. Isto significa dizer – do ponto de vista do trabalho – que estaria ocorrendo uma

“despecialização” da divisão social do trabalho, com o surgimento de trabalhadores híbridos ou pluriativos, juntando em uma mesma pessoa o empregado e o conta própria (Laurenti, [s.d.]).

Novo rural, novo sujeito e nova pluriatividade são produtos, portanto, de conjunto combinado de transformações, a saber (Kageyama, 2004; Laurenti, [s.d.]; Silva, Grossi, [s.d.]):

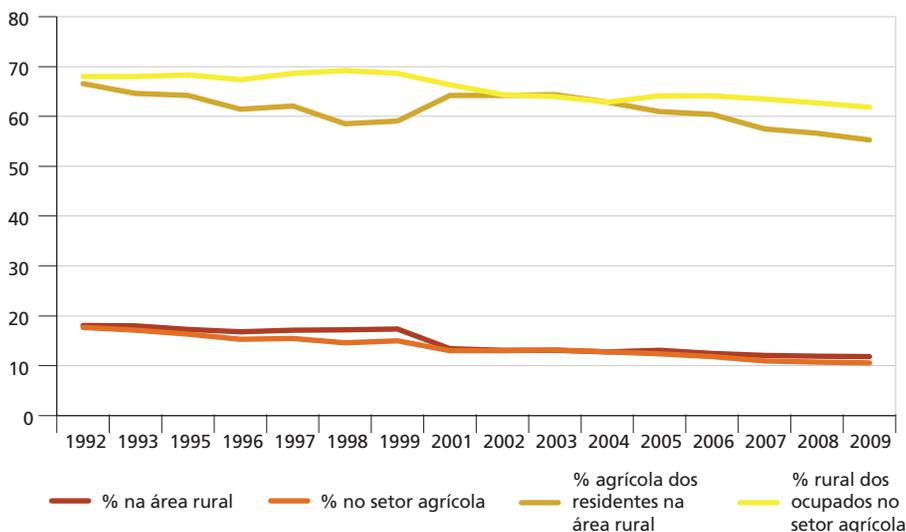
- a) a modernização da agropecuária conduziu à externalização de atividades antes desenvolvidas no interior das fazendas, especializando a agropecuária no nível dos estabelecimentos;
- b) com o aumento da produtividade agrícola e a mecanização dos cultivos, parte da mão de obra familiar fora liberada, abrindo a possibilidade de seus membros combinarem atividades agrícolas com atividades não agrícolas fora do estabelecimento;
- c) houve uma queda crescente da renda agrícola em função do aumento dos custos de produção ligados aos padrões tecnológicos. A entrada de parte do campesinato nas estruturas de mercado o vinculam a uma esteira rolante de inovação tecnológica e compra de insumos externos, o que tende a maximizar os custos de produção;
- d) na outra direção do processo, uma infinidade de profissionais liberais urbanos foram atraídos para o setor de serviços auxiliar às atividades agropecuárias, fazendo do campo um novo espaço para o desenvolvimento de novos negócios;
- e) houve uma disseminação de atividades não agrícolas relacionadas à demanda por moradia, lazer e serviços especializados;
- f) a deslocalização industrial, fenômeno que ganhou força nos anos 90 a partir da reestruturação produtiva, teria conduzido empreendimentos industriais a se estabelecerem em áreas rurais, ampliando a oferta de ocupações não agrícolas no campo. Este teria sido um dos maiores fatores de impulsionamento do desenvolvimento de um rural multifuncional no Brasil.

Alguns dados, sobretudo ancorados na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do IBGE, têm sido utilizados para ilustrar parte desse processo. A população residente em área rural soma 29,8 milhões de pessoas, segundo a PNAD 2012; número que vem apresentando tendência constante de queda desde 2005. Há declínio acentuado do número absoluto de crianças em área rural entre 0 e 9 anos, de adolescentes entre 10 e 17 anos, de jovens entre 18 e 29 anos e da população adulta entre 30 e 49 anos. Embora esta última faixa tenha o maior

peso relativo no total da população rural, as pessoas acima de 50 anos apresentam a maior taxa de crescimento nos últimos anos, em termos absolutos e relativos. Neste grupo, merece destaque a faixa acima de 70 anos, que representa aproximadamente 6% da população total vivendo no campo.

O gráfico 17 oferece um primeiro retrato da ocupação em meio rural. Em síntese, os dados da PNAD mostram que: a ocupação em área rural vem perdendo participação relativa na ocupação total no país; a ocupação no setor agrícola também perde posição constante, em tendência semelhante e muito próxima da área rural; a porcentagem de ocupados agrícolas com residência em área rural vem caindo, embora o número de urbanos ocupados em atividade agrícola se mantenha relativamente constante em termos absolutos; e a população rural ainda está majoritariamente ocupada no setor agrícola, mas o recurso a atividades não agrícolas cresce a taxas consideráveis.

GRÁFICO 17
Ocupação em área rural e ocupação agrícola
 (Em %)



Fonte: Hoffman (2012).
 Elaboração: microdados da PNAD 2009, do IBGE.
 Obs.: 1. Excluídas as pessoas da área rural de Rondônia, do Acre, do Amazonas, de Roraima, do Pará e do Amapá.
 2. Foram computadas apenas as pessoas com rendimento de todos os trabalhos positivos.
 3. Incluem-se na revisão os não remunerados.

Regionalmente, a distribuição da ocupação é bem diversa. As regiões Nordeste, Norte e Sul possuem população ocupada em área rural com taxas superiores à média nacional. No setor agrícola, as porcentagens seguem a mesma ordem, com as regiões Norte e Nordeste apresentando taxas de ocupação superiores.

Em linhas gerais, o estado de São Paulo, isoladamente, apresenta as maiores discrepâncias em relação ao resto do Brasil, embora presente – em termos absolutos – elevado contingente de pessoas ocupadas em área rural.

TABELA 21

Pessoas ocupadas¹ residentes na área rural e com ocupação principal no setor agrícola – seis regiões do Brasil (2009)

Região	Pessoas ocupadas (mil)	Área rural (%)	Setor agrícola (%)	Residentes na área rural (%)	Ocupados no setor agrícola (%)
Norte	6.022	19,2	13,2	47,5	69,3
Nordeste	20.373	22,2	19,3	61,1	70,2
MG+ES+RJ	17.633	8,7	8,5	59,7	61
SP	18.902	4,9	4,2	21,6	25,3
Sul	13.186	13,9	10,3	53,6	72,5
Centro-Oeste	6.477	10,5	11	56,8	54,4
Brasil	82.593	12,9	11	54,4	63,8

Fonte: Hoffman (2012).

Elaboração: microdados da PNAD 2009, do IBGE.

Nota: ¹ Pessoas ocupadas com declaração de idade e rendimento de todos os trabalhos positivos.

Obs: incluem-se na revisão os não remunerados.

As ocupações agrícolas têm as piores remunerações na comparação com outros setores. Aproximadamente 18% do total de pessoas ocupadas em atividade agrícola na semana de referência recebia até meio salário mínimo (SM), em 2011. Regionalmente, a variação das pessoas com baixa remuneração é significativa. No Nordeste, 27,4% da população rurícola recebe até meio SM. No Norte, no Sudeste, no Sul e no Centro-Oeste, estas cifras alcançam respectivamente 17,07%, 9,1%, 7,2% e 7,03%.

Nesse cenário, as ocupações não agrícolas têm sido apontadas como estratégia central para a superação da extrema pobreza. Porém, segundo Hoffmann e Ney (2008), sem capital e educação, as possibilidades de inserção em atividades mais rentáveis e qualificadas restaram obstaculizadas. Assim, a inclusão de famílias de baixa renda e pequenos agricultores em políticas de geração de atividades não agrícolas e elevação da qualificação da força de trabalho residente no campo seriam políticas centrais para complementar os efeitos positivos das mudanças em curso.

A despeito da importância inquestionável da educação, esse tipo de assertiva – elaborada de forma isolada – não passa da superfície dos problemas, pois supõe que atividades rentáveis e qualificadas existem em quantidade suficiente; que remuneração e qualificação pessoal possuem sempre, em qualquer contexto, correlação positiva; e, por fim, que os trabalhadores rurais, em função dos baixos indicadores de educação formal, são desqualificados. A desqualificação é sempre um dado relativo a determinado tipo de qualificação requerida por aquele que

explora a força de trabalho, e o uso político deste problema remete, sobretudo, à tentativa de externalizar seus custos em relação à unidade produtiva contratante. Em outros termos, o capital empurra para o Estado os custos concernentes à qualificação específica requerida para o trabalhador, o qual pretende explorar.

A ênfase na educação ou na ausência de qualificação de mão de obra como fator determinante para a pobreza rural foi acolhida como corrente de pensamento oficial durante a ditadura militar, no auge da política de modernização conservadora. Debitando-se no crescimento econômico a resolução das questões do campo, sustentava-se que o crescimento beneficiaria, no primeiro momento, os setores mais qualificados da força de trabalho, generalizando-se, no segundo momento, para o conjunto de trabalhadores, para os quais o único obstáculo seria sua qualificação. Do ponto de vista ideológico, estas teses responsabilizam o próprio trabalhador – individualmente considerado – pela sua “má-sorte”, ao despolitizarem o modo como a pobreza é gestada enquanto componente das estratégias de modernização em condições periféricas e retroalimentarem o funcionamento e a expansão das relações capitalistas no campo a partir da precariedade.

4.4 A reprodução do velho nas novas formas do trabalho no campo

Todos esses dados, porém, devem ser observados com reserva, pois – por fragilidade metodológica da PNAD – parte daquilo que era considerado rural pode ter sido transformado em urbano pela mera modificação da classificação do setor censitário, o que coloca em xeque comparações de médio e longo prazo. Isto significa dizer que os dados podem capturar como mudança aquilo que não saiu do lugar. Como o rural se define pela mera negação do que é o urbano, sua identificação tende a transformar-se em resíduo espacial esvaziado de gente e condenado à extinção.

Os dados do Censo Agropecuário 2006 nos permitem aferir a capacidade explicativa dessas teses, as dimensões concretas desse fenômeno e sua expressão geográfica no nível dos estabelecimentos agropecuários. A despeito do uso da dicotomia agricultura familiar *versus* agricultura patronal que o censo reproduz, este constitui a mais completa fonte de dados disponíveis sobre o meio rural. A fim de dar conta da diversidade de posições sociais dos sujeitos que vivem no campo, optou-se por espacializar os dados e as informações, sempre que possível e útil à análise. De forma auxiliar, utilizar-se-ão os dados da PNAD e de registros administrativos.

A despeito da elevação das atividades não agrícolas no campo, mais de 75% das receitas da agricultura familiar são compostas por produtos vegetais e animais. Em seguida, corroborando os dados sobre o envelhecimento do campo e a importância crescente da previdência rural, estão aposentadorias e pensões. Os salários recebidos pelo produtor com atividades externas e a prestação de serviços compõem a receita de número muito pequeno de estabelecimentos, conforme se pode observar na tabela 22.

TABELA 22
Composição das receitas dos estabelecimentos da agricultura familiar

	Nº	%	Valor total das receitas (R\$ mil)	Receitas (%)
Produtos vegetais	1.971.010	45,14	27.617.699	54,78
Animais e seus produtos	1.743.172	39,92	10.309.342	20,45
Recursos de aposentadorias ou pensões	887.848	20,33	5.063.062	10,04
Receitas provenientes de programas especiais dos governos (federal, estadual ou municipal)	644.315	14,76	544.350	1,08
Salários recebidos pelo produtor com atividade fora do estabelecimento e outras receitas	386.961	8,86	1.827.137	3,62
Produtos da agroindústria	279.531	6,40	1.475.094	2,93
Prestação de serviço para empresas integradoras	38.809	0,89	2.899.014	5,75
Doações ou ajudas voluntárias de parentes ou amigos	37.983	0,87	59.459	0,12
Prestação de serviço de beneficiamento e/ou transformação de produtos agropecuários para terceiros	37.112	0,85	130.624	0,26
Pescado (capturado)	30.914	0,71	57.123	0,11
Outras atividades não agrícolas realizadas no estabelecimento (artesanato, tecelagem etc.)	28.804	0,66	67.675	0,13
Esterco	25.123	0,58	34.246	0,07
Desinvestimentos	24.377	0,56	160.011	0,32
Animais criados em cativeiros (jacaré, escargô, capivara e outros)	9.803	0,22	121.293	0,24
Exploração mineral	4.412	0,10	28.651	0,06
Atividades de turismo rural no estabelecimento	2.181	0,05	13.514	0,03
Húmus	879	0,02	6.717	0,01
Número total de estabelecimentos familiares e valores totais das receitas	4.366.267	-	50.415.011	100,00

Fonte: Censo Agropecuário 2006 do IBGE.

A pequena participação de receitas externas à unidade produtiva está relacionada à presença ainda reduzida dos estabelecimentos denominados pluriativos. Em 34,1% dos estabelecimentos do setor familiar recenseados em 2006, o produtor ou algum membro da família declarou exercício de atividade agropecuária e não agropecuária remunerada e/ou qualquer tipo de atividade remunerada fora do estabelecimento (Schneider e Xavier, 2013). Em suma, a pluriatividade existe e é relevante, mas seu significado e sua expressão parecem estar longe de definir o quadro geral de um rural novo.

Aproximadamente 43% dos agricultores familiares pluriativos têm área média de 1,75 ha. No segundo estrato, que compreende 27,6% dos pluriativos de base

familiar, a área média atinge 10,6 ha. Isto implica dizer que ao menos 70% dos pluriativos familiares são minifundistas⁶⁷ ou pequenos proprietários com pouca terra.

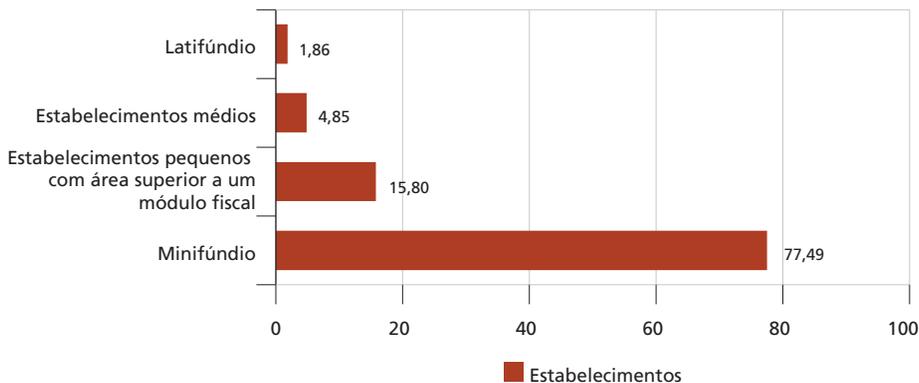
No Nordeste, 55,2% dos pluriativos têm aproximadamente 1,54 ha de área média. No Sul, esta porcentagem é menor, mas não desprezível: 31,6% dos pluriativos têm área média de 2,2 ha. A relação entre pluriatividade e disponibilidade de terra não é direta, e a explicitação de sua complexidade requer – na percepção dos autores deste estudo – a construção de múltiplas mediações. Ainda que o mero cotejo de dados secundários não seja suficiente para explicitar as relações concretas entre estes termos, algumas informações adicionais podem ser úteis para a real compreensão dos dilemas que a análise isolada da pluriatividade é incapaz de elucidar.

De modo geral, os minifúndios representam 77,49% de todos os estabelecimentos agropecuários recenseados em 2006. Ainda que se considerem ultrapassados os valores de área correspondentes à definição dos minifúndios em cada município, convém recordar que se, de um lado, a modernização trouxe ganhos de produtividade por hectare plantado, de outro, o encarecimento dos insumos requeridos para atingi-la pressionam os agricultores a aumentarem a área de terra plantada (Wilkinson, 2008).

GRÁFICO 18

Estabelecimentos agropecuários classificados por módulo fiscal

(Em %)



Fonte: Censo Agropecuário 2006 do IBGE.

67. Módulo fiscal é uma unidade de medida agrária usada no Brasil, instituída pela Lei nº 6.746, de 10 de dezembro de 1979. É expressa em hectares e é variável, sendo fixada para cada município, levando-se em conta: o tipo de exploração predominante no município; a renda obtida com a exploração predominante; outras explorações existentes no município que, embora não predominantes, sejam expressivas em função da renda ou da área utilizada; e o conceito de propriedade familiar. O módulo fiscal corresponde à área mínima necessária a uma propriedade rural para que sua exploração seja economicamente viável. A depender do município, um módulo fiscal varia de 5 ha a 110 ha. Nas regiões metropolitanas, a extensão do módulo rural é geralmente bem menor que nas regiões mais afastadas dos grandes centros urbanos. Foram estratificadas as áreas dos estabelecimentos em relação aos respectivos módulos fiscais municipais, resultando em dez grupos com valores limites de módulos entre 0 e maiores que 100.

Há uma ideia consolidada quanto ao descolamento do Norte e do Nordeste em relação às demais regiões do país quando se trata de pobreza no campo e do grau de penetração das políticas de modernização agrícola. Esta ideia é verdadeira apenas em parte. Embora o Nordeste tenha a maior representatividade no número de minifúndios, os números absolutos nas demais regiões não são desprezíveis. As regiões Sudeste e Sul possuem 1,2 milhão de minifúndios, representando pouco mais de 33% dos estabelecimentos com a mesma faixa de área em todo o país. Ainda segundo o Censo Agropecuário, 73,6% do número total de estabelecimentos no país são minifúndios; número que aponta para a dualidade latifúndio-minifúndio como questão resolvida pela modernização.

TABELA 23

Distribuição regional das pequenas propriedades e dos minifúndios

Região	Pequenas propriedades		Minifúndios	
	Número de estabelecimentos	%	Número de estabelecimentos	%
Norte	416.151	9,1	332.835	8,7
Nordeste	2.211.741	48,2	2.041.650	53,5
Sudeste	811.694	17,7	615.420	16,1
Sul	906.292	19,7	648.271	17,0
Centro-Oeste	244.570	5,3	175.020	4,6
Total	4.590.448	100,0	3.813.196	100,0

Fonte: Censo Agropecuário 2006 do IBGE.

Entre os minifúndios, 51% percebiam entre R\$ 0,00 e R\$ 2.500,00 com a produção no ano. Significa dizer que os estabelecimentos com maior renda nesta faixa obtiveram apenas R\$ 208,00 ao mês, lembrando-se que o salário mínimo neste ano era de R\$ 350,00. Estes dados permitem lançar outra perspectiva sobre as relações dialéticas entre *atraso* e *progresso*, *arcaico* e *moderno*. Classicamente, estas foram representadas apenas como relações entre regiões, confinando-as ao campo estritamente geopolítico ou geográfico. A explicitação do seu espraiamento geográfico, ao contrário, reafirma o caráter nacional da questão agrária.

TABELA 24

Valor da produção dos pequenos estabelecimentos e minifúndios

Classes de valor da produção (R\$)	Pequenos estabelecimentos		Minifúndios	
	Número de estabelecimentos	%	Número de estabelecimentos	%
Maior que 0 e menor que 2.500	2.299.512	44,43	1.943.929	50,98
De 2.500 a menos de 10.000	1.089.417	21,05	842.077	22,08
De 10.000 a menos de 25.000	581.100	11,23	368.545	9,66
De 25.000 a menos de 50.000	298.563	5,77	143.078	3,75

(Continua)

(Continuação)

Classes de valor da produção (R\$)	Pequenos estabelecimentos		Minifúndios	
	Número de estabelecimentos	%	Número de estabelecimentos	%
De 50.000 a menos de 100.000	170.518	3,29	60.879	1,6
De 100.000 a menos de 500.000	159.640	3,08	43.271	1,13
De 500.000 e mais	40.131	0,78	5.865	0,15
Sem valor da produção	536.755	10,37	405.552	10,64
Total	5.175.636	100	3.813.196	100

Fonte: Censo Agropecuário 2006 do IBGE.

Alguns autores ressaltam que a externalização de atividades cumpre funções diferentes, de acordo com a estrutura subjacente às explorações agropecuárias. Nas pequenas explorações, a externalização de atividades e a mecanização de cultivos provocariam mudanças substanciais na natureza das explorações. Já nos maiores estabelecimentos, a mecanização e a terceirização de serviços têm por função precípua a redução do assalariamento permanente. Isto ajudaria a compreender em parte porque – mesmo consolidada a modernização agrícola – os pequenos agricultores permanecem representando 68% da força de trabalho ocupada no campo, os empregadores, 2,5% e os empregados, apenas 29%, segundo dados da PNAD 2011.

Entre os empregados, quase 60% são trabalhadores sem carteira assinada de acordo com a PNAD. A ausência de registro em carteira está articulada à violação de uma série de direitos trabalhistas, “desobrigando” empregadores de pagamento do mínimo legal, horas extras, férias, 13º salário, verbas rescisórias etc. Entre 1998 e 2010, foram efetuados 2.750.426 registros de carteira de trabalho durante as fiscalizações da auditoria fiscal do trabalho somente em áreas rurais.

O Censo Agropecuário 2006 identificou também em 60% o contingente de trabalhadores temporários em atividades agrícolas nos estabelecimentos, embora o censo só leve em consideração os contratados diretamente pelos estabelecimentos agropecuários. Além destes, há contingente contratado via terceirização de serviços que – segundo o censo – teria sido arrematado por 4,86% dos estabelecimentos agropecuários. Deste pequeno universo, 95% terceirizaram serviços por meio de contratos de empreita. Os trabalhadores terceirizados realizaram – por ordem de importância – colheita, limpeza de pastos, preparo do solo, plantio ou semeadura e construção ou manutenção de cercas. A maior parte dos serviços foi realizada em menos de 31 dias.

A taxa de rotatividade dos trabalhadores formais em atividade agrícola, silvicultura, criação de animais e extrativismo vegetal foi superior a 70%, entre 2007 e 2009, perdendo apenas para a construção civil entre os setores de atividade econômica. O conjunto de indicadores a respeito da contratação de mão de obra em atividade agrícola mostra, portanto, que a precariedade, a rotatividade e as baixas remunerações constituem a regra do trabalho assalariado.

Quanto à agricultura familiar, as alterações na composição técnica do capital empregado funcionariam como elemento determinante para que a liberação de

mão de obra familiar para o exercício de atividades não agrícolas se dê em bases satisfatórias. O Censo Agropecuário 2006, no entanto, mostra outra realidade. Apenas 5,1% dos estabelecimentos entre 0 ha e 20 ha declararam possuir tratores. Neste faixa de área – que representa 62% do total de estabelecimentos recenseados –, aproximadamente 85% declararam não possuir qualquer tipo de máquina ou implemento agrícola, conforme se pode observar na tabela 25.

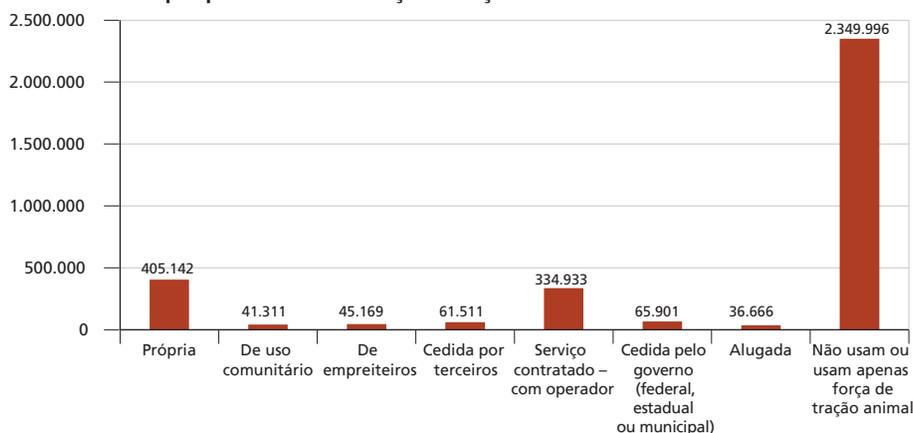
TABELA 25
Pequenos estabelecimentos que não possuem máquinas e implementos agrícolas

Brasil e Grandes Regiões	Estabelecimentos entre 0 ha e 20 ha que não possuem máquinas e implementos agrícolas (A)	Total de estabelecimentos entre 0 ha e 20 ha (B)	A/B (%)
Norte	168.373	171.722	98,05
Nordeste	1.582.945	1.745.184	90,70
Sudeste	459.135	548.795	83,66
Sul	431.192	657.380	65,59
Centro-Oeste	84.027	90.868	92,47
Brasil	2.725.672	3.213.949	84,81

Fonte: Censo Agropecuário 2006 do IBGE.

Ainda assim, seria possível para os pequenos produtores recorrerem à terceirização, ao aluguel de máquinas ou até mesmo à cessão destas por terceiros. Porém, apenas 26,8% dos pequenos estabelecimentos fizeram uso de algum tipo de força de tração mecânica, seja própria ou contratada. A maioria esmagadora dos pequenos estabelecimentos ou não utilizam tração mecânica ou fazem apenas uso de tração animal, conforme se pode observar no gráfico 19.

GRÁFICO 19
Estabelecimentos entre 0 ha e 20 ha que usam força de tração mecânica ou animal e mecânica por procedência da força de tração



Fonte: Censo Agropecuário 2006 do IBGE.

Assim, a liberação de tempo de trabalho em função da mecanização de cultivos é realidade para poucos estabelecimentos pequenos. Embora o cálculo do tempo de trabalho seja de difícil captação, em função da invisibilização do trabalho doméstico e das atividades destinadas ao autoconsumo, a PNAD aponta que 52% das pessoas com 10 anos ou mais de idade ocupadas em atividade agrícola trabalhavam quarenta horas ou mais em 2011. Combinar outra atividade não agrícola nestas circunstâncias significa imputar altíssima taxa de autoexploração para grande parte dos trabalhadores rurais.

A ausência de mecanização e implementos agrícolas, combinada com jornada extensiva, confere ainda à atividade um elevado grau de penosidade. Entre 2009 e 2011, o número de concessões de aposentadorias rurais por invalidez cresceu 31,4%, com destaque para a invalidez decorrente de doenças dos tecidos osteomuscular e conjuntivo e enfermidades do aparelho circulatório. Estes dados, somados aos números elevados de trabalhadores encontrados em condições análogas à de escravidão nas principais cadeias produtivas do agro-negócio, apontam para a “convivência” entre modernização técnica e trabalho degradante (Delgado, 2013).

Esse quadro compõe um conjunto de condições adversas que se relacionarão com a expansão das relações de emprego no campo, a partir do processo de descentralização e realocização industrial. A redistribuição espacial dos estabelecimentos industriais não implica redistribuição proporcional dos empregos e muito menos da renda. A flexibilização das relações de trabalho, a terceirização e a prestação de serviços desempenharão, neste caso, papel fundamental para se compreender a natureza das atividades não agrícolas, que se expandiram atraindo parte dos trabalhadores rurais para o assalariamento ou novas formas de trabalho autônomo.

A distribuição desigual dos sistemas de engenharia pelo território nacional permitiu que, até mesmo diante de recente processo de descentralização industrial, as regiões Sudeste e Sul permanecessem como principais polos industriais do país. O Sudeste era responsável, em 2010, por 50,7% do estoque de empregos formais – segundo a Relação Anual de Informações Sociais (Rais) –, embora tenha perdido pequena participação relativa na primeira década do século XXI. Estas regiões respondiam nesse ano por 78,1% dos empregos no setor industrial no Brasil (Políticas..., 2012). Assim, a despeito do inegável processo de descentralização, a desigualdade medida pelo Gini quanto à distribuição espacial dos empregos e da indústria recuou apenas 4%, entre 2000 e 2010 (*op.cit.*).

Cidades médias despontaram nesse processo, ao concentrarem parte da indústria tradicional no Nordeste e da indústria tecnológica no eixo Sul-Sudeste. Os efeitos desta expansão são diferentes nas duas regiões. No Nordeste, em específico, o desenvolvimento das cidades médias as transformou em espécie de fronteira entre o urbano e o rural.

Contudo, a escolha de uma cidade ou um país significa também explorar outros atributos do lugar, que compreendem desde incentivos fiscais até a existência de força de trabalho sobrando e baixos níveis de organização dos trabalhadores. Com a abertura econômica e a concorrência dos produtos chineses, os novos modelos de produção nas indústrias intensivas em trabalho privilegiaram as áreas de economia de subsistência, a partir de formas “inovadoras” de organização do trabalho. Este foi o caso da nova industrialização ocorrida nos anos 1990, no Nordeste. O semiárido nordestino apresentava vantagens locacionais que compensavam sua infraestrutura precária, tornando-se terreno fértil para a atração do setor têxtil e calçadista.

No semiárido cearense, pretendeu-se criar pequenos núcleos de industrialização e minidistritos nas áreas rurais. As indústrias do polo calçadista instalaram-se, abrindo filiais de unidades do Sul, que continuaram controlando e supervisionando todo o processo produtivo, externalizado por meio de cooperativas de trabalhadores e trabalho a domicílio. As cooperativas, na prática, foram tentativa de descaracterizar as relações de assalariamento, fato que alguns anos depois fora revertido em alguns municípios, por intermédio de ações ajuizadas pelo Ministério Público do Trabalho (MPT). Como os trabalhadores eram considerados “desqualificados”, o Estado encarregou-se de treiná-los, fornecendo ainda os galpões em que as cooperativas funcionariam. Localmente, o controle e a supervisão eram conduzidos por funcionários gaúchos que passaram a constituir rapidamente operariado branco, de classe média, com remunerações superiores aos dos cooperativados e em pleno gozo de seus direitos sociais. Rapidamente, denúncias sobre condições de trabalho precárias e ausência de direitos passaram a disseminar-se, transformando o sindicato em importante ator local. Com o fim das isenções fiscais nos anos 2000, todas as vantagens locacionais diminuíram ou desapareceram e parte das indústrias migraram para outras cidades e regiões (Lima, 2005).

A experiência baiana permite estabelecer interessante interface entre desenvolvimento socioespacial, crescimento econômico e saúde do trabalhador. A inserção do polo calçadista no semiárido baiano provocou aumento da renda dos trabalhadores e do produto interno bruto (PIB) dos municípios. Como o polo calçadista é intensivo em trabalho, o número de empregos gerados no sudoeste baiano foi significativo: com 11 mil postos criados em pequenos municípios, a renda *per capita* cresceu, bem como a capacidade de consumo dos trabalhadores. A implantação destas fábricas foi baseada na combinação de padrões de produção fordistas/tayloristas, com alta exigência de produtividade. Em pouco tempo, porém, o assalariamento precário foi convertido em fator de risco biopsicossocial. Nas fábricas instaladas, elevado número de trabalhadores apresentou lesões por esforço repetitivo, distúrbios osteomusculares relacionados ao trabalho e amputações de membros. Além destes problemas, o medo de perder o emprego, o estresse e

quadros depressivos passaram a ser constantes entre os trabalhadores na região. Os salários médios pagos pelo ramo calçadista na Bahia não ultrapassavam 1,5 SM, ao passo que no Sul o salário médio oscilava entre 2 SMs e 2,5 SMs, convertendo a terceirização e a deslocalização espacial em relevante fonte de discriminação da força de trabalho (Santos, 2010). Atualmente, algumas destas indústrias estão anunciando o fechamento das unidades nordestinas.

Em suma, a experiência vem mostrando que não são apenas os empregos tipicamente urbanos que estão se disseminando sobre áreas deprimidas, mas também as relações de trabalho industriais têm se valido cada vez mais das formas clássicas de organização do trabalho na agricultura, tanto pela apropriação de economia estruturada em bases tradicionais familiares, quanto pela expansão de formas de contratação baseada em trabalho a domicílio e autônomo, pejetização com flexibilização de tarefas e jornadas, contratação por tarefa e tempo determinado etc. (Laurenti, [s.d.]).

A reprodução social dos trabalhadores nas circunstâncias largamente explanadas dependerá, portanto, das inúmeras estratégias que estes adotam em face de condições objetivas bastante diversas. A necessidade de construir um corte histórico, de demarcar a especificidade de um novo sujeito social modernizado, levou muitos autores a representarem a pluriatividade camponesa ou tradicional como relação de quase isolamento; identificado usualmente à transformação do produto *in natura* ou à fabricação de objetos relacionados ao próprio trabalho, exercidos nos limites da propriedade rural. Em outras palavras, idealizaram os campesinatos para negar sua existência ou afirmar sua decomposição social nos dias de hoje. Assim o fizeram mediante uso de razão descritiva e classificatória, desconsiderando-se as relações sociais subjacentes à atividade agropecuária e diminuindo-se – no plano da análise – a diversidade de posições sociais vividas concretamente pelos campesinatos (Neves, 1997). Como pondera Delma Pessanha Neves,

Lembrando que a pluriatividade não é fenômeno recente, também o faço quanto ao reducionismo de sua definição isolada como objeto de estudo. As relações em jogo nesta forma de participação produtiva são secundárias diante dos múltiplos aspectos que orientam a prática do agricultor e dos vínculos que o integram a redes e domínios diversos. Privilegiá-la tão somente é deslocar a importância das reordenações apenas para fatores externos e para a suposta constituição de novas categorias de agricultores. A expansão da pluriatividade depende de contextos específicos, mormente naqueles em que haja convergência entre os modos de organização do mercado de trabalho e as alternativas de acumulação de princípios de afiliação dos membros produtivos da unidade familiar (Neves, 1997, p. 8).

Os autores que tratam da pluriatividade descrevem este fenômeno sem relacioná-lo com os elementos estruturais que participam deste processo. Usualmente, esta é oferecida como mera resposta às condições técnicas de produção. Mas, afinal

de contas, o que significa para um pequeno produtor especializado e mecanizado não poder ampliar o acesso à terra e, ao mesmo tempo, poder acessar um mercado de trabalho relativamente desenvolvido? Ante a impossibilidade de aumentar a produtividade do trabalho e da produção, bem como de incrementar os rendimentos em contexto de queda dos preços agrícolas, e, fundamentalmente, diante de estrutura fundiária rígida, a dupla atividade constitui alternativa de ampliação da reprodução dos filhos, dado que a fragmentação da terra tornaria inviável economicamente o estabelecimento. Assim, ampliam-se também as estratégias de transmissão do patrimônio, reordenando-se o projeto familiar em face de um mercado de trabalho complexificado (Neves, 1997). Isto só é possível, porém, para os poucos pequenos agricultores que possuem capital suficiente para aquisição de instrumentos mecanizados de trabalho.

Essa alteração nas formas de produção acarreta, de fato, alterações relevantes: o pequeno produtor – dotado de algum capital – deixa de ser o principal sujeito social da unidade produtiva, abrindo espaço para trabalhadores especializados e prestadores de serviços temporários. Atividades destinadas ao autoconsumo familiar são transformadas em mercantis; por sua vez, a atividade agrícola não está mais orientada por um modo de vida, mas por relações contratuais de trabalho, tornando a atividade produtiva um negócio a ser administrado (Neves, 1997). Assim, a dupla atividade pode significar melhores condições de reprodução social, aí permitir que a pequena propriedade seja mantida em contexto em que seu desaparecimento parece ser seu destino.

Situação distinta vivem pequenos agricultores em contexto de pressão para a formação do assalariamento como forma social predominante da relação capital-trabalho, em determinada região. Isto aconteceu em lugares nos quais culturas intensivas em trabalho foram substituídas pela pecuária combinada com a policultura destinada ao autoconsumo ou à alimentação dos animais. Esta substituição gerou a expulsão de milhares de trabalhadores rurais em regime de parceira ou colonato. Aqueles que não migraram para as cidades tiveram de encarar, a um só tempo, a ausência dos cultivos de autoconsumo e assalariamento em condições adversas, dado que a demanda por trabalho na agropecuária é muito pequena. Assim, a permanência significou ter de aceitar condições desfavoráveis à sua existência como trabalhador livre e assalariado (Neves, 1997).

A associação de rendimentos com a renda agrícola é fenômeno antigo e tão recorrente que não pode caracterizar uma classificação específica, uma categoria particular de produtor, um modo especial de organizar a produção agrícola. A incorporação da atividade comercial e a eliminação de intermediários, as formas de luta política tendo em vista o direito à aposentadoria ou à pensão têm se constituído em frentes estratégicas de luta dos produtores agrícolas. Através delas eles têm tentado controlar o fluxo dos rendimentos e criar alternativas para a expansão dos meios de produção e da remuneração de seu trabalho (Neves, 1997)

A existência de mão de obra sobrando, paga com valores abaixo do custo de reprodução social em situação de especialização mercantil e rigidez da estrutura

fundiária, impõe a este trabalhador formas múltiplas de reprodução. A dupla atividade, nesta circunstância, ganha outro sentido: a transformação do assalariamento em atividade principal de um pequeno agricultor camponês transforma a propriedade da terra em subsídio do capital, permitindo que esta mão de obra seja explorada de forma sazonal e à base de baixos salários (Mauro, 2004). Em outras palavras, a economia de subsistência funciona de forma a auxiliar uma massa salarial insuficiente à reprodução da classe trabalhadora, regulando a expropriação e a reprodução dos camponeses em função das necessidades do próprio capital (Bernardo, 2009).

4.5 Considerações finais: rupturas e continuidades

As construções sociais do passado constituem aquilo que Milton Santos (2006) denomina rugosidades do espaço. Estas constituem o ambiente construído que preexiste e condiciona os modos de produção que se sucedem em dado lugar ou região. Assim, o espaço está impregnado de historicidade, expressando as formas pelas quais se distribui o processo de trabalho entre os sujeitos que integram uma sociedade (*op. cit.*). É neste sentido que se pode compreender o caráter inseparável do tempo e do espaço e a coexistência de elementos de diferentes tempos históricos em um mesmo lugar. Como pondera Lefebvre (2008, p. 13), “como existiriam descontinuidades absolutas sem continuidades subjacentes, sem suporte e sem processo inerente? Reciprocamente, como existiria continuidade sem crises, sem o aparecimento de elementos ou de relações novas?”

A análise das condições de vida e trabalho no campo requer, no entender dos autores deste trabalho, a análise rigorosa da relação dialética entre as rupturas e as continuidades. A ênfase na agricultura familiar e o projeto que este termo encerra conduziram, porém, ao abandono de todo o debate sobre expropriação e as formas de exploração da força de trabalho; suas formas diversas de reprodução precária no tempo e no espaço (Neves, 2005). Assim, os estudos sobre trabalho, em sua maior parte, transformaram-se em mera apologia do novo, isolados do contexto histórico; determinação simplória de transformações na base técnica do trabalho, extensão da precariedade urbana.

A idealização do campesinato, porém, é tão nociva quanto a apologia de sua extinção. Os grupos camponeses não são totalidades homogêneas e coesas. Pesquisas e etnografias continuam apontando para a invisibilização do labor doméstico – normalmente desempenhado pela mulher –, ao passo que o trabalho na roça ou no sítio – responsável pelo provimento dos bens de produção e parte dos bens de consumo – é reconhecido enquanto tal. Mesmo a criação de animais possui recorte de gênero. Enquanto os animais de maior porte – destinados ao transporte fora do mundo doméstico – competem ao pai e aos filhos mais velhos, os animais de pequeno porte e os bichos de terreiro são, em geral, cuidados pela mulher e pelas filhas. A unidade doméstica estrutura-se, desta forma, sob os domínios complementares do masculino e do feminino, hegemônico pelo primeiro

(Garcia Junior, 2002). O trabalho desempenhado pelos filhos e pelas filhas – enquanto continuarem residindo na casa dos pais – também não é visto como trabalho, mas como ajuda, e, por isto, todos estes integrantes do núcleo familiar compõem nos dados oficiais como não remunerados.

Na atual conjuntura, já não se pode falar pura e simplesmente de um camponês do passado, paralisados no tempo. Como nunca foram sujeitos isolados, sua permanência e sua reprodução social deram-se também por meio da combinação de continuidades e rupturas. Não é possível desconsiderar que os povos subalternizados do campo se relacionaram com as políticas de modernização incorporando alguns de seus elementos. Porém, as tendências recentes que apontam para a transnacionalização da extração e da plantação de matérias-primas em territórios tradicionalmente ocupados colocam em questão sua existência, sobretudo se considerando as fragmentação política e geográfica que os caracteriza (Bernardo, 2009).

A reprodução do capital é em escala ampliada, e o alargamento da proletarianização é a condição da própria existência do capital, o que torna inócua a luta pela preservação pontual da tradicionalidade ou das economias de subsistência (Fontes, 2010). Esta história, porém, ainda não tem desfecho. Como a vida e a política são irreduzíveis aos números e fórmulas matemáticas e a história, definitivamente, não acabou, serão os próprios povos do campo em luta que definirão seu destino.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, Ricardo. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. Campinas: Hucitec; Anpocs; Editora UNICAMP, 1998.
- AGU – ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. Portaria nº 303, de 16 de julho de 2012. Fixa a interpretação das salvaguardas às terras indígenas a ser uniformemente seguida pelos órgãos jurídicos da administração pública. Brasília: AGU, 2012.
- A HOMOLOGAÇÃO e demarcação de terras estão, a cada dia, mais dramáticas para nós indígenas. **Correio da cidadania**, 1 out. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/hFJSuw>>.
- ALMEIDA, Alfredo Wagner. Territórios e territorialidades específicas na Amazônia: entre a proteção e o protecionismo. **Caderno CRH**, Salvador, v. 25, n. 64, p. 63-71, jan./abr. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/Voqq5e>>.
- APIB – ARTICULAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DO BRASIL. **Manifesto sobre a PEC 038/99, do senador Mozarildo Cavalcanti, a ser votada na CCJ do Senado Federal**. Brasília: APIB, 31 abr. 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/TIbxyT>>.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Congresso Nacional, 1988.

_____. Decreto nº 1.775, de 8 de janeiro de 1996. Dispõe sobre o procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 8 jan. 1996.

_____. Ministério Público Federal. **MPF/MS pede instauração de inquérito policial para apurar novo ataque a indígenas**. Brasília: MPF, 12. ago. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/DhLbY3>>.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar**: renda para quem produz e comida na mesa de quem precisa! Brasília: MDS, nov. 2012b.

_____. Presidência da República. Decreto nº 7.775/2012, de 4 de julho de 2012. Regulamenta o Art. 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, que institui o Programa de Aquisição de Alimentos, e o capítulo III da Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2012c.

_____. Projeto de Lei Complementar nº 27, de 29 de novembro de 2012. Regulamenta o § 6º do Art. 231 da Constituição Federal de 1988, definindo os bens de relevante interesse público da União para fins de demarcação de terras indígenas. Brasília: Congresso Nacional, 2012a.

BECKER, Bertha; EGLER, Claudio Antonio Gonçalves. **Brasil: uma nova potência regional na economia-mundo**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

BERNARDO, João. **Economia dos conflitos sociais**. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

BRAGA, Ruy. **A política do precariado: do populismo à hegemonia lulista**. São Paulo: Boitempo, 2012.

_____. _____. **Falta vontade política para solucionar a questão indígena em Mato Grosso Sul**. Brasília: MPF, 4. jun. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/1t0f3g>>.

CARTA aos irmãos de dourados. **Cimi**, Brasília, 6 jul. 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/kob6gK>>.

CIMI – CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO. **Relatório Violência contra os Povos Indígenas no Brasil**: dados de 2012. Brasília: Cimi, 2013a. Disponível em: <www.cimi.org.br/pub/viol/viol2012.pdf>.

CONAMA – CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. Resolução nº 458, de 16 de julho de 2013. Estabelece procedimentos para o licenciamento ambiental em assentamento de reforma agrária, e dá outras providências. Brasília: Conama, 2013.

CPT – COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. **Conflitos no campo**: Brasil, 2012. Goiânia: CPT, abr. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/cz6txb>>.

CRIANÇA Guarani Kaiowá morre após passar mal durante ataque de pistoleiros. **Cimi**, Brasília, 13 ago. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/gNa0jd>>.

DELGADO, Guilherme da Costa. Manifestações urbanas e questão agrária. **Correio da cidadania**, 17 abr. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/NafvtV>>. Acesso em: 12 jul. 2013.

_____. **Do capital financeiro na agricultura à economia do agronegócio: mudanças cíclicas em meio século (1965-2012)**. Porto Alegre: UFRGS, 2012.

_____. **Capital financeiro e agricultura no Brasil: 1965-1985**. São Paulo: Ícone; UNICAMP, 1985.

D'INCAO, Maria Conceição. Boias-frias, desafio para o sindicato rural. **Lua Nova**, São Paulo, v. 1, n. 4, p. 73-78, jan./mar.1985. Disponível em: <<http://goo.gl/i0LCcy>>.

FONTES, Virgínia. **O Brasil e o capital-imperialismo: teoria e prática**. Rio de Janeiro: EPSJV, UFRJ, 2010.

FRANCO, Maria Sylvia de Carvalho. **Homens livres na ordem escravocrata**. São Paulo: UNESP, 1997.

GARCIA JUNIOR, Afrânio. A sociologia rural no Brasil: entre escravos do passado e parceiros do futuro. **Revista Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, n.19, p. 40-71, out. 2002. Disponível em: <<http://goo.gl/tLWkxN>>. Acesso 10 jun. 2013.

GARCIA JUNIOR, Afrânio Raúl; HEREDIA, Beatriz. Campesinato, família e diversidade de explorações agrícolas no Brasil. In: GODOI, Emilia Pietrafesa *et al.* (Orgs.). **Diversidade do campesinato: expressões e categorias – estratégias de reprodução social**. v. 2. São Paulo: Unesp; Brasília: NEAD, 2009. p. 213-244. Disponível em: <<http://goo.gl/hXusTe>>.

GIRARDI, Eduardo Paulon. **Proposição teórico metodológica de uma cartografia geográfica crítica e sua aplicação no desenvolvimento do Atlas da Questão Agrária Brasileira**. 2008. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2008.

GUARANI Kaiowá de 15 anos é assassinado com tiro na cabeça. **Unisinos**, São Leopoldo, 18 fev. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/ft6I8q>>.

HOFFMANN, Rodolfo. **Distribuição da renda agrícola e sua contribuição para a desigualdade de renda no Brasil**. São Paulo: USP, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/JemxpD>>. Acesso em: 10 jun. 2013.

HOFFMANN, Rodolfo; NEY, Marlon Gomes. A contribuição das atividades agrícolas e não agrícolas para a desigualdade renda no Brasil rural. *Economia aplicada*, São Paulo, v. 12, n. 3, p. 365-393, jul./set. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ecoa/v12n3/v12n3a02>>. Acesso em: 15 out. 2013.

IANNI, Octavio. Utopia camponesa. *In*: WELCH, Clifford A. *et al.* (Orgs.). **Camponeses brasileiros: leituras e interpretações clássicas**. São Paulo: UNESP; Brasília: NEAD, 2009. v. 1. Disponível em: <<http://goo.gl/7na9iO>>.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Banco de Dados Agregados**. Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>.

INCRA – INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária. **Relatório**: Rel_0229. Brasília: Incra, 16 abr. 2013.

INCRA – INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA; BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Relatório de Gestão do Exercício de 2012**. Brasília: Incra; MDA, 2013.

ÍNDIOS, fazendeiros e MPF defendem indenização integral como solução para conflitos. **EBC**, 7. jun. 2013.

INVASORES começam a ser retirados de Terra Indígena Maráiwatsédé. **Repórter Brasil**, 11 dez. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/LJVTac>>.

INESC – INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Bancada ruralista aumenta**. Brasília: INESC, 10 jan. 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/89bRH6>>.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Perspectivas da política social no Brasil**. Brasília: Ipea, 2010. cap. 7.

_____. **Fatores de sucesso ou insucesso dos assentamentos rurais**: os projetos agroextrativistas nas ilhas de Abaetetuba e Belém. Brasília: Ipea, dez. 2012. Relatório preliminar de pesquisa.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise. Brasília: Ipea n. 18, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/gp1uFk>>.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise. Brasília: Ipea n. 19, 2011.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise. Brasília: Ipea n. 20, 2012.

KAGEYAMA, Angela. Mudanças no trabalho rural no Brasil: 1992-2002. **Agricultura em São Paulo**, São Paulo, v. 51, n. 2, p. 71-84, jul./dez. 2004. Disponível em: <<http://goo.gl/6x6tFE>>.

LAURENTI, Antonio Carlos. **Terceirização dos trabalhos agrários e o novo rural**. Disponível em: <<http://goo.gl/QRK1fs>>. Acesso em: 10 set. 2013.

LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

LIMA, Jacob. Novos espaços produtivos e novas-velhas formas de organização do trabalho: as experiências com cooperativas de trabalho no Nordeste brasileiro. **Revista crítica de ciências sociais**, n. 73, p. 91-110, dez. 2005. Disponível em: <<http://goo.gl/YrcBnH>>.

MARQUES, Vicente P. M. de Azevedo *et al.* **O Censo 2006 e a reforma agrária: aspectos metodológicos e primeiros resultados**. Brasília: MDA, 2012.

MAURO, Gilmar. **O campesinato no capitalismo**. São Paulo: [s.n.], 2004. Disponível em: <<http://goo.gl/B1ozBF>>. Acesso em: 1º ago. 2013.

MEDEIROS, Leonilde. **História dos movimentos sociais no campo**. Rio de Janeiro: Fase, 1989.

MPF ajuíza recurso para que índios permaneçam em Pyelito Kue. **Brasil de fato**, 25 out. 2012. Disponível em: <www.brasildefato.com.br/node/11000>.

NEVES, Delma Pessanha. Campesinato e reenquadramento sociais: os agricultores familiares em cena. **Revista nera**, Presidente Prudente, ano 8, n. 7, p. 68-93, jul./dez. 2005. Disponível em: <<http://goo.gl/NRSGPi>>.

_____. Agricultura familiar e mercado de trabalho. **Estudos sociedade e agricultura**, n. 8, abril 1997, p. 7-24. Disponível em: <<http://goo.gl/CXTcwJ>>. Acesso em: 10 ago. 2013.

NOTA sobre o suposto suicídio coletivo dos Kaiowá de Pyelito Kue. **Cimi**, Brasília, 23 out. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/UHWsPC>>.

OLIVEIRA, Francisco. **Crítica da razão dualista/o ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2008.

OLIVEIRA, Nelson. Anti-reformismo, estabilidade e desarticulação social: espectros de um republicanismo oligárquico. *In*: GUEDES, Fabio; PINTO, E. C. (Orgs.). **(Des) ordem e regresso: o período do ajustamento neoliberal no Brasil (1990-2000)**. São Paulo: Mandacarú-Hucitec, 2009.

PALMEIRA, Moacir. Modernização, Estado e questão agrária. **Estudos Avançados**, v. 3, n. 7, São Paulo, set./dez. 1989.

PICOLLOTO, Everton Lazaretti. **As mãos que alimentam a nação**: a agricultura familiar, sindicalismo e política. 2011. Tese (Doutorado) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

RAMOS, Pedro. Questão agrária, salários, política agrícola e modernização da agropecuária brasileira. *In*: RAMOS FILHO, Luiz Octavio; ALY JUNIOR, Osvaldo (Eds.). **Questão agrária no Brasil**: perspectiva histórica e configuração atual. São Paulo: Incra, 2005.

REPÓRTER BRASIL. **Em terras alheias**: a produção de soja e cana em áreas Guarani no Mato Grosso do Sul. São Paulo: Repórter Brasil, 2012. Disponível em: <<http://reporterbrasil.org.br/documentos/emterrasalheias.pdf>>.

RIBEIRO, Maíra; TSIRUIA, Aquilino. Cacique Damião de Maráiwatsédé sofre ameaça em Bom Jesus do Araguaia, MT. **Maráiwatsédé**: a terra é dos xavante, 20 mar. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/KtB8EB>>.

SANTOS, Luís Rogério Cosme Silva Santos. Saúde do trabalhador e qualidade de vida no centro do debate sobre política pública de desenvolvimento regional na Bahia: o caso do ramo calçadista. **Saúde coletiva**, Editorial Bolina, v. 41, n. 7, p. 146-151, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/G592r4>>.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Edusp, 2006.

SCHNEIDER, Sérgio; XAVIER, Leonardo (Coords.). **Pluriatividade e plurirrendimentos nos estabelecimentos agropecuários do Brasil e das regiões Sul e Nordeste**: uma análise a partir do Censo Agropecuário 2006. Brasília: Ipea, 2013.

SEPULTAMENTO de indígena assassinado tem acordo por intermédio do MPF/MS. **Paranhos**, 17 jun. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/gYXTDF>>.

SILVA, Alexandra Barbosa. **Nota do Grupo Técnico da Funai para identificação e delimitação das terras kaiowa da margem esquerda do rio Iguatemi (“Iguatemi-pegua”)**, Mato Grosso do Sul, a respeito dos *tekoha* Pyelito e Mbarakay. Brasília: Funai, mar. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/URV1qL>>.

SILVA, José Afonso. Terras tradicionalmente ocupadas pelos índios. *In*: SANTILLI, Juliana (Coord.). **Os direitos indígenas e a constituição**. Porto Alegre: Fabris, 1993.

SILVA, José Graziano. **A modernização dolorosa**: estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

TRF-3 pede a prisão de quatro envolvidos no assassinato de Nísio Gomes Guarani-Kaiowá; os acusados estão foragidos. **Cimi**, Brasília, 27 maio 2013a. Disponível em: <<http://goo.gl/6bGMLd>>.

VALLE. Raul Silva Telles do (Org). **Desmatamento evitado (REDD) e povos indígenas**: experiências, desafios e oportunidades no contexto amazônico. São Paulo: ISA; Forest Trends, set. 2010.

WAISELFISZ, J. **Mapa da violência 2011**: os jovens do Brasil. MJ; Instituto Sangari. Disponível em: <www.mapadaviolencia.gov.br>.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. Olhares sobre o rural brasileiro. **Revista raízes**, Campina Grande, v. 23, n. 1-2, p. 82-98, jan./dez. 2004. Disponível em: <<http://goo.gl/nkUcib>>.

WILKINSON, John. **O Estado, a agricultura e a pequena produção**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas sociais, 2008. Disponível: <<http://goo.gl/7Z0tTn>>.