

LUCIANA RAMOS JORDÃO

**DA QUESTÃO AGRÁRIA E DA COMPRA DE TERRAS POR
ESTRANGEIROS**

Goiânia – GO

2012

LUCIANA RAMOS JORDÃO

**DA QUESTÃO AGRÁRIA E DA COMPRA DE TERRAS POR
ESTRANGEIROS**

Dissertação apresentada como exigência parcial para a obtenção do grau de Mestre em Direito junto à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás – UFG, sob a orientação do Prof. Dr. Rabah Belaidi.

Goiânia – GO

2012

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
GPT/BC/UFG**

J82d Jordão, Luciana Ramos.
Da questão agrária e da aquisição de imóveis rurais por estrangeiros [manuscrito] / Luciana Ramos Jordão. - 2012. xv, 154 f.

Orientador: Prof. Dr. Rabah Belaidi.
Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Goiás, Faculdade de Direito, 2012.
Bibliografia.
Inclui lista de siglas.
Apêndices.

1. Direito Agrário - Brasil. 2. Questão Agrária. 3. Propriedade rural - aquisição - estrangeiros.

CDU:349.44(81)

LUCIANA RAMOS JORDÃO

**DA QUESTÃO AGRÁRIA E DA COMPRA DE TERRAS POR
ESTRANGEIROS**

Dissertação defendida e avaliada em 28 de
março de 2012 pela Banca Examinadora
constituída pelos seguintes membros:

Prof. Dr. Rabah Belaidi
Presidente da Banca

Prof. Dra. Vilma de Fátima Machado
Membro da Banca

Prof. Dra. Geisa Cunha Franco
Membro da Banca

À minha família, aos meus amigos e ao meu amor.

AGRADECIMENTOS

Ao professor Rabah, que sempre se mostrou disposto a ceder seu tempo e seu conhecimento para auxiliar na elaboração deste trabalho, entendendo pacientemente o que é uma mestranda em tempos de crise.

Ao professor Benedito Ferreira Marques, que contribuiu com sua experiência e nos ensinou muito mais do que havia na ementa de sua disciplina.

Às professoras Vilma e Maria Cristina, que além de dividirem conosco a ansiedade decorrente do desejo de fazer grande nosso Programa de Mestrado, também são exemplos de boa conduta.

Aos professores João, Nivaldo, Saulo, Eriberto, Cleuler, Falconi, Marés, Heline, e todos aqueles que lutam pelo nosso Programa.

Aos meus alunos, que me inspiram e apoiam.

Aos meus pais e irmãos, por tudo e mais um pouco.

Aos amigos Junior e Gustavo, por compartilharem o sofrimento acadêmico e por me darem a honra de sua amizade e confiança.

Às amigas Xuxu e Natália, por escutarem meus lamentos e me oferecerem consolo quando necessário.

Ao Rangel, Henrique, Cláudio, Roberta, Roberto, Sérgio, Arthur, Vítor, e todos os colegas que participam desta dissertação por deixarem a lembrança dos comentários feitos durante nossos encontros, além dos milhares *e-mails* e anexos encaminhados a mim com material para pesquisa, e consolo para os momentos difíceis.

Ao Vinícius, por compreender que o Mestrado é sagrado.

*During times of universal deceit,
telling the truth becomes a
revolutionary act.*

(George Orwell)

A decisão firme de um povo é mais
forte que qualquer poder
governamental.

(Caio Prado Junior)

RESUMO

O trabalho analisa a necessidade de imposição de restrições à compra de terras por estrangeiros no Brasil tendo em vista a questão agrária e aspectos histórico-jurídicos da estrutura fundiária brasileira. Após a publicação do parecer da Advocacia-Geral da União, em 1998, diversos problemas agrários foram vinculados à permissão dada aos estrangeiros para que adquirissem terras no Brasil. O trabalho estabelece relação com os eventos que conduziram à formação da estrutura fundiária do país, apresentando as características atinentes ao modelo de agricultura camponesa e ao agronegócio, a fim de verificar se há influência advinda da compra de terras por estrangeiros na questão agrária suficiente a aprofundar a concentração fundiária e piorar as condições de vida dos trabalhadores rurais.

PALAVRAS-CHAVE: Direito Agrário. Estrangeiros. Reforma Agrária. Questão Agrária.

ABSTRACT

This dissertation analyses if there is any need in forbidding land acquisition by foreigners considering the historical and juridical aspects of Brazilian land structure and the agrarian issue. After 1998, when the General Advisory of the Union published a legal opinion on several agrarian problems were justified by the permission foreigners had to freely acquire land in Brazil. The paper establishes a connection between the events related to land structure formation, indicating agricultural characteristics due to peasants farming and to agribusiness in order to determine if there is any influence from land acquisition by foreigners in the agrarian issue that might deepen land concentration and make workers life conditions worse.

KEYWORDS: Agrarian Law. Foreigners. Agrarian Reform. Agrarian Issue.

LISTA DE SIGLAS

AGU	Advocacia-Geral da União
ABMR&A	Associação Brasileira de Marketing Rural e Agronegócio
CFS	<i>Committee on World Food Security</i>
CGR	Consultoria-Geral da República
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
FAO	<i>Food and Agriculture Organization of the United Nations</i>
FMI	Fundo Monetário Internacional
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IIA	<i>International Institute of Agriculture</i>
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
LINDB	Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONG	Organização Não-Governamental
Próalcool	Programa Nacional do Alcool
MEI	Módulo de Exploração Indefinida
MPA	Movimento dos Pequenos Agricultores
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
NACLA	<i>North America Congress on Latin America</i>
PNPB	Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel
UFG	Universidade Federal de Goiás
ZTM	Zona Típica de Módulo

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1 DA COLONIZAÇÃO E DA FORMAÇÃO DA ESTRUTURA FUNDIÁRIA BRASILEIRA	18
1.1 DOS ASPECTOS HISTÓRICOS.....	19
1.2 DAS CARACTERÍSTICAS DA ESTRUTURA FUNDIÁRIA BRASILEIRA.....	45
2 DO REGIME JURÍDICO DA AQUISIÇÃO DE TERRAS POR ESTRANGEIROS..	58
2.1 DAS RESTRIÇÕES À COMPRA DE TERRAS POR ESTRANGEIROS NO BRASIL	59
2.2 DA COMPRA DE TERRAS POR ESTRANGEIROS NO BRASIL APÓS 1998.....	70
3 DA QUESTÃO AGRÁRIA E DA COMPRA DE TERRAS POR ESTRANGEIROS .	77
3.1 DA ESTRUTURA FUNDIÁRIA CONTEMPORÂNEA	77
3.2 DAS REFORMAS NO CAMPO.....	96
CONCLUSÃO.....	100
BIBLIOGRAFIA	104
TEXTOS DOUTRINÁRIOS.....	104
TEXTOS TÉCNICOS E LEGISLATIVOS	107
TEXTOS JORNALÍSTICOS	111
ANEXO.....	113

INTRODUÇÃO

O projeto de pesquisa que deu origem ao presente trabalho, apresentado em 2009, tratava da situação jurídica relacionada à compra de terras por estrangeiros em razão do parecer da Advocacia Geral da União (AGU), publicado em 1998. O documento permitia aquisições de imóveis rurais por estrangeiros indiscriminadamente, de modo que eram facilmente ignorados os limites e condições impostos pela Lei nº 5.709, de 1971, se se constituísse pessoa jurídica brasileira.

Permitia-se aos estrangeiros comprar qualquer extensão de terras, sem que se submetessem a qualquer controle ou acompanhamento. Isto gerou acalorado debate entre os estudiosos, pois a vinda de estrangeiros significa entrada de investimentos, mas a ocupação das terras poderia ser utilizada como modo de especulação imobiliária.

Considerando o assunto relevante para assegurar o desenvolvimento e soberania nacional, proteger as terras brasileiras da degradação e garantir o bem-estar dos trabalhadores rurais, o presidente do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) proferiu diversas declarações informando os danos que poderiam advir do movimento estrangeiro em busca das terras rurais do Brasil, crescente desde 1995¹.

A demanda por alimentos e por terras teria feito ascender o interesse de investidores pela agricultura e pela aquisição de imóveis rurais onde fosse possível cultivar os produtos mais rentáveis. Vultosas aplicações de capitais direcionar-se-iam à aquisição de latifúndios voltados a desenvolver monoculturas de gêneros que pudessem ser exportados em países latinoamericanos e africanos, destacando-se entre eles o Brasil².

Contudo, não havia, e ainda não há, evidências suficientes, nem dados oficiais brasileiros que certificassem a existência da alegada corrida por terras brasileiras ou a extensão das áreas em mãos estrangeiras. Ao contrário, os números apresentados contradiziam o fato de haver aumento destas aquisições. Se críveis as informações, poder-se-ia identificar sua diminuição. Em junho de 2008, o INCRA divulgou que 5,5 milhões de hectares

¹ INCRA. **Presidente do Incra fala no Senado sobre a compra de terra por estrangeiros**. [S.l.], 6 mar. 2008.

² O interesse pelo investimento na agricultura da África Subsaariana, por exemplo, correspondeu a 32 milhões de hectares, localizados, sobretudo, em países de vegetação de savanas potencialmente agricultáveis. Países que não possuíam clara legislação acerca do reconhecimento de propriedade sobre imóveis rurais também constituiriam objeto de interesse de investidores. WORLD BANK, The. *Rising global interest in farmland: can it yield sustainable and equitable benefits?* Set, 2010, p. xiv.

pertenceriam a não nacionais, dois anos depois, apresentou-se a soma de 4,3 milhões de hectares³.

Estas estatísticas não foram obtidas através de Censo Agropecuário, não havendo, instituto de pesquisa reconhecido que as abalizasse. O que havia eram notícias advindas daqueles que habitam imóveis rurais. As pessoas do campo informavam a vinda de chineses, japoneses, entre outros, para as proximidades dos locais onde viviam. A imprensa também apresentava diversas matérias que asseguravam que o território brasileiro era objeto de desejo de investidores estrangeiros.

Mesmo a AGU reconheceu a existência de crescente interesse pela compra de terras brasileiras por parte de pessoas de outras nacionalidades, quando, em 2010, publicou novo parecer com entendimento diverso do anterior e, praticamente, resolveu a questão jurídica.

O primeiro parecer da AGU, que ampliava as possibilidades de aquisição, foi publicado em 1998. O segundo, de 2010, determinava que somente pessoa jurídica com autorização para funcionar no Brasil possuiria permissão de adquirir terras brasileiras⁴. As mesmas restrições deveriam ser impostas às pessoas jurídicas brasileiras das quais participassem, a qualquer título, pessoas estrangeiras, físicas ou jurídicas, que tivessem a maioria do seu capital social e residissem ou possuíssem sede no exterior⁵.

A publicação do parecer de 2010 fez com que se sustentasse entendimento no sentido de que sua aplicação possivelmente afastaria investidores estrangeiros, impedindo a expansão do agronegócio e colocando em risco a segurança alimentar mundial⁶. Considerou-se ainda que a fixação de parâmetros para a compra de terras por estrangeiros seria subterfúgio para ocultar a grilagem de terras e esfriar o debate sobre a Reforma Agrária⁷.

O aumento da população, o êxodo rural, a elevação dos preços das terras, a degradação do ambiente, a impossibilidade de manutenção do sistema produtivo

³ Cf. INCRA. op. cit.; VAZ, Lucio. Mais de 4 milhões de hectares estão sob comando de estrangeiros. **Correio Braziliense** [online], Brasília, 9 jun. 2010.

⁴ Cf. Lei nº 5.709/71, art. 1º.

⁵ Cf. Lei nº 5.709/71, art. 1º, §1º.

⁶ BARROS, Alexandre Mendonça de; PÊSSOA, André (Coords.). **Impactos Econômicos do Parecer da AGU (Advocacia Geral da União), que impõe restrições à aquisição e arrendamento de terras agrícolas por empresas brasileiras com controle do capital detido por estrangeiros**. [S.l.]: Agroconsult; MAgro, 2011.

⁷ OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. Tragédia e farsa, a compra de terras por estrangeiros. **Le monde diplomatique Brasil**. São Paulo, n. 50, p. 16-17, Set. 2011.

contemporâneo⁸ e a impossibilidade de garantir a produção de alimentos para todos os habitantes do planeta também foram aspectos levantados dentro destas discussões. De fato, tratam-se de temas que afetam sobremaneira a vida do homem do campo, e, conseqüentemente, o cotidiano de todos os cidadãos. Afinal, a interferência na produção de alimentos e na preservação do meio geram reflexos que podem ser sentidos em qualquer lugar em que se esteja.

Todavia, o assunto original não foi abandonado. Ele faz parte da discussão que se encontra no bojo deste texto e foi abordado com o devido cuidado no segundo capítulo. Contudo, a estrutura do trabalho necessitou passar por adaptação, de modo a se concentrar em aspectos mais relevantes do que aqueles vinculados aos problemas puramente jurídicos. Isto se deu também, em parte, porque, durante os encontros realizados pelo Programa de Mestrado, foi possível verificar que seria impossível analisar qualquer questão jurídica sem atentar às nuances sociais, econômicas e políticas a ela inerentes.

Diante disto, este trabalho se propõe a investigar se a não imposição de restrições ou condições para efetivar a compra de imóveis rurais por estrangeiros, independentemente de se tratarem de pessoas físicas ou jurídicas, constitui fenômeno capaz de agravar os problemas já existentes no campo.

Há vasta literatura a respeito das questões que seriam causadoras da miséria e dos graves conflitos existentes no meio rural brasileiro. Entre estes autores, destaca-se, dentre as diversas obras utilizadas na elaboração deste trabalho, a de Caio Prado Junior, que discute a questão agrária e esclarece os pormenores da estrutura fundiária do país, relacionando-os aos interesses que moveram as decisões econômicas governamentais ao longo da história do Brasil.

⁸ “Em 1961 precisávamos de metade da Terra para atender as demandas humanas. Em 1981 empátávamos: precisávamos de uma Terra inteira. Em 1995 já ultrapassamos em 10% de sua capacidade de regeneração, mas era ainda suportável. Em 2008 passamos de 40% e a Terra está dando sinais inequívocos de que já não agüenta mais. Se mantivermos o crescimento do PIB mundial entre 2-3% ao ano, em 2050 vamos precisar de duas Terras, o que é impossível. Mas não chegaremos lá. Resta ainda lembrar que entre 1900 quando a humanidade tinha 1,6 bilhões de habitantes e 2008 com 6,7 bilhões, o consumo aumentou 16 vezes. Se os países ricos quisessem generalizar para toda a humanidade o seu bem-estar - cálculos já foram feitos - iríamos precisar de duas Terras iguais a nossa.” BOFF, Leonardo. Os limites do capital são os limites da terra. **Agência Carta Maior**. São Paulo, 15 jan. 2009. O autor não cita em seu artigo a forma pela qual se chegou a estes resultados. Contudo, é difícil crer que estejam muito distantes da realidade. Apesar de estes dados serem vistos com alguma cautela, acredita-se, com efeito, que o comportamento consumista do ser humano contemporâneo não seja o mais adequado a possibilitar sua permanência no planeta.

Com efeito, a questão agrária, isto é, a situação miserável em que se encontram os trabalhadores rurais e suas famílias, encontra suas origens na colonização implantada pelos portugueses e carrega consigo a explicação para problemas tais como as más condições de trabalho e sobrevivência no campo.

A análise da questão agrária considera os motivos pelos quais se tem ainda hoje a manutenção de estrutura altamente concentradora do campo brasileiro, a dependência e a fragilidade da economia predominantemente voltada à exportação, a dificuldade de acesso dos mais pobres à terra, o êxodo rural, a miséria e a fome⁹. Alguns destes percalços foram citados no parecer publicado pela AGU apenas em 2010, mas são conhecidos dos camponeses desde tempos anteriores à Lei nº 5.709, de 1971.

Faz-se necessário avaliar se a compra de terras por estrangeiros tem condão para interferir nestas questões, agravando-as, ou se há outras vertentes a serem consideradas, outras soluções para os problemas que afetam as vidas das famílias brasileiras, independentemente de viverem elas no campo ou nas cidades. Frise-se que os problemas do campo produzem reflexos no abastecimento do mercado interno, no fornecimento de mão-de-obra, entre muitos outros¹⁰.

Na elaboração do trabalho foi utilizado o método dialético, uma vez que é considerado o complexo de processos que interfere na geração dos problemas existentes no meio rural, não sendo possível realizar análise dissociada do contexto social, político e econômico que envolvem a questão agrária e a compra de terras por estrangeiros. Seria ingenuidade, ou mesmo pretensão infundada, querer separar o Direito dos problemas sociais que com ele se relacionam. Se o Direito se afasta dos anseios da sociedade, perde o sentido a sua existência.

Ademais, fez-se uso da pesquisa bibliográfica e da análise de dados concernentes às condições de vida e produção existentes no campo. Importa, desde já, destacar que dentre as informações verificadas inexistem estatísticas que estabeleçam com certeza qual é a quantidade exata de terras brasileiras em mãos estrangeiras. Contudo, crê-se que a abordagem realizada e os dados apresentados serão suficientes para propiciar ao leitor reflexão crítica sobre o tema, haja vista mais interessarem os fatores relacionados à questão agrária.

⁹ Cf. PRADO JUNIOR, Caio. **História econômica do Brasil**. 10. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1967.

¹⁰ Cf. *Ibid.*

O conhecimento da questão agrária permite avaliar se é possível que haja agravamento decorrente da não sujeição da aquisição de terras por estrangeiros a limites e requisitos. Caso se verifique a possibilidade de agravo dos problemas que afligem os trabalhadores rurais, serão apontados os dados e o suporte teórico que corroboram o posicionamento e prováveis adequações a serem feitas na legislação. Se se concluir pela não interferência da compra de terras feita por estrangeiros na questão agrária brasileira, pretende-se indicar fatores a ela relacionados e as possíveis soluções para evitar o aprofundamento dos problemas do campo.

Assim, poder-se-á identificar se é realmente necessário impor limites e requisitos à aquisição de terras por estrangeiros.

Em busca deste objetivo, optou-se por dividir o trabalho em três capítulos, de modo que se pudesse realizar análise da questão jurídica sem olvidar das perspectivas histórica e social dela indissociáveis.

O primeiro capítulo tratará da questão agrária e da configuração da estrutura fundiária brasileira desde o descobrimento, destacando-se os aspectos que envolvem a discussão a respeito da distribuição de riquezas no Brasil. Apresentar-se-á breve análise das espécies que caracterizam a agricultura brasileira: o agronegócio e a agricultura camponesa, enfatizando-se os modos de cultivo desenvolvidos em cada um deles, e as diferenças relacionadas aos produtos obtidos, mão-de-obra empregada e objetivos perseguidos pelos agricultores.

O segundo capítulo se propõe a expor breve panorama a respeito do regime jurídico acerca da compra de terras por estrangeiros relacionando a legislação pertinente aos aspectos históricos e econômicos que orientaram sua elaboração. Outrossim, pretende-se esclarecer os motivos que cercam a discussão em torno da publicação dos pareceres da AGU, e as razões levantadas em desfavor e em prol das restrições impostas à compra de terras por estrangeiros.

O último capítulo visa analisar a questão agrária brasileira, apresentando dados que esclareçam a situação em que se encontram os trabalhadores rurais e a interferência causada pelo investimento externo na compra de terras. Objetiva-se apresentar dados concernentes à produção de alimentos, à concentração fundiária e ao pessoal ocupado nas lavouras a fim de concluir se a compra de terras por estrangeiros interfere negativamente nos problemas já existentes.

Por óbvio, não há qualquer pretensão em esgotar tão vasto assunto. O trabalho visa discutir a compra de terras por estrangeiros tendo em vista a questão agrária e o debate a respeito da concentração fundiária e da Reforma Agrária.

Espera-se que o trabalho sirva para alimentar o debate e resgatar temas que alguns insistem em tomar como superados, como é o caso da questão agrária e da própria Reforma Agrária. Trata-se de assunto que interfere diretamente no projeto de desenvolvimento do país.

O Direito, como instrumento de busca e realização da Justiça, não pode se afastar deste debate, dele dependendo para providenciar medidas que se prestem a amenizar os problemas existentes no campo, sem descuidar os aspectos mais importantes, nem das nuances passíveis de influir nas questões que permeiam a vida das famílias dos trabalhadores rurais.

1 DA COLONIZAÇÃO E DA FORMAÇÃO DA ESTRUTURA FUNDIÁRIA BRASILEIRA

Os conflitos agrários brasileiros não têm origem recente. É certo que a configuração da questão agrária, bem como toda a discussão que orbita o assunto, advém de tempos mesmo anteriores ao descobrimento, já que Portugal trouxe para a América sistema que lá funcionava desde o século XIV¹¹.

A importância do conhecimento acerca dos problemas decorrentes da configuração fundiária brasileira bem como das razões que fizeram com que o país mantivesse a opção pelo latifúndio, por vezes legislando para impedir o acesso do lavrador mais humilde à terra¹² relaciona-se à análise das questões que afetam a distribuição de renda no Brasil¹³.

Destarte, estabelece-se relação entre o agronegócio e a agricultura familiar, consoante o que se entende por segurança alimentar e soberania alimentar, conceitos que serão discutidos ao longo do capítulo e serão importantes para a conclusão do trabalho, uma vez que a não imposição de limites à aquisição de terras por estrangeiros é posta como causadora de diversos problemas, tais como especulação imobiliária, aumento de grilagem, incentivo à prostituição e tráfico de drogas, entre outros citados no Parecer LA-01/2010, da AGU¹⁴.

Com efeito, tratam-se em maior parte de antigos problemas agrários, que merecem abordagem neste trabalho, para que, verificando a origem destas questões, seja possível concluir se a limitação imposta ao investimento estrangeiro teria o condão de interferir na busca de soluções.

¹¹ Cf. PRADO JUNIOR, 1967; MARTINS, José de Souza. **O cativo da terra**. 6. ed. São Paulo: Editora HUCITEC, 1996.

¹² Cf. FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 2. ed. rev. e aum. Porto Alegre: Editora Globo; São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1975. v. 1.

¹³ Cf. PRADO JUNIOR, op. cit.

¹⁴ Cf. BRASIL. Advocacia-Geral da União. Parecer n. LA-01, de 19 de agosto de 2010. Aquisição de terras por estrangeiros. Revisão do Parecer GQ-181, de 1998, publicado no Diário Oficial em 22.01.99, e GQ-22, de 1994. Recepção do § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709, de 1971, à luz da Constituição Federal de 1988. Equiparação de empresa brasileira cuja maioria do capital social esteja nas mãos de estrangeiros não-residentes ou de pessoas jurídicas estrangeiras não autorizadas a funcionar no Brasil a empresas estrangeiras. Advogado-Geral: Luís Inácio Lucena Adams. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 23 ago. 2010, fl. 7.

1.1 DOS ASPECTOS HISTÓRICOS

Ao chegarem à América, portugueses, espanhóis, franceses e ingleses viram no novo continente um obstáculo a ser contornado no objetivo de chegar ao Oriente. Todos eles empreenderam pesquisas em busca de caminho que permitisse o comércio com as Índias. De acordo com o que afirma Caio Prado Junior, “A idéia de povoar não ocorre inicialmente a nenhum. É o comércio que os interessa, e daí o relativo desprezo por êstes territórios primitivos e vazios [...]”¹⁵.

A ocupação do território brasileiro não foi determinada pela pressão demográfica, ou pelo intenso movimento migratório, mas resultou da expansão comercial da Europa do século XVI. O contingente populacional ainda apresentava, em 1500, os reflexos causados pela peste que assolou a Europa nos séculos XIV e XV¹⁶. Celso Furtado destaca que a colonização do território americano guarda relação com a expansão do comércio europeu, *in verbis*:

A ocupação econômica das terras americanas constitui episódio da expansão comercial da Europa. Não se trata de deslocamentos de população provocados por pressão demográfica – como fora o caso da Grécia – ou de grandes movimentos de povos determinados pela ruptura de um sistema cujo equilíbrio se mantivesse pela força – caso das migrações germânicas em direção ao ocidente e sul da Europa¹⁷.

Não provendo o Brasil inicialmente os metais preciosos e os produtos comercializáveis que interessavam à coroa portuguesa, coube empreender meios de defender o território. A efetivação da conquista só seria completada por meio da colonização¹⁸. Todavia, não seria possível colonizar a América do mesmo modo como fizeram os portugueses na África, onde se instalavam feitorias com um pequeno número de responsáveis pela condução dos negócios e pela defesa armada. Seria necessário “[...] criar um povoamento capaz de abastecer e manter as feitorias que se fundassem, e organizar a produção dos gêneros que importavam seu comércio. A idéia de povoar surge daí e só daí”¹⁹.

¹⁵ PRADO JUNIOR, 1967, p. 15.

¹⁶ Cf. Ibid., p. 16.

¹⁷ FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 27. ed. São Paulo: Publifolha, 2000, p. 3.

¹⁸ Cf. FAORO, 1975, p. 115.

¹⁹ PRADO JUNIOR, op. cit., p. 16.

A vastidão do território ocupado por habitantes que não se vinculavam a tratados, não eram facilmente escravizados e nada tinham a oferecer que interessasse ao comércio, conduziram à conclusão de que aquele país que fosse bem sucedido em colonizar as novas terras teria direitos sobre ela. Portanto, foi preciso impedir que holandeses, franceses, espanhóis, ou quaisquer outros, estabelecessem núcleos populacionais fiéis a outra coroa que não a portuguesa. O extrativismo serviria para iniciar a efetivação da conquista, assegurando a posse do território até que nele se pudesse desenvolver atividades que mais atendessem aos interesses do governo metropolitano²⁰. Neste sentido, afirma Celso Furtado:

O início da ocupação econômica do território brasileiro é em boa medida uma consequência da pressão política exercida sobre Portugal e Espanha pelas demais nações européias. Nestas últimas prevalecia o princípio de que espanhóis e portugueses não tinham direito senão àquelas terras que houvessem efetivamente ocupado.²¹

No Brasil, viu-se como gêneros aproveitáveis, além do pau-brasil, outras madeiras destinadas à construção. Mas, ainda seria necessário encontrar outra forma de utilizar as terras que não fosse a simples extração de minérios e madeira para assegurar a posse do território. Os metais nobres somente intensificariam a colonização no século XVIII²². Quando, finalmente foram encontrados metais preciosos em quantidade considerável no Brasil, Portugal já havia descoberto base econômica estável que substituísse a atividade extrativa. A solução foi o desenvolvimento da agricultura²³.

Ainda que a agricultura parecesse solução razoável, a exploração das terras constituía empreendimento caro, aparentemente inviável, em razão da falta de interesse inicial nos gêneros nativos, das abundantes fontes produtoras de trigo existentes na Europa, além do alto valor a ser pago a título de frete²⁴. No entanto, não havendo possibilidade de extração de metais nobres, o cultivo de produtos tropicais, como o açúcar, poderiam ser explorados com

²⁰ Cf. FAORO, 1975, p. 106-107.

²¹ FURTADO, 2000, p. 4.

²² Um dos fatores que conduziram ao êxito da empresa de colonização agrícola portuguesa foi a descoberta precoce de metais preciosos na América espanhola. Não havendo outra atividade econômica que estabelecesse vínculo entre a colônia e a Europa, as economias de subsistência existentes na região demoraram a se converter em sistema mais complexo. As terras então pertencentes à Espanha poderiam mais facilmente dominar o mercado de produtos tropicais, uma vez que lá havia terras de boa qualidade, mão-de-obra indígena adequada e recursos financeiros. Cf. *Ibid.*, p. 11-13.

²³ Cf. PRADO JUNIOR, 1967, p. 17.

²⁴ Cf. FURTADO, *op. cit.*, p. 4-6.

algum sucesso, uma vez que ocupavam posição de destaque no mercado europeu. É o que aponta Fernando Antônio Novais:

Onde não foi, portanto, possível dedicar-se desde logo à mineração dos metais nobres, como na América espanhola, a colonização se especializa na produção dos produtos agrícolas tropicais. Dêste, o açúcar ocupava no início do século XVI uma posição excepcional no mercado europeu. Cultivado nas Ilhas Atlânticas portuguesas, comercializado nas praças flamengas, a sua procura crescia na medida em que por um lado se desalojavam antigos centros de oferta (produção siciliana), e, por outro, em função da elevação geral do nível de renda da população europeia nesta fase de desenvolvimento²⁵.

O novo continente representava oportunidade a quem se interessasse por cultivar os gêneros tropicais que interessavam ao mercado europeu, não apenas o açúcar. Caio Prado Junior também cita o anil, o arroz, o algodão e o tabaco. Ainda assim, o colono europeu não desejava empregar a força de suas mãos na lavoura. Ele viria de bom grado para administrar o empreendimento e coordenar os trabalhos daqueles que o servissem²⁶.

Como colônia portuguesa, o Brasil deveria se submeter à legislação metropolitana que previa o regime sesmarial como forma de corrigir as distorções concernentes ao uso da terra, estimular a produção de alimentos e a fixação do homem no campo²⁷.

Assim, as sesmarias foram também adotadas na distribuição das terras americanas. Considerando a imensidão territorial e o fato de a terra não ter grande valor, se não fosse acompanhada pelos escravos necessários para a fazer produzir, eram concedidas vastas glebas em sesmarias²⁸.

Porém, o sistema de sesmarias não foi utilizado no Brasil com o mesmo intento de assegurar que aquele que possuísse a terra a fizesse produzir, havendo, principalmente, interesse colonizatório na repartição do solo americano. Desde que Cabral aportou, o território brasileiro foi retratado como espaço onde seria possível enriquecer rápida e honradamente,

²⁵ NOVAIS, Fernando Antônio. O Brasil nos quadros do antigo sistema colonial. In: MOTA, Carlos Guilherme (Org.). **Brasil em perspectiva**. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1971. p. 57-58.

²⁶ Cf. PRADO JUNIOR, 1967, p. 20.

²⁷ MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito agrário brasileiro**. 7. ed. rev. e amp. São Paulo: Atlas, 2007, p. 23-24.

²⁸ Considerando os períodos de predomínio da produção de açúcar e de café, a terra chegou a equivaler a um décimo do patrimônio relativo à propriedade dos escravos. Cf. FAORO, 1975, p. 124-125.

isto é, sem empregar esforços físicos no trabalho da terra, conforme destaca Raymundo Faoro ao comentar a missiva remetida ao rei português em 1500²⁹. O Brasil seria a concretização da promessa de liberdade irrestrita aliada ao prazer do ócio³⁰.

Raymundo Faoro aponta algumas diferenças entre a instituição das sesmarias no Brasil e em Portugal, destacando o fato de que não houve na América a obrigação de cultivar a terra, fazendo com que, de fato, produzisse.

As glebas desaproveitadas corresponderam, na América, às terras virgens, trocado o sentido de sesmeiro, originalmente o funcionário que dá a terra, para o titular da doação, o colono. O rei, em nome da Ordem de Cristo, distribuiu, por meio dos donatários, os chãos aráveis, sem nenhum encargo a não ser o dízimo. Isento de foro, de contribuição aos capitães, o colono – o morador – só respondia pelo não cultivo, cláusula essencial da restrição do domínio, ao soberano e à sua justiça³¹.

Em Portugal, as sesmarias eram utilizadas não apenas com o propósito de colonização³², mas como forma de fazer com que a terra rendesse frutos, isto é, cumprisse sua função social. Assim, aquele que cultivasse a terra teria direitos sobre ela, podendo perder o direito de permanecer em caso de terra inculca ou mal aproveitada.

Em seu trabalho acerca do instituto das sesmarias portuguesas no período medieval, Virgínia Rau esclarece que a posse da terra era garantida pelo cultivo e pela satisfação dos encargos atribuídos aqueles a quem os sesmos e as sesmarias fossem distribuídos³³. A escolha dos sesmeiros competia aos Conselhos, que procediam à indicação dos nomes que seriam ratificados pelo monarca. Aos sesmeiros competia a tarefa de distribuir os terrenos e verificar

²⁹ “Este clichê inspirou o plano da colonização, com dois impulsos: o governamental, ao dar saída e ajustar um leito às camadas excêntricas ao enriquecimento das navegações; e o popular, de acolhimento às promessas de uma vida nova, *honrada*, de ascensão social súbita. Bem verdade que no escopo governamental mesclava-se, certamente com predomínio, a preocupação da descoberta das minas e do incremento da riqueza do açúcar, trunfo do comércio internacional que empolgava Lisboa. Com o curso do tempo, a imagem do paraíso se esvairá, perdida, com a assimilação do novo mundo pelo velho, na embriaguez mercantil”. FAORO, 1975, p. 103.

³⁰ Cf. *Ibid.*, p. 100-103.

³¹ *Ibid.*, p. 124.

³² “Em Portugal, a população era tão insuficiente que a maior parte do seu território se achava ainda, em meados do sé. XVI, inculca e abandonado; faltavam braços por toda parte, e empregava-se em escala crescente mão-de-obra escrava, primeiro dos mouros, [...] como depois, de negros africanos [...]”. PRADO JUNIOR, 1967, p. 21-22.

³³ Cf. RAU, Virgínia. **Sesmarias medievais portuguesas**. Lisboa: Editora Presença, 1982, p. 55-57.

o cumprimento das obrigações que lhes eram inerentes, entre elas a obrigação de cultivar a terra³⁴. Virgínia Rau, neste sentido, esclarece:

Os sesmeiros apareceram fruto da necessidade de dividir e distribuir terrenos aos povoadores nas regiões onde se reorganizava a propriedade rural – quer a terra pertencesse ao rei, quer aos grandes senhores, às ordens militares e monásticas. A sua aparição deu-se a partir do momento em que a divisão tumultuária pela presúria e a apropriação pelo cultivo não logravam garantir a colonização e as arroteias das províncias conquistadas e em que a ordem social já não tolerava tal sistema.³⁵

O desemprego e a miséria foram responsáveis pela formação de grupos de indigentes e mendigos que causavam preocupação ao governo português desde antes da elaboração da Lei de Sesmarias³⁶. As sesmarias portuguesas foram propostas com o fim de “[...] coagir o proprietário a cultivar a terra”³⁷. Pretendia-se resolver, entre outras, a questão do aumento de pedintes, da escassez de cereais, do encarecimento dos alimentos e da carência de mão-de-obra por meio da imposição de rígidas penas a quem infringisse a lei. Entre as penalidades previstas tinha-se não somente a expropriação da terra, mas multas, açoites e o desterro do reino³⁸.

É de se perceber que o regime sesmarial não se adequava à situação do território americano no início do século XVI. Benedito Ferreira Marques entende que, provavelmente, a extensão do sistema vigente em Portugal ao Brasil se deu em razão da inexistência de outro instituto que melhor servisse ao propósito de ocupação e defesa da colônia das investidas de holandeses e franceses³⁹. Ainda assim, o sistema de sesmarias vigorou no Brasil até 1822.

A produção de açúcar, em maior medida, se comparada à extração de pau-brasil, foi responsável pela consolidação da presença portuguesa na América. Mas, só foi possível utilizar a experiência adquirida por Portugal na produção açucareira em terras antilhanas a partir da redução dos custos produtivos proporcionada pelo uso de escravos africanos⁴⁰.

³⁴ Cf. RAU, 1982, p. 62.

³⁵ Ibid., p. 57.

³⁶ A idéia de impor o aproveitamento e o cultivo das terras como condição de sua posse remonta período anterior, quando vigorava o sistema de apropriação pelo cultivo, as chamadas presúrias. Cf. Ibid., p. 27-40.

³⁷ Ibid., p. 91.

³⁸ Cf. Ibid., p. 90-91.

³⁹ Cf. MARQUES, 2007, p. 23.

⁴⁰ Cf. FURTADO, 2000, p. 7-9.

Ao europeu, como já se comentou, não interessava trabalhar a terra. Ele viria para a América se pudesse exercer as funções de “[...] dirigente e grande proprietário rural”⁴¹, o africano e o indígena, este em menor medida, seriam destinados à lavoura em regime de escravidão, ainda que se soubesse ser o trabalho livre mais produtivo.

Interessa citar os apontamentos de Fernando Antônio Novais a respeito da opção pelo trabalho escravo no Brasil, a despeito de, à época, se saber sobre a maior rentabilidade do trabalho livre na economia de mercado.

De fato, a possibilidade de utilização de trabalho livre, na realidade mais produtivo e, pois, mais rentável na economia de mercado, ficava bloqueada na situação colonial pela abundância do fator terra; seria impossível impedir que os trabalhadores assalariados optassem pela alternativa de se apropriarem de uma gleba, desenvolvendo atividades de subsistência. Disto resultaria, obviamente, não uma produção vinculada ao mercado do centro dinâmico metropolitano, mas simplesmente a transferência de parte da população europeia para áreas ultramarinas, e a constituição de núcleos autárquicos ou quase autárquicos de economia de subsistência, em absoluta contradição com as necessidades e estímulos da economia europeia em expansão⁴².

É de se ver que não somente a falta de disposição europeia de migrar motivou a adoção do trabalho escravo. Com efeito, tem-se nesta opção um reflexo da necessidade de desenvolver agricultura voltada ao mercado metropolitano, o que, dificilmente, ocorreria se trabalhadores livres ocupassem o território e nele desenvolvessem agricultura de subsistência⁴³.

Max Weber entende que a escravidão pode ser lucrativa quando manejada com “[...] rigorosa disciplina, e associada a uma exploração implacável”⁴⁴. Além destes requisitos, também é preciso que haja possibilidade de encontrar novos escravos, de os alimentar a baixos custos e possuir grande disponibilidade de terras que permitam “[...] cultivo depredatório extensivo”⁴⁵. No Brasil, estas condições poderiam ser implantadas com sucesso, e os ganhos decorrentes do tráfico apresentavam interessantes perspectivas de negócio.

⁴¹ Cf. PRADO JUNIOR, 1967, p. 21.

⁴² NOVAIS, 1971, p. 59.

⁴³ Cf. PRADO JUNIOR, 1967, p. 41-46; Cf. FURTADO, 2000, p. 57-62.

⁴⁴ WEBER, Max. **História geral da economia**. São Paulo: Editôra Mestre Jou, 1968, p. 96.

⁴⁵ Ibid., loc. cit.

Fernando Antônio Novais destaca que a opção pelo escravo africano em lugar do indígena se fez não apenas em razão da resistência oferecida pelos nativos, nem só pela oposição jesuítica. A necessidade de abastecimento constante de mão-de-obra “[...] tornam evidente que o tráfico negreiro pelo Atlântico, organizado em termos empresariais, apresentava maior grau de eficiência e, pois, de lucratividade”⁴⁶.

A economia colonial apresentava elevado grau de dependência com relação à metrópole, o que influenciava não apenas na escolha dos produtos a serem explorados na colônia, como também a forma como se daria a produção, e o regime de trabalho nela empregado. Neste sentido aduz Fernando Antônio Novais:

Mas não só na alocação dos fatores produtivos, na elaboração de alguns produtos ao mercado consumidor europeu se revela a dependência da economia colonial face ao seu centro dinâmico. O sistema colonial determinará também o *modo* de sua *produção*. A maneira de se produzirem os produtos coloniais fica, também, necessariamente, subordinada ao sentido geral do sistema; isto é, a produção se devia organizar de modo a possibilitar aos empresários metropolitanos ampla margem de lucratividade. Ora, isto impunha a implantação, nas áreas coloniais, de regimes de trabalho necessariamente compulsórios, semi-servis ou pròpriamente escravistas⁴⁷.

A população indígena pouco servia ao propósito lusitano de expansão comercial. A população nativa serviu como mão-de-obra escrava aos grupos de colonos que encontraram dificuldades em se estabelecer economicamente em razão da escassez de capital ou por escolha de local inadequado. Ainda assim, os indígenas permitiram a subsistência de núcleos populacionais não vinculados diretamente à produção de açúcar e à instalação da empresa colonizadora. Somente com a superação das dificuldades iniciais e a boa perspectiva de obtenção de lucros advindos da colônia, houve expansão do negócio e foram trazidos os negros ao Brasil⁴⁸.

Consoante Raymundo Faoro, não fosse o emprego da mão-de-obra indígena, os primeiros colonizadores possivelmente não seriam bem sucedidos em sua ocupação, e Portugal poderia perder sua parte do território americano e, com ela, a chance de encontrar metais preciosos.

⁴⁶ NOVAIS, 1971, p. 60.

⁴⁷ Ibid., p. 59.

⁴⁸ Cf. FURTADO, 2000, p. 45-46.

O selvagem americano devia ser subjugado, para se integrar na rede mercantil, da qual Portugal era o intermediário. Sem esta providência, perder-se-ia o pau-brasil, e, sobretudo, a esperança de metais preciosos se desvaneceria⁴⁹.

É de se ressaltar que a estrutura agrária do Brasil contemporâneo encontra suas raízes no sistema de colonização implantado por Portugal na porção da América que lhe coube. A economia colonial tornou-se rentável porque foram utilizados braços cativos no cultivo da terra. E somente seria possível obter os lucros que justificassem a ocupação do novo território com o uso da mão-de-obra escrava. O escravo era bem valioso⁵⁰, podendo mesmo ser utilizado para garantir hipoteca. A terra não podia ser empregada neste mesmo fim porque não tinha praticamente valor algum. José de Souza Martins esclarece que isto se dava em razão da facilidade de ocupação das glebas, mesmo após a extinção do regime de sesmarias, não havendo ainda mercado imobiliário⁵¹.

Um pequeno lavrador poderia ocupar terras presumidamente devolutas se lhe aproovesse, nelas permanecendo até o momento em que fosse expulso pelo fazendeiro detentor da carta de sesmaria, podendo também ser recebido pelo senhor como agregado ou deixar o local mediante pagamento de indenização pelos roçados, não pela terra. A terra, em si, nada valia se comparada aos escravos. Eles sim, poderiam ser comercializados com sucesso. E o trabalho compulsório foi mantido no país enquanto se pôde obter lucros com o mercado negreiro. Somente a partir do declínio do comércio escravista, a terra passou a ter algum valor⁵².

Discorrendo sobre o valor, David Ricardo afirma que “Possuindo utilidade, as mercadorias derivam seu valor de troca de duas fontes: de sua escassez e da quantidade de

⁴⁹ FAORO, 1975, p. 107.

⁵⁰ “Prevalecia então a idéia de que um escravo era uma "riqueza" e que a abolição da escravatura acarretaria o empobrecimento do setor da população que era responsável pela criação de riqueza no país. Faziam-se cálculos alarmistas das centenas de milhares de contos de réis de riqueza privada que desapareceriam instantaneamente por um golpe legal. Outros argumentavam que, pelo contrário, a abolição da escravatura traria a "liberação" de vultosos capitais, pois o empresário já não necessitaria imobilizar em força de trabalho ou na comercialização de escravos importantes porções de seu capital”. FURTADO, 2000, p. 141.

⁵¹ Cf. MARTINS, 1996, p. 24-25.

⁵² Ibid., p. 24-26.

trabalho necessária para obtê-las”⁵³. Logo, é simples compreender as razões pelas quais as terras brasileiras possuíam baixo valor de troca até o período que antecedeu o declínio do sistema escravista, afinal, eram abundantes e poderiam ser ocupadas de modo relativamente fácil.

De modo diverso ocorria com a propriedade de um escravo, mercadoria escassa, sobretudo após a proibição de tráfico de negros. Mesmo quando ainda era permitido trazer escravos africanos para o continente americano, a quantidade de trabalho empregada para obter a mão-de-obra cativa era considerável. Afinal, era preciso capturar pessoas na África e empreender viagem longa e custosa até o consumidor. Portanto, não é estranho que a escravaria superasse o valor de troca da terra⁵⁴. O tráfico constituía “[...] o maior negócio brasileiro da época”⁵⁵. O escravo não era caro somente pelo fato de ser escasso, mas por constituir peça fundamental na produção do valor.

Neste mister, José de Souza Martins informa que a riqueza e o prestígio social residiam no fato de se ter propriedade de grande quantidade de escravos. A terra de nada serviria se não houvesse quem a lavrasse.

[...] o principal capital do fazendeiro estava investido na pessoa do escravo, imobilizado como renda capitalizada, isto é, tributo antecipado ao traficante de negros com base numa probabilidade de ganho futuro. O fazendeiro comprava a capacidade do escravo criar riqueza. De fato, a terra sem trabalhadores nada representava em termos econômicos; enquanto isso, independentemente da terra, o trabalhador era um bem precioso⁵⁶.

Desta feita, é acurada a análise de Raymundo Faoro, que afirma que o regime de sesmarias foi o gerador da grande propriedade brasileira, não descartando o papel desempenhado pelo regime escravista. Em razão deste regime, o fato de alguém ser proprietário era tido como consagração aristocrática, uma vez que o *status* de senhor de terras somente poderia ser alcançado por aquele que possuísse grande prestígio político ou

⁵³ RICARDO, David. Princípios de economia política e tributação. In: **Os pensadores**. São Paulo: Abril Cultural, 1978, p. 259.

⁵⁴ “Em 1882, a Associação Comercial de Santos estimava que, do valor de uma fazenda de café, uns 20% poderiam corresponder à avaliação da terra.” MARTINS, 1996, p. 25.

⁵⁵ Cf. PRADO JUNIOR, . 1967, p. 154.

⁵⁶ MARTINS, op. cit., p. 26.

econômico⁵⁷. Raymundo Faoro esclarece que a concessão da sesmaria não era dada a quem se comprometesse com o cultivo da terra, mas aos que possuíssem importância, reconhecimento por parte da sociedade:

Para chegar a estas linhas de contorno, muito se deve ao influxo da escravidão e ao aproveitamento extensivo da pecuária, fatores que se aliam ao fato de que, para requerer e obter a sesmaria, era necessário o prévio prestígio político, confiada a terra, não ao cultivador eventual, mas ao senhor de cabedais ou titular de serviços públicos. A propriedade seria, desta sorte, uma afirmação aristocrática, para uma grande empresa ou para o domínio de lavradores e vaqueiros⁵⁸.

Por tal razão, mesmo os lavradores mais humildes tinham como objetivo estender suas posses até onde fosse possível sem encontrar resistência de seus vizinhos. Sendo o latifúndio símbolo de ascensão social, política e econômica, “[...] a grande propriedade era o objetivo”⁵⁹, mas não porque a terra valia, efetivamente, mas, pelo que representava. A opção pelo latifúndio e pelo cultivo do produto que mais interessa ao mercado externo não é fato que se possa ser chamar de novo nas terras brasileiras. A formação da estrutura agrária do país remonta certamente ao período colonial. Neste sentido, destaca-se a lição de Fernando Antônio Novais:

A estrutura agrária fundada no latifúndio se vincula ao escravismo e através dele às linhas gerais do sistema; as grandes inversões exigidas pela produção só encontram rentabilidade, efetivamente, se organizada em grandes empresas. Daí decorre também o atraso tecnológico, o caráter predatório, e “cíclico” no espaço e no tempo, que assume a economia colonial. A sociedade se estamentiza em castas incomunicáveis, com os privilégios da camada dominante juridicamente definidos, que de outra forma seria impossível manter a condição escrava dos produtores diretos⁶⁰.

Assim se explica que a origem dos conflitos agrários brasileiros contemporâneos relacionam-se intimamente à forma como se deu a colonização desde seus primeiros tempos.

⁵⁷ Cf. FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 5. ed. Porto Alegre: Editora Globo, 1979. v. 2. p. 407-408.

⁵⁸ Ibid., p. 407.

⁵⁹ Ibid., p. 408.

⁶⁰ NOVAIS, 1971, p. 62-63.

A dependência externa, o atraso, a desigualdade social e a estrutura agrária concentradora são devidas em razão da herança deixada pelo modo de produção colonial⁶¹.

É válido salientar que não só de açúcar era feito o Brasil colonial. O cultivo de gêneros de subsistência também era praticado nas grandes fazendas. Plantava-se milho, mandioca e outras culturas entremeadas à principal, a cana, suficientes a abastecer a população rural. Já o abastecimento da incipiente população urbana ficou a cargo de pequenas unidades trabalhadas por agricultores e suas famílias, eventualmente ajudados por alguns auxiliares, e, raramente, servidos por algum escravo⁶². Em geral, estes agricultores eram caboclos, descendentes de índios e europeus, que iniciam a formação da classe média entre proprietários e escravos. A pecuária também era atividade desenvolvida pelos caboclos em áreas diversas daquelas destinadas à cana, mais ao interior do Brasil, motivo pelo qual guarda importância na colonização e ocupação de novos territórios⁶³.

O objetivo deste trabalho não é tecer panorama completo sobre a história brasileira⁶⁴, motivo pelo qual prefere-se não tratar dos motivos que causaram o declínio da produção açucareira, ou os pormenores que abrangem a descoberta do ouro, a retomada pela agricultura do centro das atividades econômicas brasileiras com o cultivo do algodão, para caminhar diretamente para o declínio do sistema escravista no século XIX, sem abdicar da prerrogativa de retomar algum ponto que se mostre importante em momento oportuno.

Importa destacar que o lapso que separa o auge da cultura da cana dos tempos de cultivo do algodão e do café não bastou para alterar a forma como a agricultura era praticada no Brasil. Caio Prado Junior afirma que “Continuava em princípios do século XIX, e mais ou menos nas mesmas condições continuará ainda por muito tempo, com os mesmos processos que datavam do início da colonização”⁶⁵. Não houve investimento na recuperação dos solos degradados, na fertilização, na irrigação ou na drenagem, na obtenção de fontes energéticas. O objetivo era retirar da terra tudo o que ela pudesse oferecer e buscar outros locais que

⁶¹ NOVAIS, 1971, p. 62-63.

⁶² “O capital de que dispõe o roceiro é mínimo, e o método que utiliza para ocupar novas terras, o mais primitivo. Reunidos em grupo abatem as árvores maiores e em seguida usam o fogo como único instrumento para limpar o terreno. Aí, entre troncos abatidos e tocos não destruídos pelo fogo, plantam a roça. Para os fins estritos de alimentação de uma família, essa técnica agrícola é suficiente”. FURTADO, 2000, p. 125-126.

⁶³ Cf. PRADO JUNIOR, 1967, p. 41-46; FURTADO, op. cit., p. 57-62.

⁶⁴ Não se ignora a importância que revestem tais eventos, ao contrário, sabe-se que são temas merecedores de destaque. Assim sendo, remete-se à leitura das obras de Caio Prado Junior, Celso Furtado, Francisco de Oliveira, Maria Yedda Linhares, Otávio Ianni, Raymundo Faoro, entre outros vários autores que contribuíram na compreensão das origens brasileiras e, deste modo, na busca pela superação dos problemas do país.

⁶⁵ PRADO JUNIOR, op. cit., p. 87.

pudessem servir à monocultura sem que se pensasse em qualquer melhoramento que pudesse facilitar ou incrementar o cultivo⁶⁶.

Caio Prado Junior atribui parte do atraso a que se rendeu o território brasileiro à herança cultural trazida pelo colonizador português que em sua ânsia por ganhar o Atlântico e empreender o comércio não desenvolveu grandes pensadores, artistas, nem cientistas que vissem a degradação dos solos ou a queda de rendimento das minas como coisa outra que não a preguiça e a má vontade do trabalhador. Observe-se:

A rotina e a ignorância. O responsável por tal estado das coisas é naturalmente o sistema geral da colonização, fundada no trabalho ineficiente e quase sempre semibárbaro do escravo africano. Seria difícil realizar qualquer coisa de muito melhor com trabalhadores desta natureza⁶⁷.

Somente após pressões por parte da Inglaterra a partir do início do século XIX, foi extinto o tráfico de escravos e deu-se início ao processo que culminou na abolição e que provocou a vinda de imigrantes europeus para as lavouras brasileiras⁶⁸.

O fim do tráfico negro alavancou o preço médio pago por escravos⁶⁹ e alterou a fonte de mão-de-obra a ser empregada nas fazendas. Sendo a mão-de-obra cativa fundamento das hipotecas, aumentou-se a disponibilidade de crédito. No entanto, o aumento do volume de investimentos em escravos prejudicava o fazendeiro, impossibilitado de expandir a produção por não dispor de gente para a lavoura. Quem lucrava não era o senhor de terras, mas “[...] o traficante, incrementando o tributo que a produção devia pagar ao comércio”⁷⁰.

⁶⁶ Cf. PRADO JUNIOR, 1967, p. 86-88. O autor faz comentário que ilustra muito bem a precariedade da agricultura brasileira: “Aliás, de instrumentos agrícolas não se conhecia outro que a enxada. Nada mais primário”.

⁶⁷ Ibid., p. 90.

⁶⁸ “Como solução alternativa do problema da mão-de-obra sugeria-se fomentar uma corrente de imigração européia. O espetáculo do enorme fluxo de população que espontaneamente se dirigia da Europa para os EUA parecia indicar a direção que cabia tomar. E, com efeito, já antes da independência começara, por iniciativa governamental, a instalação de ‘colônias’ de imigrantes europeus”. FURTADO, 2000, p. 129. Cf. PRADO JUNIOR, op. cit., p. 145.

⁶⁹ A mão-de-obra cativa dificilmente seria reposta na medida necessária ao abastecimento das fazendas, porque viviam em condições bastante precárias e desfavoráveis à sua reprodução. Além disso, o número de homens trazidos da África era bastante superior ao de mulheres por conta do destino preferencialmente dado aos escravos: a lavoura. Assim, com o fim do tráfico, naturalmente, houve queda considerável na oferta de escravos. Cf. PRADO JUNIOR, op. cit., p. 144; FURTADO, op. cit., p. 123-124.

⁷⁰ MARTINS, 1996, p. 28.

O fato de os traficantes de escravos se tornarem mais abastados a cada momento em razão da prosperidade do regime escravista não era bem visto pelos fazendeiros. Afinal, os traficantes eram os grandes credores da classe de proprietários rurais, não interessando a estes que seus adversários adquirissem qualquer tipo de prestígio que lhes pudesse fazer frente. O fim do tráfico resolveu, de certo modo, o problema que começava a nascer, por esta razão recebendo a adesão do governo brasileiro⁷¹. Neste sentido, esclarece Raymundo Faoro que os fazendeiros passaram de credores a devedores, assumindo volumosas dívidas com traficantes de escravos.

O sistema das sesmarias deixou, depois de extinto, a herança: o proprietário com sobra de terras, que não as cultiva, nem permite que outrem as explore. Lavradores meeiros e moradores de favor são duas sombras que a grande propriedade projeta, vinculadas à agricultura de subsistência, arredadas da lavoura que exporta e que lucra. O senhor territorial, agrilhado ao crédito, sofre contínua transformação: não raro é o credor de ontem, como será o devedor de amanhã⁷².

Diante dos altos preços cobrados pelos escravos, e do fortalecimento econômico dos traficantes, a abolição seria o caminho óbvio para impedir que o proprietário de terras fosse obrigado a se submeter aos seus credores⁷³. A despeito do deslocamento de escravos do Norte para o Sul do país, já era possível perceber que quando fosse extinto o regime escravista não haveria braços suficientes para cultivar as lavouras de café. A solução encontrada foi a imigração européia⁷⁴ e, por algum tempo, colonos europeus e escravos dividiram o mesmo trabalho, apenas acentuando o descrédito em que começava a cair o dispendioso sistema escravista⁷⁵.

⁷¹ Cf. PRADO JUNIOR, 1967, p. 151-152.

⁷² FAORO, 1979, p. 418.

⁷³ A ciência de que a abolição se avizinhava levou a adoção de medidas voltadas a manter o contingente de escravos existentes, ou mesmo no sentido de aumentar os números que se tinha, entre estas medidas destacam-se lei de proteção à saúde e à família dos escravos. Cf. PRADO JUNIOR, op. cit., p. 174.

⁷⁴ Nos Estados Unidos chegou a ser praticada a “criação de negros” após a conclusão de que a emigração de pessoas pobres para trabalhar as lavouras seria algo oneroso e não bastaria para suprir a necessidade de mão-de-obra. Cf. WEBER, 1968, p. 95.

⁷⁵ Cf. PRADO JUNIOR, op. cit., p. 174-175.

Precisar-se-ia assegurar que o trabalhador imigrante permanecesse no lugar anteriormente ocupado pelo escravo⁷⁶. Destarte, a Lei de Terras, de 1850, que colocou fim ao regime de posses vigentes desde o ano da Independência, também dificultou o acesso dos pequenos lavradores à terra, obrigando-os a trabalhar nas grandes fazendas porque suas posses não bastavam para adquirir as terras devolutas, nem para promover a grilagem das áreas de seus interesses⁷⁷. A Lei de Terras serviu para que a abundância de áreas de plantio do território brasileiro escapasse do alcance daqueles que estavam destinados a trabalhar nas lavouras das grandes fazendas.

Max Weber esclarece que a ação econômica é condicionada e orientada pela escassez de meios, havendo ainda elemento coercitivo, o Estado, utilizado para colocar em prática as ordenações da economia⁷⁸. No caso do Brasil, a escassez de terras criada pelos impedimentos impostos à população de baixa renda para que tivessem acesso à propriedade rural fez nascer o mercado de terras⁷⁹.

A celebrada Lei de Terras, afinal, não se prestou a permitir o desenvolvimento do pequeno produtor, nem lhe ofereceu segurança de que a terra por ele já ocupada seria legitimada. Ao contrário, serviu de base para criação de mercado imobiliário que mais afastaria o lavrador da possibilidade de se tornar proprietário dos meios de produção. Ele só poderia se tornar proprietário se adquirisse a terra com a renda resultante do trabalho nas fazendas dos grandes senhores⁸⁰.

⁷⁶ É válido transcrever o comentário de Thomas Davatz acerca do momento em que compreendeu o papel que desempenhariam os imigrantes no Brasil. “‘Destá vez estou perdido!’ O mais triste é quando se chega a descobrir isso, quando percebemos que uma nova escravidão nos submergiu e que dessa escravidão é mais difícil escapar-se do que à tradicional, que de há longa data jungiu os negros africanos”. **Memórias de um colono no Brasil**: 1850. São Paulo: Editora Martins; Editora da Universidade de São Paulo, 1972, p. 2.

⁷⁷ Cf. MARTINS, 1996, p. 28-29; VEIGA, José Eli da. Agricultura familiar e sustentabilidade. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**. Brasília, v.13, n.3, 1996, p. 387.

⁷⁸ WEBER, 1968, p. 10.

⁷⁹ FAORO, 1979, p. 410.

⁸⁰ MARTINS, op. cit., p. 29-32.

A Lei de 1850 não lograra, inspirada pelo povoamento e colonização, compensar, pela pequena propriedade, o rumo expansionista do latifúndio. Reforçara, contudo, à margem das sesmarias, algumas posses, voltadas à grande extensão. Frustrava a repartição da propriedade, limitada ao cultivo e à morada do lavrador, o estatuto corresponde à tendência político-econômica dos meados do século XIX, desenfudando a propriedade, ao mercantilizá-la, com a redução a valor monetário transmissível e avaliável⁸¹.

A Colonização do território brasileiro deu-se sem considerar as necessidades dos camponeses pobres, ou seja, de negros, indígenas e imigrantes que buscaram melhores chances de vida. Ao contrário, a luta entre camponeses e senhores de terras foi marcada pela tentativa de impedir que os menos abastados pudessem produzir e acabassem desviando mão-de-obra e terras dos produtos que mais interessavam ao mercado internacional. A pequena propriedade era fenômeno excepcional, uma vez que não seria capaz de atender ao objetivo fundamental: a exportação⁸². Neste sentido, esclarece Carlos Frederico Marés:

Desde o século XVI, com o sistema das sesmarias, passando pela concessão de terras devolutas instituídas em 1850, sempre houve no Brasil uma política de impedimento aos pobres, camponeses e indígenas de viverem em paz na terra. Uma permanente e nem sempre surda luta entre o latifúndio e os camponeses cada vez mais despossuídos esteve latente no Brasil desde 1500, e foi severamente agravada nos últimos 150 anos.⁸³

Não havia, considerando o modo de exploração agrícola predominante no Brasil, interesse em permitir que os trabalhadores vindos da Europa, ou que negros recém libertos fossem proprietários de terras. A vinda de imigrantes europeus a serem empregados nas lavouras em sistema de trabalho livre⁸⁴ só foi realmente necessária porque foi proibido o tráfico de escravos em 1850. Até o momento da abolição foram construídas as bases do colonato, que substituiria o trabalho compulsório pela força do braço imigrante, e permitiria a

⁸¹ FAORO, 1979, p. 410.

⁸² Cf. PRADO JUNIOR, 1967, p. 249.

⁸³ MARÉS, Carlos Frederico. **A função social da terra**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003, p. 103-104.

⁸⁴ A fixação do imigrante europeu no Brasil foi resultado de processo de experimentação de diversos sistemas, o primeiro deles, a parceria, não apenas não alcançou êxito, como também culminou na proibição da emigração de alemães para o Brasil em 1859. Cf. PRADO JUNIOR, op. cit., p. 187-189; FURTADO, 2000, p. 130-131.

preservação da economia exportadora de mercadorias tropicais, tais como açúcar e café, e a manutenção da estrutura latifundiária⁸⁵.

Thomas Davatz, ao narrar o período em que esteve no Brasil como colono, deixa claro o motivo que o trouxe até a América: a oportunidade de dias melhores. O imigrante foi levado a crer que poderia se tornar proprietário no Brasil, deixando na Europa a realidade da estagnação em que se encontravam os mais pobres. Verificando que a travessia do Atlântico não o conduzira ao sonho prometido pelos agentes de emigração, o autor descreve oportunidades de negócio que poderiam ser empreendidas pelos colonos se lhes fosse dada oportunidade de ocupar um espaço no vasto território que haviam alcançado. Observe-se:

Se os colonos dispusessem de mais liberdade, se tivessem seu próprio pedaço de terra, então, nos lugares onde a libra brasileira de manteiga fôsse vendida ao preço de 1,60 e 1,80 francos e um bom queijo a 2,30 e 2,80 francos, poderiam, sem dúvida organizar magníficos estabelecimentos de criação e laticínios. O leite seria bom e a raça do gado seria melhorada e bem domesticada. Nas condições, porém, em que se pratica a colonização até aqui, nada disso é possível. Em certas colônias os trabalhadores nem sequer tinham meios para possuir uma vaca⁸⁶.

O trabalho do imigrante substituiu gradativamente o trabalho escravo e possibilitou a manutenção do sistema econômico a partir da legitimação da exploração do trabalho pelo capital⁸⁷. O trabalho livre e a busca pelo sucesso econômico como objetivo de vida e sinônimo de virtude, razão de orgulho⁸⁸, já eram realidades cristalizadas nos imigrantes europeus. Livre era aquele que não possuía coisa outra além da força de seus braços, mas que podia fazer com ela o que melhor entendesse. O cativo entendia o trabalho como resultado do cativo, uma vez que o senhor, que era livre, não se sujeitava a trabalhar a terra⁸⁹.

Por estas razões, seria necessário criar novas relações entre fazendeiros e trabalhadores que valorizassem a possibilidade de buscar melhores condições de vida, que vissem o trabalho nas lavouras brasileiras como oportunidade para também se tornarem

⁸⁵ Cf. MARTINS, 1996, p. 12.

⁸⁶ DAVATZ, 1972, p. 33.

⁸⁷ “O trabalho a serviço de uma organização racional para o abastecimento de bens materiais à humanidade, sem dúvida, tem-se apresentado sempre aos representantes do espírito do capitalismo como uma das mais importantes finalidades da vida profissional”. WEBER, Max. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. 4. ed. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1985, p. 50.

⁸⁸ Cf. Ibid.

⁸⁹ MARTINS, op. cit., p. 16-22.

proprietários. Os antigos escravos não se encaixariam nestes padrões, pois o trabalho sempre lhes foi imposto. Neste sentido, interessa citar os apontamentos de José de Souza Martins:

As novas relações de produção, baseadas no trabalho, livre dependiam de novos mecanismos de coerção, de modo que a exploração da força de trabalho fosse considerada legítima, não mais apenas pelo fazendeiro, mas também pelo trabalhador que a ela se submetia. Nessas relações não havia lugar para o trabalhador que considerasse a liberdade como a negação do trabalho; mas apenas para o trabalhador que considerasse o trabalho como uma virtude da liberdade⁹⁰.

De acordo com o que bem sintetiza José de Souza Martins, “[...] num regime de terras livres, o trabalho tinha que ser cativo; num regime de trabalho livre, a terra tinha que ser cativa”⁹¹. Fosse de outro modo, o imigrante se afastaria do trabalho nos latifúndios para produzir como quisesse. Ademais, sendo a terra inacessível às camadas mais humildes substituiria a renda anteriormente capitalizada nas pessoas dos escravos, podendo ser negociada na obtenção de crédito.

Havendo terras abundantes e ao alcance de todos que as quisessem lavrar não havia sentido algum em exigir pagamento pelo seu uso. Consoante já havia esclarecido David Ricardo, em 1817, a terra não produziria renda porque ninguém se disporia a pagar por recurso abundante e facilmente apropriável, do mesmo modo pelo qual ninguém pagava pelo uso do ar ou da água⁹².

Na ocupação inicial de um país abundantemente dotado de terras ricas e férteis, das quais apenas uma pequena parte precisa ser cultivada para o sustento da população, podendo, ainda, ser lavrada com o capital de que essa população dispõe, não haverá renda: ninguém pagará pelo uso do solo, enquanto ainda houver uma grande extensão não apropriada e, portanto, ao alcance de quem deseje cultivá-lo.⁹³

⁹⁰ MARTINS, 1996, p. 18.

⁹¹ Ibid., p. 32.

⁹² Cf. RICARDO, 1978, p. 283-292; WEBER, 1968, p. 10.

⁹³ RICARDO, op. cit., p. 284.

Somente com a ocupação do território, quando as terras mais férteis já não estivessem mais disponíveis, e fosse preciso lavrar aquelas que estivessem em graus de qualidade inferior, poder-se-ia verificar a geração de renda pelo uso da terra⁹⁴.

Quando a terra deixou de ser acessível, seu valor passou a ser expresso por números relacionados à produtividade em lugar de corresponder quantidade de escravos que havia na fazenda. “A principal fonte de lucro do fazendeiro passou a ser a renda diferencial produzida pela maior fertilidade das terras novas”⁹⁵. Afinal, em terras melhores, se são empregados o mesmo trabalho e mesmo capital que em outras menos férteis, obtém-se melhores resultados⁹⁶. As terras abandonadas pelas grandes lavouras em razão do declínio do café foram ocupadas posteriormente por trabalhadores mais humildes que se instalavam em regime de pequenas propriedades que produziam gêneros de subsistência a serem vendidos nas cidades⁹⁷.

A passagem, do trabalho cativo para o liberto, não foi realizada sem quaisquer percalços. O fazendeiro, por necessitar empreender recursos com a vinda dos imigrantes, os via como suas propriedades⁹⁸. Assim, de tudo fazia para que permanecessem na fazenda, mantendo-os endividados e só os liberando para trabalhar em outros locais quando houvesse padrão que saldasse as dívidas⁹⁹.

O imigrante, ao desembarcar, passava a dever ao fazendeiro todas as despesas que fossem ou não realizadas com sua vinda. Eram cobradas taxas relativas a documentos e transporte até a fazenda, a fim de manter o vínculo entre o fazendeiro e o colono pelo maior período possível e garantir o retorno do investimento empregado no deslocamento até o Brasil. Neste mister, afirma Celso Furtado:

⁹⁴ Cf. RICARDO, 1978, p. 283-292; WEBER, 1968, p. 10.

⁹⁵ MARTINS, 1996, p. 33.

⁹⁶ Cf. RICARDO, op. cit., p. 285-287.

⁹⁷ Cf. PRADO JUNIOR, 1967, p. 251.

⁹⁸ “É possível que na Europa se amortizem dívidas de colonos; no Brasil êles acabarão devendo ainda mais do que no momento de assumirem o compromisso. [...] E em virtude do espírito de ganância, para não dizer mais, que anima numerosos senhores de escravos e também da ausência de direitos em que costumam viver êsses colonos na província de São Paulo, só lhes resta conformarem-se com a idéia de que são tratados como simples mercadorias, ou como escravos”. DAVATZ, 1972, p. 37.

⁹⁹ MARTINS, op. cit., p. 61-65.

Com efeito, o custo real da imigração corria totalmente por conta do imigrante, que era a parte financeiramente mais fraca. O Estado financiava a operação, o colono hipotecava o seu futuro e o de sua família, e o fazendeiro ficava com todas as vantagens. O colono devia firmar um contrato pelo qual se obrigava a não abandonar a fazenda antes de pagar a dívida em sua totalidade. É fácil perceber até onde poderiam chegar os abusos de um sistema desse tipo nas condições de isolamento em que viviam os colonos, sendo o fazendeiro praticamente a única fonte do poder político¹⁰⁰.

Em 1870, o governo passou a subvencionar a imigração, arcando com despesas de transporte e os mantendo em colônias oficiais por período de dois anos em regime de pequenas propriedades onde eram cultivados gêneros de subsistência. A produção destes colonos, todavia, não tinha mercado significativo, sendo-lhes necessário buscar o trabalho assalariado, o que significava reserva de mão-de-obra que tão logo fosse necessário buscaria as fazendas para oferecer seus serviços no trato com a lavoura¹⁰¹.

O sistema não era suficiente para atender a todas as regiões do país. Havia conflitos de interesses entre os diversos grupos de fazendeiros, pois nem sempre as fazendas mais necessitadas de mão-de-obra se localizavam nas proximidades das colônias oficiais. Como solução o governo passou a subvencionar a vinda de imigrantes direcionados às colônias particulares¹⁰². Deste modo, o fazendeiro não mais precisaria dispender capital com a vinda dos colonos¹⁰³ e resolviam-se os problemas daqueles que pretendiam receber indenizações pela abolição. Afinal, garantir que sempre houvesse pessoas que lavrassem a terra era mais importante do que a manutenção da propriedade sobre trabalhador¹⁰⁴.

¹⁰⁰ FURTADO, 2000, p. 132.

¹⁰¹ MARTINS, 1996, p. 65.

¹⁰² Cf. PRADO JUNIOR, 1967, p. 188-189; FURTADO, op. cit., p. 132-133.

¹⁰³ “[...] ao fazendeiro cabia cobrir os gastos do imigrante durante o seu primeiro ano de atividade, isto é, na etapa de maturação de seu trabalho. Também devia colocar à sua disposição terras em que pudesse cultivar os gêneros de primeira necessidade para manutenção da família. Dessa forma o imigrante tinha seus gastos de transporte e instalação pagos e sabia a que se ater com respeito à sua renda futura”. FURTADO, op. cit., p. 133.

¹⁰⁴ Cf. MARTINS, op. cit., p. 64-66.

Somente com a intervenção do Estado foi possível quebrar o circuito do trabalho cativo, procedendo-se a uma socialização dos custos de formação da força de trabalho e criando-se as condições para que se instituisse o trabalho livre e o mercado de trabalho. A intervenção do Estado na formação do contingente de mão-de-obra para as fazendas de café representou, de fato, o fornecimento de subsídios para a formação do capital do empreendimento cafeeiro¹⁰⁵.

Com a subvenção concedida à imigração, o fazendeiro recebia capital público sem que lhe fosse preciso oferecer qualquer prestação em troca. Mas, para que pudesse continuar a receber estes recursos era preciso justificar a vinda de novas levas de imigrantes, o que se fazia com a abertura de novas fazendas, formadas com intuito de continuar recebendo o subsídio governamental¹⁰⁶. Em busca destes recursos, o fazendeiro acaba percebendo que a formação de fazendas¹⁰⁷ pode conferir a ele lucros significativos em razão da elevação dos preços verificada após a expansão das lavouras.

O imigrante passou a ser empregado em contratos de empreita em que lhe era cedida a terra para que formasse o cafezal e o entregasse ao senhor findo o prazo de quatro a seis anos. O empreiteiro recebia determinado valor por cada pé de café plantado, e ao longo do período poderia plantar outros gêneros, como milho, arroz, feijão e algodão, nas ruas do cafezal. Ao fazendeiro caberia ceder as sementes, a moradia do empreiteiro e o material suficiente à construção de ranchos para instalação dos trabalhadores. Ao final do período, o fazendeiro poderia vender cada pé de café por preço superior ao dobro daquele pago ao empreiteiro, aumentando consideravelmente seu capital¹⁰⁸.

Quando o fazendeiro percebeu que a formação do cafezal, a negociação das terras, poderia ser bastante rentável, houve elevação dos preços das terras. O nascimento do mercado imobiliário redundou na ocupação de áreas que não haviam sido exploradas, conforme esclarece José de Souza Martins.

¹⁰⁵ MARTINS, 1996, p. 66-67.

¹⁰⁶ Cf. *Ibid.*, p. 67-68.

¹⁰⁷ Em geral, as transações envolvendo imóveis rurais ocorriam em relação ao total da propriedade. Os fazendeiros evitavam negociar parcelas de suas terras, o que mais dificultava o acesso daqueles que só poderiam adquirir glebas menores. Cf. PRADO JUNIOR, 1967, p. 213.

¹⁰⁸ Cf. MARTINS, *op. cit.*, p. 70-73.

[...] a formação de fazendas transformou-se num novo e grande negócio. Além de produzir café, o fazendeiro passou a produzir, também, fazendas de café. A febril abertura de novas fazendas depois de efetiva liberação da mão-de-obra, o deslocamento contínuo de fazendeiros de um lugar para o outro em busca de novas terras, a rápida ocupação de regiões que ainda não haviam sido absorvidas pela economia de exportação, produziram muito depressa, já no começo do século, uma grande elevação no preço das terras¹⁰⁹.

Os altos preços das terras fizeram com que elas assumissem “[...] plenamente a equivalência de capital, sob a forma de renda territorial capitalizada”¹¹⁰, motivo pelo qual a grilagem ganhou corpo a partir de 1870.

José de Souza Martins esclarece que o preço das terras era dado pelos recursos empregados nas atividades lícitas e ilícitas necessárias a adquirir a terra por meio da grilagem. Assim, constituíam o preço os gastos com demarcações, subornos, retirada de posseiros, contratação de jagunços. Inicialmente, a propriedade da terra era adquirida para assegurar a propriedade do cafezal. Neste cenário, os recursos que anteriormente eram destinados à compra de escravos se dirigiram aos grileiros¹¹¹.

No período que compreende a proclamação da República¹¹², o Brasil passa por momento de expansão de suas atividades econômicas, havendo investimentos na área industrial, em transportes, em aquisição de maquinário voltado à agricultura, além da instalação de filiais de bancos estrangeiros no país. No meio rural ganharam destaque gêneros como a borracha, o cacau, o mate e o fumo. Todavia, o fato de a economia do país se estruturar no fornecimento destes poucos produtos agrícolas tornava o Brasil mais vulnerável às oscilações do mercado, dependendo sobremaneira do sucesso destes gêneros para manter a estabilidade da economia e o abastecimento do mercado interno¹¹³. Neste sentido, é válido transcrever as lições de Caio Prado Junior:

¹⁰⁹ MARTINS, 1996, p. 68.

¹¹⁰ Ibid., loc. cit.

¹¹¹ Cf. Ibid., loc. cit.

¹¹² A proclamação da República recebeu aderência dos proprietários de terra que viram no sistema federalista a possibilidade de gozo da autonomia que os livraria da dependência dos comissários, aproximando as decisões políticas das necessidades econômicas dos senhores de terras. Cf. FAORO, 1979, p. 456.

¹¹³ Cf. PRADO JUNIOR, 1967, p. 207-211.

A concentração cada vez maior das atividades na produção de uns poucos gêneros exportáveis, e a estruturação de toda a vida do país sobre base tão precária e dependente das reações longínquas de mercados internacionais fora de seu alcance, tornavam aquele sistema essencialmente frágil e vulnerável. E paradoxalmente, cada passo no sentido de ampliá-lo mais o comprometia porque o tornava mais dependente. Os efeitos desta contradição logo serão sentidos: no auge da prosperidade começarão a abater-se sobre o Brasil as primeiras crises que comprometerão irremediavelmente o futuro da sua organização econômica¹¹⁴.

Aliada ao crescimento da produção dos gêneros agroexportáveis, veio a queda na produção de alimentos para o consumo interno. Os produtos voltados à subsistência chegaram a compor 30% das importações do país que possuía economia, paradoxalmente, agrária¹¹⁵.

O problema da falta de mão-de-obra ainda se fazia presente. O trabalhador livre, sobretudo o imigrante europeu, se deslocava em busca de melhores condições de trabalho¹¹⁶, chegando mesmo a emigrar ou a retornar para seu país de origem. Em tempos críticos, quando os grandes proprietários necessitaram alienar parte de suas terras para saldar dívidas, o trabalhador teve oportunidade de adquirir imóveis onde pôde se estabelecer por conta própria. Assim, teve início processo de substituição de latifúndios por pequenas e médias propriedades e de diversificação das atividades produtivas que contribuíram para reduzir a dependência e a vulnerabilidade da economia do Brasil, conferindo-lhe maior estabilidade¹¹⁷. Algumas propriedades de grandes dimensões acabaram por se dedicar à pecuária, que exigia menor número de trabalhadores¹¹⁸.

Somente com a crise instalada nas grandes fazendas, parte dos trabalhadores pôde adquirir imóveis rurais decorrentes da divisão dos latifúndios de grandes proprietários endividados. “Foi preciso esperar a crise de 29 e a longa depressão que se seguiu para que

¹¹⁴ Cf. PRADO JUNIOR, 1967, p. 211.

¹¹⁵ Cf. Ibid., p. 210-211.

¹¹⁶ Ao final do século XIX e início do século XX, as Revoltas camponesas, como Canudos, Contestado, são exemplos dos conflitos decorrentes da falta de acesso do trabalhador à terra. Destacam-se ainda as participações da Comissão Pastoral da Terra, do Partido Comunista Brasileiro, da Comissão Econômica para a América Latina e das Ligas Camponesas no debate a respeito da necessidade de redistribuição de renda e reorganização da estrutura fundiária brasileira. Cf. SAUER, Sérgio. **Reforma agrária e geração de emprego e renda no meio rural**. São Paulo: ABET, 1998, p. 13-30.

¹¹⁷ Cf. PRADO JUNIOR, op. cit., p. 213-216.

¹¹⁸ “Em muitos lugares a produção agrícola será aniquilada, e em seu lugar, onde o latifúndio se consegue manter, se desenvolverá quando muito a pecuária, onde o problema da mão-de-obra é menos premente. Mas uma pecuária extensiva, de nível econômico muito baixo. Em suma, a estagnação, a decadência, o despovoamento”. Ibid., p. 215.

uma parte do colonato pudesse comprar os lotes colocados à venda por fazendeiros falidos”¹¹⁹.

É de se destacar que o fato de alguns colonos se tornarem, finalmente, proprietários de terras, não só renovou as esperanças dos imigrantes que já não criam ser o sonho de liberdade (propriedade) algo realizável, como também fez com que fazendeiros descobrissem que era possível “[...] transformar suas terras, quase destituídas de preço após a crise em capital que poderia ser aplicado em outros setores da economia”¹²⁰.

Após a Primeira Guerra Mundial, houve impulso de industrialização decorrente da diminuição do fluxo de mercadorias oriundas do exterior e da “[...] existência de divisas necessárias para a importação de bens de produção, obtidas sobretudo com a exportação do café”¹²¹. O desenvolvimento industrial brasileiro da época, por ter em vista fatores econômicos externos à economia do país, apresentou-se de modo irregular e descontínuo, variando ao sabor das alterações cambiais¹²².

De acordo com Caio Prado Junior, a eclosão de economia fundada em pequenas propriedades de caráter camponês¹²³ foi influenciada por fatores como “O crescimento e adensamento da população, a desagregação do regime servil, as crises atravessadas pelo sistema da grande exploração e sua ruína em diferentes regiões do país [...]”¹²⁴. Mas o fator mais importante, segundo o autor, foi a ambição de imigrantes europeus e, posteriormente, japoneses de se tornarem proprietários, produzindo alimentos destinados ao abastecimento das

¹¹⁹ VEIGA, 1996, p. 387. Cf. PRADO JUNIOR, 1967, p. 249-255.

¹²⁰ MARTINS, 1996, p. 132.

¹²¹ FAUSTO, Boris. A revolução de 1930. In: MOTA, Carlos Guilherme (Org.). **Brasil em perspectiva**. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1971, p. 231.

¹²² A respeito da industrialização do país, recomenda-se a leitura de: FAUSTO, 1971, p. 227-255; FURTADO, 2000, p. 191-258; COHN, Gabriel. Problemas da industrialização no século XX. In: MOTA, Carlos Guilherme (Org.). **Brasil em perspectiva**. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1971. p. 283-316.

¹²³ Evidentemente, o latifúndio não se desfez em todas as regiões do país de modo idêntico. Este processo foi sentido de modo mais acentuado em São Paulo, em partes de Minas Gerais, em antigas regiões açucareiras do nordeste, e particularmente, no Maranhão. Mas, sua desagregação na primeira metade do século XX foi considerável. Cf. PRADO JUNIOR, op. cit., p. 254.

¹²⁴ Cf. Ibid., p. 249.

aglomerações urbanas e industriais que se formaram nesta época¹²⁵. A produção advinda da pequena propriedade preencheu o espaço antes ocupado por fornecedores estrangeiros¹²⁶.

À pequena propriedade ainda caberia resistir ao despreparo de seus trabalhadores e à ausência de recursos necessários a financiar a atividade agrícola, sobrevivendo ao desamparo imposto pela tradicional organização fundiária brasileira orientada para satisfazer exigências dos latifúndios monocultores¹²⁷.

Após a Segunda Guerra Mundial, a economia nacional adquiriu novo fôlego com o aumento da produção nacional voltada ao mercado interno, não apenas agrícola, mas industrial. Mas, com o fim da guerra, diminuem as exportações, elevam-se importações e gastos com viagens ao exterior e cria-se *deficit* na balança de pagamentos do país, que tinha como devedoras nações incapazes de saldar suas dívidas ou interessadas em recompor os danos sofridos¹²⁸.

A industrialização brasileira movida pela necessidade de suprir a oferta de produtos anteriormente importados não guarda ligação estreita com as outras atividades desenvolvidas no país. Tendo o Brasil economia voltada ao mercado externo, responde aos seus estímulos, ou à falta deles. Logo, a ascensão industrial não significou obrigatoriamente que as outras atividades também ascenderiam. Sendo a industrialização processo que pressupõe a existência de sistema articulado de mudanças, o surgimento de “unidades manufatureiras isoladas” não passaria de um surto¹²⁹. Neste sentido, afirma Caio Prado Junior:

¹²⁵ Cf. PRADO JUNIOR, 1967, p. 249-251. José de Souza Martins destaca o mito do conde Matarazzo, milionário imigrante italiano, falecido em 1938, que teria enriquecido com a força de seu próprio trabalho e com as privações às quais se impôs para acumular seu capital. Assim, fomentou-se no Brasil a idéia de que a acumulação do capital seria produto do trabalho de cada um, e não da exploração do trabalho alheio. Cf. MARTINS, 1996, p. 132-133.

¹²⁶ “Pode-se considerar ainda que a pequena propriedade está com isto preenchendo uma função que no passado, sobretudo nos períodos de apogeu da grande lavoura, cabia à importação. Era do estrangeiro que nos vinha a maior parte dos gêneros de abastecimento que o país necessitava”. PRADO JUNIOR, op. cit., p. 254.

¹²⁷ Cf. Ibid., p. 255.

¹²⁸ Cf. Ibid., p. 299-303.

¹²⁹ Cf. COHN, Gabriel. op. cit., p. 283-285.

Em suma, o problema da indústria brasileira está sobretudo na natureza do seu mercado, que não é apenas quantitativamente acanhado por força do baixo padrão dominante no país, mas sobretudo qualitativamente mal disposto e coordenado por efeito da defeituosa estruturação da nossa economia, que, organizada essencialmente como fornecedora de produtos primários para os mercados exteriores, não se apoia e articula nas necessidades e atividades fundamentais e essenciais da massa da população brasileira e do país em geral¹³⁰.

A substituição da agricultura pela pecuária, também se acentuaria em razão da expansão da demanda por carne posterior à Segunda Guerra. Contudo, a criação de gado, sobretudo a extensiva, traz como consequência o despovoamento, uma vez que requer menos trabalhadores para cuidar do rebanho, e depende de menor número de atividades subsidiárias. Desta sorte, os trabalhadores são forçados a se deslocar para outras regiões do país em busca de trabalho¹³¹.

Durante a ditadura e o impulso em prol da nacionalização das indústrias houve incentivo direcionado à produção de cana-de-açúcar¹³². Esta escolha favoreceu grandes fazendeiros que avançaram sobre as terras do sudeste do país, que acabavam de ser ocupadas por pequenas propriedades que ali se sustentavam¹³³. Conforme expõe José Eli da Veiga, durante o regime militar, o Brasil manteve a estrutura concentradora, baseada na agricultura patronal e na dependência dos mercados externos.

¹³⁰ Cf. PRADO JUNIOR, 1967, p. 327.

¹³¹ Cf. PRADO JUNIOR, *op. cit.*, p. 330-331.

¹³² No Brasil, o etanol foi utilizado como combustível desde a década de 1920. A partir da crise do petróleo de 1973 e da crise açucareira de 1975, criou-se o Programa Nacional do Álcool (Próalcohol), que correspondia ao arranjo de interesses de empresários das usinas e destilarias, do Estado, do setor de máquinas e equipamentos e da indústria automobilística. O Próalcohol teve duas fases, a primeira, com início em 1975, utilizou a mistura de etanol à gasolina; a segunda, iniciada em 1979, passou a utilizar o etanol puro em substituição à gasolina. No final da década de 80, diante do aumento da produção interna de petróleo e da queda de seu preço no mercado internacional, do fim de subsídios ao etanol e da vantagem para as usinas na produção de açúcar para a exportação, houve declínio do programa. Neste período, aproximadamente 90% da frota nacional correspondia a veículos movidos a álcool. Em 2003, com a tecnologia de motores bicompostíveis foi retomada a expansão do setor sucroalcooleiro. Atualmente, a mistura de álcool como aditivo à gasolina obedece percentual fixado de 20 a 26 por cento no Brasil, havendo previsão de mistura de álcool e gasolina em países da União Européia. Cf. SHIKIDA, Pery Francisco Assis. et. al. **Agroindústria canavieira do Brasil: intervencionismo, desregulamentação e neocorporatismo**. Revista de Economia e Agronegócio, Viçosa, v. 2, n. 3, 2004; OLIVEIRA, Luiz César. **Agroindústria do etanol no Brasil: uma estrutura de mercado em mudança**. Curitiba, 2009. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) – Universidade Federal do Paraná, Departamento de Economia.

¹³³ Cf. VEIGA, 1996, p. 387-388.

Durante os 20 anos de ditadura militar a saída encontrada pela população rural excedentária foi o movimento migratório, principalmente para as regiões de fronteira, onde procuravam se fixar como posseiros. No entanto, a política de ocupação do oeste, por meio de incentivos fiscais, reduziu o alcance dessa válvula de escape. E a escolha da cana-de-açúcar como única cultura do Proálcool ajudou os grandes fazendeiros a avançarem ainda mais sobre as terras da jovem agricultura familiar do Sudeste. Assim, em meados dos anos 80, quando se iniciou a redemocratização, o sistema agropecuário brasileiro tinha um caráter essencialmente patronal, em flagrante contraste com a experiência dos países que conseguiram se desenvolver durante o quinto ciclo sistêmico do capitalismo¹³⁴.

A Revolução Verde, iniciada entre as décadas de 1960 e 1970, refletia a preocupação em aumentar a produtividade. Houve esforços no sentido de substituir a mão-de-obra por maquinário e a comunidade científica se concentrou no desenvolvimento de variedades de plantas de alto rendimento, como trigo e arroz¹³⁵. Contudo, a despeito da elevação da oferta de alimentos, outros indicadores sociais demonstravam a queda da qualidade de vida do trabalhador rural¹³⁶.

No período marcado pelo regime militar, a Reforma Agrária foi evitada por meio da repressão política e da criação de projetos de colonização em áreas pouco exploradas no Norte e no Centro-Oeste do país, onde as terras eram mais baratas e era possível atrelar o deslocamento das famílias oriundas das outras regiões à doutrina de segurança nacional. No entanto, não houve cuidado com o destino das populações indígenas e dos posseiros que já ocupavam estes territórios, gerando novas regiões de conflito¹³⁷. As famílias, por não receberem suporte e orientação adequada à desenvolverem suas atividades nem infraestrutura, deixaram as terras e com elas milhares de índios que morreram na luta pelo espaço ocupado e a devastação das matas¹³⁸.

Após a Guerrilha do Araguaia, na década de 1970, o governo militar abandonou os projetos de colonização e direcionou os investimentos aos grandes empreendimentos

¹³⁴ VEIGA, 1996, p. 387-388.

¹³⁵ CHONCHOL, 2005, p. 33-34.

¹³⁶ “A comunidade científica internacional apóia os esforços de produção de sementes de trigo e de arroz de alto rendimento, e, por volta de 1965, começa na Ásia o desenvolvimento da Revolução Verde, que se estende mais tarde à América Latina. Embora os resultados dessa revolução fossem espetaculares em termos produtivos, suas conseqüências sociais foram muito menos favoráveis. Antes da Revolução Verde, na Índia, 18% do campesinato não possuía terras. Em 1970, essa porcentagem havia aumentado para 33%”. Ibid., loc. cit.

¹³⁷ Sobre os conflitos no campo e aluta pela terra e pela reforma agrária, recomenda-se: SAUER, Sérgio. **Terra e modernidade**: a reinvenção do campo brasileiro. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

¹³⁸ Cf. SAUER, op. cit., p. 37-41.

realizados nas regiões do Norte e do Centro-Oeste, aprofundando a concentração fundiária, e prejudicando as populações que já padeciam por não terem acesso à terra. Com a redemocratização nos anos 1980, os problemas agrários permaneceram os mesmos, não havendo iniciativa que reduzisse sensivelmente a concentração das terras a despeito das disposições previstas pela Constituição Cidadã¹³⁹.

Caio Prado Junior considera que a estrutura agrária do país é a principal responsável pelo baixo nível econômico da população e pelo mercado interno eivado de insuficiências quantitativas e qualitativas. A estrutura fundiária marcada pela concentração de terras, pela exploração predatória dos recursos naturais a fim de produzir bens voltados ao mercado externo seria ainda característica da economia brasileira. A agricultura continuaria sua tendência expansionista em busca de solos virgens, portanto mais férteis, utilizando técnicas precárias¹⁴⁰.

A estrutura fundiária marcada pela concentração de terras e pelo cultivo de alguns poucos gêneros agroexportáveis, como apontam os estudiosos da questão agrária brasileira¹⁴¹, não sofreu grandes alterações capazes de indicar que o Brasil busca novo caminho. Ao contrário, o embate entre camponeses e grandes senhores de terras está mais presente a cada momento.

1.2 DAS CARACTERÍSTICAS DA ESTRUTURA FUNDIÁRIA BRASILEIRA

A agricultura é setor estratégico, uma vez que as interferências sentidas pelo produtor rural geram resultados em todos os âmbitos. Se homem e a mulher do campo não encontram ocupação nas lavouras, ou se não conseguem fazer com que a terra produza o suficiente para permitir o bem-estar de suas famílias, hão de buscar espaço e trabalho nas cidades. Se há

¹³⁹ Cf. SAUER, op. cit., p. 41-45.

¹⁴⁰ Cf. PRADO JUNIOR, 1967, p. 329. Em 1976, o autor acrescentou *Post Scriptum* à obra publicada pela primeira vez em 1945, em que concluiu pela confirmação das tendências por ele apontadas, uma vez que o país continuava subordinado às exigências do mercado externo, passando a servir às multinacionais como fornecedor de mão-de-obra pouco dispendiosa e promissor destino às mercadorias que simbolizavam o conforto e a modernidade de Estados Unidos e Europa. PRADO JUNIOR, Caio. **História econômica do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1981.

¹⁴¹ Entre os autores, destaca-se a obra de Caio Prado Junior.

contaminação do solo pelo uso de determinado agrotóxico, põe-se em risco a saúde de todos aqueles que ingerem o alimento que veio daquela terra¹⁴².

A questão agrária relaciona-se com os conflitos do campo e sua não solução, ou a criação de caminhos paliativos, que somente agravam as tensões no meio rural e atrasam o desenvolvimento social e econômico das populações que dependem diretamente da terra para sobreviver. Isto apenas perpetua a situação de desigualdade social e má distribuição de renda já há muito marcantes no Brasil¹⁴³.

A colonização do território brasileiro deu origem à estrutura fundiária brasileira, em que se destacam dois modelos básicos de prática agrícola: a agricultura camponesa, de caráter familiar, e o agronegócio, de cunho patronal¹⁴⁴.

De acordo com Ricardo Abramovay, não é possível equiparar a agricultura familiar europeia, altamente diversificada e integrada a avançados processos tecnológicos, com aquela praticada no Brasil, uma vez que há características peculiares à formação agrária brasileira que influenciam na prática agrícola desenvolvida nas pequenas propriedades. Quando se fala em agricultura camponesa, refere-se àquela realizada em imóveis rurais de pequena extensão com caráter familiar voltada à subsistência e pautada por padrões morais e culturais que influenciam nas escolhas dos agricultores¹⁴⁵.

O Estatuto da Terra define nos seguintes termos o que seria a propriedade familiar:

Art. 4º, II, da Lei nº 4.504, de 1964. “Propriedade Familiar”, o imóvel rural que, direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família, lhes absorva toda a força de trabalho, garantindo-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, com área máxima fixada para cada região e tipo de exploração, e eventualmente trabalho com a ajuda de terceiros¹⁴⁶.

¹⁴² Cf. GRAZIANO NETO, 1988; EHLERS, Eduardo. **Agricultura sustentável: origens e perspectivas de um novo paradigma**. 2. ed. Guaíba: Livraria e Editora Agropecuária, 1999.

¹⁴³ Cf. PRADO JUNIOR, 1967; SAUER, 1998.

¹⁴⁴ Cf. PRADO JUNIOR, op. cit.; SAUER, op. cit.

¹⁴⁵ Cf. ABRAMOVAY, 2007, p. 29-33.

¹⁴⁶ O art. 6º, I, do Decreto nº 55.891, de 1965, dispõe que “A área fixada constitui o módulo rural [...]”.

Paulo Torminn Borges destaca a necessidade do trabalho da família de modo direto e pessoal para que reste caracterizada a propriedade¹⁴⁷ familiar e o fato de não poder ultrapassar a área definida como módulo rural. O módulo rural seria a área necessária a garantir o progresso econômico e social da família que trabalha a terra, variável conforme a situação geográfica, as condições e a forma de aproveitamento do solo, entre outros fatores¹⁴⁸.

O autor afirma que “A propriedade familiar é um instrumento hábil para evitar a exploração do homem pelo homem” constituindo “[...] oferta concreta de oportunidade [...]”¹⁴⁹ para aqueles que queiram se tornar proprietários.

No mesmo sentido, Benedito Ferreira Marques aduz que o instituto guarda importância no processo de democratização da terra sobretudo em país “[...] onde há milhões de trabalhadores rurais (os “sem terra”) em luta constante por um pedaço de chão no qual possam desenvolver as únicas atividades para as quais têm habilitação”¹⁵⁰.

Exemplo da oportunidade propiciada pelo desenvolvimento da agricultura camponesa reside no fato de a atividade absorver 75% (setenta e cinco por cento) da população ocupada em imóveis rurais, o que equivale a mais de 16 (dezesesseis) milhões de brasileiros¹⁵¹.

Contudo, as definições propostas pelo legislador e pela doutrina não bastam para se definir a agricultura camponesa, uma vez que o conceito depende da análise da natureza dos vínculos econômicos e, principalmente, sociais e morais que caracterizam o modo de vida camponês¹⁵².

Sebastião Erculino Custódio, membro do Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), em visita ao Programa de Mestrado em Direito Agrário da Universidade Federal de

¹⁴⁷ O legislador cita tão somente a propriedade, razão pela qual a doutrina discute a necessidade de existência ou não de título de domínio. Benedito Ferreira Marques salienta haver outras formas de acesso à terra que não se circunscrevem somente à titularidade dominial, citando o exemplo da concessão de uso real, que “[...] não passa de um direito real resolúvel, que não corresponde a um título de domínio”. MARQUES, 2007, p. 57.

¹⁴⁸ Cf. BORGES, Paulo Torminn. **Institutos básicos do Direito Agrário**. São Paulo: Editora Juriscredi, 1974, p. 57-60.

¹⁴⁹ BORGES, op. cit., p. 58.

¹⁵⁰ MARQUES, 2007, p. 56-57.

¹⁵¹ CONSEA. **A segurança alimentar e nutricional e o direito humano à alimentação adequada no Brasil**. Brasília, nov. 2010, p. 61.

¹⁵² Cf. ABRAMOVAY, 2007; ABRAMOVAY, Ricardo (Org.). **Laços financeiros na luta contra a pobreza**. São Paulo: Annablume; Fapesp; ADS-CUT; Sebrae, 2004.

Goiás (UFG)¹⁵³, enfatizou a importância de se estabelecer distinção entre o modo de produção camponês e a política de agricultura familiar proposta pelo governo, isto é, a diferença entre o que constitui o modo de vida camponês e o desejo de que ele se organize de acordo com sistema que possa gerar lucro.

A agricultura camponesa tem como base a produção voltada ao autoconsumo e ao abastecimento do mercado interno apoiada no trabalho da família e no respeito a preceitos de agroecologia, com baixa utilização de insumos externos e cultivo de gêneros variados consoante o consumo tradicional da população. Não se trata de um “agronegócio”, pautado na especialização da produção e no emprego de custos cada vez mais reduzidos. A integração com o mercado ocorre no momento em que o camponês vende ou troca a produção que não será por ele consumida¹⁵⁴.

De acordo com Ricardo Abramovay o camponês é “[...] alguém que não vende força de trabalho, mas que não vive basicamente da exploração do trabalho alheio”¹⁵⁵. Isto explica a aversão que se via no semblante de Sebastião quando falava sobre o que era esperado da agricultura camponesa: várias famílias organizadas em cooperativa para produção de um gênero direcionado ao mercado externo.

As decisões tomadas pelo camponês não são regidas pela busca da atividade capaz de render maior lucro, mas, de acordo com as necessidades e as possibilidades da família, o agricultor traça seu projeto de cultivo. A lógica capitalista não basta para explicar a forma pela qual estas escolhas são realizadas, uma vez que o camponês usa os poucos recursos de que dispõe para obter a maior quantidade de produto possível, de modo que suas escolhas não comprometam sua sobrevivência e evitem que a família passe por situações de penosidade¹⁵⁶.

¹⁵³ O encontro ocorreu em 28 de maio de 2010, e teve como tema “A questão agrária: da nova república aos dias atuais”. Sebastião Erculino Custódio é integrante da Turma “Evandro Lins e Silva” do curso de graduação em Direito da UFG/Cidade de Goiás destinado a beneficiários da Reforma Agrária.

¹⁵⁴ Frank Ellis entende o campesinato como um sistema parcial integrado a mercados imperfeitos. O camponês não se afasta definitivamente das forças do mercado, estando constantemente exposto a ele, seja no momento em que vende o excedente de sua produção ou quando um dos membros da família busca trabalho outro para complementar a renda familiar. A integração social camponesa é parcial na medida em que o agricultor dispõe de alguma flexibilidade em suas relações com o mercado em razão da autoprodução, podendo se retirar ou evitar as relações que comprometam seus objetivos, motivo pelo qual se entende tratarem de mercados imperfeitos. ABRAMOVAY, 2007, p. 114.

¹⁵⁵ Ibid., p. 63.

¹⁵⁶ Cf. Ibid., p. 89-108.

“O equilíbrio entre trabalho e consumo, a composição demográfica da família, são explicativos das decisões econômicas do campesinato”¹⁵⁷.

A economia capitalista individualista tem como uma de suas características fundamentais o fato de o sucesso econômico e profissional se constituírem em objetivos de vida, representativos da felicidade. De acordo com a racionalização e a vocação de cada indivíduo, o pensamento capitalista apresenta o sucesso econômico como justificativa da existência do ser. Se, conforme a lógica capitalista, “[...] o homem existe em razão de seu negócio, ao invés de se dar o contrário”¹⁵⁸, não se pode compreender as decisões do camponês que vive em função de sua família.

Os camponeses defendem o usufruto individual da propriedade coletiva fundamentada em lógica de reciprocidade e na produção voltada à subsistência. Desta forma, somente as relações externas às comunidades seriam regidas pela lógica mercantilista, já que dentro dos grupos camponeses, tal qual ocorre entre os povos indígenas, pratica-se a chamada economia moral em lugar da economia de mercado. Com efeito, o que pretendem é a experimentação de uma nova realidade social e econômica¹⁵⁹. Neste sentido, interessa citar o entendimento de Peter Rosset e María Elena Martínez-Torres:

*[...] even while indigenous and peasant families participate in capitalist market relations that are external to their communities, they maintain and reproduce non-capitalist relations on the inside. In this moral economy, community economic relations are based on the logic of reciprocity and production for subsistence*¹⁶⁰.

Em sociedades pré-capitalistas, a concepção de satisfação pessoal advinda do cumprimento do dever profissional não parecia algo lógico e nem compreensível, uma vez que o trabalho servia para atender as necessidades dos seres humanos, não constituindo fim

¹⁵⁷ ABRAMOVAY, 2007, p. 86.

¹⁵⁸ WEBER, 1985, p. 46.

¹⁵⁹ Cf. MARTÍNEZ-TORRES, María Elena; ROSSET, Peter. *La Vía Campesina: the birth and evolution of a transnational social movement*. *Journal of Peasant Studies*, Londres, n. 37(1), p. 149-175, 22 jan. 2010, p. 154-160.

¹⁶⁰ *Ibid.*, p. 62. Tradução livre: Ainda que famílias camponesas e indígenas participem de relações de natureza capitalista externas às comunidades, conseguem manter e reproduzir relações não-capitalistas dentro de suas sociedades. Nesta economia moral, relações econômicas comunitárias são baseadas na lógica da reciprocidade e na produção voltada à subsistência.

em si mesmo¹⁶¹. Do mesmo modo, em sociedades camponesas a lógica do capital não explica as decisões dos indivíduos¹⁶².

A economia camponesa e mesmo as relações financeiras¹⁶³ estabelecidas no seio da sociedade consideram aspectos morais e a solidariedade existente entre os membros. O agricultor não planeja o cultivo conforme as necessidades do mercado, mas levando em conta os aspectos relacionados à manutenção de sua família e às regras da comunidade em que se insere. A vida do camponês é regida pela lógica de reciprocidade que orienta as relações sociais dos indivíduos que o cercam, não apenas os membros da família, mas os integrantes do grupo que o conhecem, o auxiliam nos momentos de dificuldade, e esperam dele igual comportamento¹⁶⁴.

Da lógica camponesa e do contexto que envolveu as discussões acerca da formação da Via Campesina¹⁶⁵ e as lutas camponesas adveio a idéia de soberania alimentar¹⁶⁶.

A concepção de soberania alimentar foi apresentada durante a Primeira Cúpula Mundial da Alimentação, realizada pela FAO em 1996, como paradigma alternativo no que diz respeito às questões concernentes à alimentação e à agricultura. Desde então, o conceito

¹⁶¹ Cf. WEBER, 1985, p. 40-46.

¹⁶² Ricardo Abramovay entende que o conceito camponês seja construído socialmente, motivo pelo qual não se possa encontrar concepção adequada no pensamento marxista. Cf. ABRAMOVAY, 2007, p. 41-60.

¹⁶³ Cf. ABRAMOVAY, 2004. A obra trata das relações financeiras que permeiam o cotidiano das comunidades carentes e o vínculo personalizado que interfere nas obrigações morais e nas finanças informais.

¹⁶⁴ “Apesar de a organização econômica apoiar-se em unidades produtivas individuais, estas não estão isoladas nem se vinculam umas às outras simplesmente através dos laços impessoais fornecidos pelo mercado. Por maiores que sejam as diferenças internas entre os camponeses e outros agentes sociais fundamentais para a vida da aldeia (comerciante, padre, proprietário fundiário), é nos limites da comunidade que se opera o essencial da socialização camponesa.” ABRAMOVAY, 2007, p. 86.

¹⁶⁵ A Via Campesina é movimento internacional que agrega milhões de camponeses, pequenos e médios produtores, trabalhadores sem-terra, mulheres camponesas e povos indígenas, em nome da luta pela promoção da agricultura sustentável, pautada em valores como a justiça social e dignidade. O movimento possui aproximadamente 200 milhões de representantes distribuídos em 70 países. A Via Campesina foi fundada em 1993, a partir da reunião de representantes de trabalhadores camponeses dos quatro continentes, a fim de discutir políticas agrícolas, a expansão do agronegócio e estabelecer metas comuns aos pequenos produtores. Deste modo, a Via Campesina significaria a possibilidade de participar diretamente das decisões que afetassem a agricultura camponesa, e os trabalhadores que dela dependem. Contemporaneamente, o movimento goza de reconhecimento por parte da FAO e das Nações Unidas, que o consultam na qualidade de movimento social internacional. VIA CAMPESINA, La. *La Via Campesina: international peasant's voice*. Jakarta, Indonesia, 2011.

¹⁶⁶ “Mais do que um conceito Soberania Alimentar se transformou em uma bandeira política dos movimentos camponeses vinculados à Via Campesina, que a partir do debate conceitual evidenciam a distinção entre os dois projetos de agricultura: o do agronegócio e o do camponês, que possui lógicas produtivas e objetivos antagônicos.” CAMPOS, Christiane Senhorinha Soares; CAMPOS, Rosana Soares. Soberania alimentar como alternativa ao agronegócio no Brasil. *Scripta Nova*, Barcelona, v. XI, n. 245 (68), 1 ago. 2007, p. 8.

ganhou popularidade, sendo apontado como opção coerente e que compreende não apenas as necessidades relacionadas ao abastecimento, mas também as questões sociais afetas a elas¹⁶⁷.

É válido transcrever o conceito proposto no Fórum Mundial sobre Soberania Alimentar, realizado em 2001, em Havana, Cuba.

*La soberanía alimentaria es la vía para erradicar el hambre y la malnutrición y garantizar la seguridad alimentaria duradera y sustentable para todos los pueblos. Entendemos por soberanía alimentaria el derecho de los pueblos a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos que garanticen el derecho a la alimentación para toda la población, con base en la pequeña y mediana producción, respetando sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos, pesqueros e indígenas de producción agropecuaria, de comercialización y de gestión de los espacios rurales, en los cuales la mujer desempeña un papel fundamental.*¹⁶⁸

De acordo com o texto da Declaração, além de promover a Reforma Agrária¹⁶⁹ e a alteração das práticas produtivas¹⁷⁰, seria preciso interferir nos hábitos de consumo e “[...] *con el establecimiento de políticas públicas que contribuyan a la construcción de sistemas alimentarios sustentables en el mundo*”¹⁷¹.

¹⁶⁷ MARTÍNEZ-TORRES; ROSSET, 2010, p. 160.

¹⁶⁸ VIA CAMPESINA, La. *Declaración Final del Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria*. Havana, Cuba, 7 set. 2001, p. 4. Tradução livre: A soberania alimentar é a forma de erradicar a fome e a desnutrição e garantir a segurança alimentar duradoura e sustentável para todos os povos. Entendemos por soberania alimentar o direito de todos os povos de definir suas próprias políticas e estratégias sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos que garantam o direito à alimentação para toda população tendo como base a pequena e a média propriedade, respeitando a cultura e a diversidade dos costumes camponeses, ribeirinhos e indígenas de produção agropecuária, comercialização e gestão dos espaços rurais, nos quais a mulher desempenha papel fundamental.

¹⁶⁹ Os movimentos sociais entendem que a satisfação das necessidades dos mercados locais e nacionais estaria intrinsecamente ligada ao território ocupado por populações camponesas, indígenas e ribeirinhas, às quais caberia a gestão autônoma dos processos produtivos. Cada povo teria o controle autônomo de seu território, podendo nele desenvolver seu sistema produtivo e estabelecer a gestão dos recursos naturais e do espaço rural, a seleção de sementes e a difusão de conhecimentos tradicionais. Cf. *Ibid.*, p. 4.

¹⁷⁰ Preços baixos estariam entre as maiores dificuldades a serem enfrentadas por produtores camponeses, motivo pelo qual seria importante aplicar de modo eficaz políticas anti-monopolistas, evitar o *dumping*, e controlar excedentes produtivos em países agroexportadores. Seria preciso eliminar subsídios que se prestassem a manter o baixo nível de preços dos alimentos, a fim de praticar preços justos. Finalmente, não se poderia prescindir da realização de Reforma Agrária, e da fixação de limites fundiários mínimos e máximos, estabelecendo-se controle de sementes e de recursos naturais sem, no entanto, promover o patenteamento de sementes. Cf. MARTÍNEZ-TORRES; ROSSET, 2010, p. 160.

¹⁷¹ VIA CAMPESINA, *op. cit.*, p. 6. Tradução livre: “[...] com estabelecimento de políticas públicas que contribuam para a construção de sistemas alimentares sustentáveis no mundo”. O fato de a concepção de soberania alimentar englobar sistemas de produção diversificados, baseados na prática policultora e em técnicas

O agronegócio, de outra parte, remete à agricultura patronal desenvolvida nas grandes fazendas voltadas à produção de gêneros exportáveis que constituem a maior parte da estrutura fundiária brasileira¹⁷². Este sistema nada mais é que aquele praticado no Brasil desde o início da colonização.

No entanto, o agronegócio contemporâneo tem como base as tecnologias incorporadas à agricultura na segunda metade no século XX, que fizeram aumentar os índices de produtividade. Desta forma, os grandes proprietários rurais sustentam que o investimento no agronegócio seria a única solução possível para aumentar produção de alimentos, o que redundaria em queda dos preços aos consumidores finais, e melhoria de vida das camadas mais pobres da população e garantiria a segurança alimentar¹⁷³. Neste sentido, observe-se o trecho extraído do material fornecido pela Associação Brasileira de Marketing Rural e Agronegócio (ABMR&A), conforme estudo realizado pela MBAgro e pela Agroconsult¹⁷⁴;

O sucesso recente da agricultura brasileira está diretamente associado ao desenvolvimento e consolidação de um modelo tecnológico agrícola único. Práticas modernas, com intenso uso de tecnologia adaptada às condições tropicais e associadas a boas práticas sustentáveis, com destaque para o plantio direto, permitiram a transformação do Cerrado brasileiro numa das maiores fronteiras agrícolas do mundo. Nesta região, floresceu uma agricultura de larga escala competitiva e bem-sucedida, apesar de ainda enfrentar restrições para sua expansão como a precariedade da infra-estrutura de armazenagem e escoamento, uma complexa e inadequada legislação ambiental, e o elevado custo de capital¹⁷⁵.

Os grandes fazendeiros creem que a exportação possa atuar em nome da garantia de segurança alimentar da população mundial, obtida por meio da expansão agrícola dos países em desenvolvimento, uma vez que encontram-se esgotadas as possibilidades dos países desenvolvidos. O objetivo da agricultura patronal seria fornecer alimentos, fibras e

ecologicamente sustentáveis, promoveu a adesão de movimentos ambientalistas à luta pela soberania alimentar. Cf. CAMPOS; CAMPOS, 2007.

¹⁷² Cf. IBGE, 2009.

¹⁷³ Cf. BARROS; PÉSSOA, 2011.

¹⁷⁴ O estudo foi gentilmente cedido à autora pela ABMR&A, que encomendou a análise realizada pelas empresas de consultoria, não se encontrando disponível em ambiente virtual para consulta.

¹⁷⁵ BARROS; PÉSSOA, op. cit., p. 58-59.

agrocombustíveis à população mundial e, deste modo, promover o bem-estar dos trabalhadores¹⁷⁶.

Para atingir esta meta, aliada ao investimento estrangeiro e à expansão do cultivo estaria a necessidade de flexibilizar a legislação ambiental¹⁷⁷, a fim de que o produtor possa utilizar algumas áreas de terras situadas em Áreas de Preservação Permanente e Reserva Legal. “Apenas uma revisão profunda da legislação atual e a modernização dos atos normativos ambientais relativos à produção agrícola, permitirão atenuar essa importante restrição à expansão da fronteira agrícola no Brasil”¹⁷⁸.

No entanto, a concepção de segurança alimentar apresentada na Declaração de Roma sobre segurança alimentar mundial diz respeito não apenas ao fornecimento, mas compreende o fato de se tratarem de alimentos seguros, nutritivos, e condizentes com as necessidades e preferências das populações¹⁷⁹.

A partir da década de 1970, descobertas agronômicas como agrotóxicos, fertilizantes químicos, e sementes de alto rendimento se difundiram por vários países, apoiadas nos incentivos fornecidos pelos governos, pelo Banco Mundial e pela *Food and Agriculture Organization of the United Nations* (FAO)¹⁸⁰, que apontavam a agricultura em larga escala como solução para os males causados pela fome atingindo-se situação de segurança alimentar.

¹⁷⁶ “O Brasil já representa parcela expressiva das exportações mundiais em vários produtos e a cada ano a segurança alimentar de diversos países encontra-se crescentemente atrelada à produção brasileira. Essa é uma mudança de paradigma significativa. Ao longo das últimas décadas, a maior parte das economias procurou ser auto-suficiente na produção de alimentos, dada a alta relevância estratégica do tema. Além disso, políticas de subsídios e proteção dos mercados domésticos foram amplamente utilizadas em boa parte dos países nas últimas décadas, tendo como objetivo central a alegada segurança alimentar da sua população. Ocorre que o rápido aumento da demanda, associado à pequena dotação de fatores, principalmente no hemisfério norte, vem forçando a progressiva elevação da importação de alimentos e a conseqüente dependência de países exportadores de excedentes agrícolas, como é o caso do Brasil”. Ibid., p. 27.

¹⁷⁷ Importa citar a atual discussão em torno do Projeto de Lei nº 1.876, de 1999, sobre o novo Código Florestal, que propõe a diminuição das áreas de preservação permanente, entre outras medidas rechaçadas por ambientalistas e aclamadas pelos ruralistas.

¹⁷⁸ BARROS; PÊSSOA, 2011, p. 37.

¹⁷⁹ FAO. **Declaração de Roma sobre segurança alimentar mundial e plano de ação da Cimeira Mundial da Alimentação** [online]. Roma, 13-17 nov. 1996.

¹⁸⁰ “Mas a euforia das “grandes safras” propiciadas pelo padrão tecnológico da Revolução Verde logo cederia lugar a uma série de preocupações relacionadas tanto a seus impactos socioambientais quanto à sua viabilidade energética. Dentre as conseqüências ambientais da agricultura convencional destacam-se: a erosão e a perda da fertilidade dos solos; a destruição florestal; a dilapidação do patrimônio genético e da biodiversidade; a contaminação dos solos, da água, dos animais silvestres, do homem do campo e dos alimentos”. EHLERS, 1999, p. 33-34.

Contemporaneamente, de acordo com a FAO¹⁸¹, “Existe segurança alimentar quando as pessoas têm, a todo momento, acesso físico e económico a alimentos seguros, nutritivos e suficientes para satisfazer as suas necessidades dietéticas e preferências alimentares, a fim de levarem uma vida activa e sã”¹⁸².

A ideia de impossibilidade de fornecer alimentos à população em razão da baixa disponibilidade já impulsionava a discussão a respeito da segurança alimentar a partir da Primeira Guerra Mundial. Contudo, neste período, a segurança alimentar se relacionava estreitamente à segurança nacional e à capacidade de cada país produzir os alimentos suficientes a abastecer sua população, reduzindo a vulnerabilidade à imposição de embargos decorrentes de razões políticas ou militares.¹⁸³

Durante a terceira década do século XX, houve período em que os excedentes produtivos dos agricultores de países desenvolvidos eram motivo de preocupação, pois não poderiam ser absorvidos pelo mercado em razão da conjuntura que se apresentava. Paralelamente, estudos a respeito da desnutrição conduziram à definição de requisitos necessários a uma dieta saudável, e à identificação de relevante número de pessoas desnutridas em países considerados desenvolvidos¹⁸⁴. Defendia-se o aumento do consumo em nome da boa nutrição. E, para resolver a questão dos excedentes, propunha-se a redução na oferta de alimentos por meio de cortes na produção¹⁸⁵.

Com o término da Segunda Guerra, foram iniciadas as discussões a respeito da possibilidade de provisão de alimentos nutritivos e suficientes a todas as pessoas em todos os lugares do mundo, estimando-se ser necessário dobrar a quantidade de alimentos produzidos¹⁸⁶. Para alcançar este objetivo, colocaram-se como recomendações para solucionar

¹⁸¹ A FAO foi criada a partir das discussões iniciadas no seio do *International Institute of Agriculture* (IIA), que tinha como objetivos a coleta e sistematização de dados relacionados ao desenvolvimento da prática agrícola, além da elaboração de propostas direcionadas aos governos, para que se implantassem medidas que protegessem os interesses comuns dos agricultores e suas condições de vida. Cf. FAO. **FAO: the first 40 years**. Roma, 1985, p. 5.

¹⁸² FAO, 1996.

¹⁸³ Cf. RECINE, Elisabetta. et. al. **Direito humano à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional**. Brasília: ABRANDH, 2010.

¹⁸⁴ “*The pioneering studies inspired by John Boyd Orr showed that no less than one-third of the population of Great Britain was malnourished, mainly because of inadequate consumption of milk, vegetables, fruit and other so-called “protective” foods. The principal reason was poverty*”. FAO, 1985, p. 6. Tradução livre: Estudos pioneiros inspirados por John Boyd Orr demonstraram que nada menos que um terço da população da Grã-Bretanha sofria de desnutrição, principalmente em razão do consumo inadequado de leite, frutas, vegetais e outros tipos de alimentos considerados nutritivos. O principal motivo era a pobreza.

¹⁸⁵ Cf. CHONCHOL, 2005.

¹⁸⁶ Cf. FAO, 1985, p. 7.

o uso equilibrado da indústria e da agricultura, o aumento do poder aquisitivo por meio do desenvolvimento industrial, o auxílio técnico e financeiro, a manutenção do equilíbrio nas balanças comerciais e a redução ou eliminação de barreiras comerciais entre os países¹⁸⁷.

O modelo de produção do agronegócio representou o que havia de mais moderno e promissor, além de gerar expectativas acerca da possibilidade de resolução do problema do abastecimento da população mundial que seria resultado da elevada taxa de crescimento demográfico¹⁸⁸. Jacques Chonchol aponta as soluções levantadas por aqueles que dizem ser o aumento da população superior ao da produção a causa da fome e da desnutrição:

[...] a) reduzir o crescimento demográfico através do controle de natalidade;
b) aumentar mais rapidamente a produção alimentar pela modernização das condições de produção agrícola, através do aumento dos investimentos e desenvolvimento das tecnologias (mais irrigação, adubos químicos, pesticidas, sementes selecionadas, máquinas e equipamentos agrícolas)¹⁸⁹.

A agricultura camponesa, que utilizava baixos níveis de insumos e era baseada na mão-de-obra dos membros da família remetia à idéia de atraso a ser superado. A agricultura retrógrada deveria ser modernizada por meio da implantação de máquinas agrícolas para

¹⁸⁷ “Resolution adopted by the United Nations Conference on food and agriculture, Hot Springs, Virginia, May 18-June 13, 1943. XXIV. Achievement of an economy of abundance

The United Nations Conference on Food and Agriculture

RECOMMENDS:

1. That the governments and authorities here represented, by virtue of their determination to achieve freedom from want for all people in all lands, affirm the principle of mutual responsibility and coordinated action:

a. To promote the full and most advantageous employment of their own and all other people and a general advance in standards of living, thereby providing for an increase in both production and purchasing power;

b. To promote the uninterrupted development and most advantageous use of agricultural and other material resources for the establishment of an equitable balance between agriculture and industry in the interest of all;

c. To secure for agriculture the stimulus of additional purchasing power through the sound development of industry;

d. To assist in the achievement of these ends by all appropriate means, including the supply of capital, equipment, and technical skill;

e. To maintain an equilibrium in balances of payments, and to achieve the orderly management of currencies and exchange;

f. To improve the methods and reduce the cost of distribution in international trade;

g. As an integral part of this program, to reduce barriers of every kind to international trade and to eliminate all forms of discriminatory restrictions thereon, including inequitable policies in international transportation, as effectively and as rapidly as possible;

2. That these governments and authorities take, individually and in concert, whether by conference or otherwise, all necessary measures, both domestic and international to secure the application of this principle and in achievement of these objectives.” FAO, 1985, p. 10.

¹⁸⁸ CHONCHOL, Jacques. **O desafio alimentar**: a fome no mundo. São Paulo: Editora Marco Zero, 1989, p. 24.

¹⁸⁹ Ibid., loc. cit.

agilizar o serviço e pelo uso de fertilizantes e agrotóxicos para aumentar os níveis de produtividade¹⁹⁰.

Mesmo diante da elevação dos níveis de produtividade, durante a década de 1970, houve grave crise de abastecimento¹⁹¹. E, a partir dos anos 1990, o debate a respeito da segurança alimentar foi retomado em razão do temor de que condições ecológicas como o aquecimento do planeta, o desmatamento de florestas tropicais e a erosão genética pudessem ameaçar a disponibilidade de alimentos. Além disso, passou-se a considerar a influência de questões políticas no abastecimento, já que algumas regiões, como América Latina e Caribe, não obtiveram muito sucesso no incremento da oferta de alimentos¹⁹².

Ainda que a quantidade de alimentos produzida tenha aumentado em alguns países e que haja bastante desperdício¹⁹³ a quantidade de pessoas que passam fome caracteriza situação alarmante. Em 2009, 1 bilhão de pessoas padeciam com os males causados pela fome¹⁹⁴. Em 2010, havia no mundo 925 milhões de pessoas famintas¹⁹⁵.

O questionamento acerca das razões que fazem da falta de alimentos um dos grandes problemas que afligem a humanidade, a despeito do aumento dos índices de produtividade conduziu à conclusão de que não se trata, pois, de produção deficiente, mas de distribuição desigual. A fome decorreria da situação de miséria¹⁹⁶ em que se encontram as populações que não têm acesso à renda suficiente para os adquirir e nem à terra para os produzir. Neste sentido, afirma Jacques Chonchol:

¹⁹⁰ Cf. GRAZIANO NETO, 1988, p. 42- 43.

¹⁹¹ Sobre a crise de abastecimento de 1972, suas causas e conseqüências, recomenda-se: CHONCHOL, op. cit.

¹⁹² Em 1996, na Declaração de Roma sobre Segurança Alimentar, a FAO reconheceu a pobreza, a existência de conflitos, terrorismo, corrupção e degradação do ambiente como causas de insegurança alimentar. Representantes de Governos e Chefes de Estados se comprometeram a empregar esforços suficientes a reduzir pela metade o contingente de pessoas famintas, que era de 800 milhões de pessoas, até 2015. Cf. FAO, 1996.

¹⁹³ A FAO estima que o desperdício corresponda a aproximadamente um terço de toda a produção de alimentos, 1,3 bilhão de toneladas por ano, considerando-se todo o percurso traçado desde as etapas iniciais de produção até o consumidor. Cf. SONESSON, Jenny; MEYBEC, Robert. *Global food losses and food waste*. Roma: FAO, 2011.

¹⁹⁴ FAO. *The state of food insecurity in the world: addressing food insecurity in protracted crises* [online]. Roma, 2010, p. 8.

¹⁹⁵ Cf. FAO. 2010, p. 4. A redução é atribuída à diminuição dos preços dos alimentos e amenização da crise econômica de 2009. Todavia, a FAO reconhece, o número é ainda alto. Cf. CFS. *Final report of the thirty-sixth session of CFS* [online], Roma, 11-16 out. 2010, p. 1-2

¹⁹⁶ “*The first cause of hunger and malnutrition is poverty*”. FAO, 1985, p. 10.

A fome não é tanto a consequência de uma produção alimentar insuficiente, como da marginalização econômica de certas populações. Conseqüentemente, a prioridade não é tanto aumentar a produção dos que já produzem muito, mas dar a todos os meios necessários para produzir¹⁹⁷.

Todavia, consoante estudo realizado cedido pela ABMR&A, ainda não foi possível verificar aumento da produtividade que supere a demanda por alimentos já existente. Somente quando as empresas desenvolvedoras de sementes de alto rendimento aprimorarem as plantas para que, não só resistam a pragas, mas que produzam mais, efetivamente, poder-se-á verificar redução nos números da fome. Ainda assim, será necessário aumentar a área plantada para garantir que haja produção bastante¹⁹⁸. Observe-se:

Embora os transgênicos tenham contribuído para a expansão da oferta agrícola, até o momento esta inflexão nas taxas de produtividade não foi verificada nas principais commodities. Uma das razões para este fato reside no foco dado até agora pelas empresas de biotecnologia em eventos transgênicos destinados a aprimorar o manejo das lavouras, com respeito ao combate às plantas daninhas e insetos. Apenas a partir da segunda e terceira gerações de plantas transgênicas é que o foco passará a buscar lavouras mais produtivas.

Mesmo quando se considera esta elevação nos níveis de produtividade, ainda será indispensável contar com incrementos significativos das áreas cultivadas¹⁹⁹.

A discussão a respeito dos aspectos que diferenciam a agricultura camponesa do agronegócio se relaciona aos problemas de distribuição de riquezas e acesso à terra. A questão agrária, de que se há de tratar em momento oportuno, diz respeito às péssimas condições de vida em que se encontram a maior parte dos trabalhadores rurais. A miséria, a fome e a ignorância persistem, mesmo com todos os avanços tecnológicos e investimentos direcionados à agricultura²⁰⁰.

Resta, portanto, investigar os aspectos atinentes à aquisição de terras por estrangeiros a fim de verificar se se trata de prática que pode interferir nos problemas agrários brasileiros.

¹⁹⁷ CHONCHOL, 2005, p. 34-35.

¹⁹⁸ BARROS; PÊSSOA, 2011, p. 19-20.

¹⁹⁹ Ibid., loc. cit.

²⁰⁰ IBGE, 2009.

2 DO REGIME JURÍDICO DA AQUISIÇÃO DE TERRAS POR ESTRANGEIROS

A primeira parte do trabalho procurou estabelecer breve panorama a respeito da formação da estrutura agrária brasileira, objetivando, ao final, discutir a relação entre a aquisição de terras por estrangeiros e a questão agrária.

Verificou-se que a colonização do território brasileiro foi basicamente composta de modo a privilegiar o desenvolvimento de lavouras voltadas à exportação. Devido à abundância de terras, às dificuldades que se apresentavam inicialmente, e à rentabilidade do tráfico negreiro, empregava-se a mão-de-obra cativa em extensas faixas de terra divididas em sesmarias. Com a abolição e o aumento do preço do escravo, foram trazidos imigrantes europeus, que após as crises dos latifúndios conseguiram adquirir pequenos imóveis rurais²⁰¹.

Em razão da tradicional orientação para o mercado externo, do qual é dependente, a agricultura brasileira não teve como prioridade a divisão das grandes propriedades rurais e nem o abastecimento dos mercados locais, mas a expansão das lavouras de gêneros agroexportáveis, o que sedimentou a tendência de concentração fundiária²⁰² no país que não viu florescer agricultura familiar flexível e avançada que se tem nos países europeus²⁰³.

Fica assim caracterizada a questão agrária brasileira, tema que muito importa na consideração dos problemas existentes no campo, e fundamental na análise da compra de terras por não nacionais.

Contudo, resta ainda observar a situação em que se encontram os estrangeiros que desejam adquirir imóveis rurais brasileiros, e compreender porque o assunto passou a merecer atenção, principalmente, após 1998. Por esta razão, o presente capítulo apresentará alguns aspectos da Lei nº 5.709, de 1971, e da legislação pertinente.

Desta forma, pretende-se esclarecer o modo como se dão as compras de terras por estrangeiros no Brasil e apresentar a discussão que se iniciou após a publicação do parecer GQ-181, de 1998, da AGU.

²⁰¹ Cf. PRADO JUNIOR, 1967.

²⁰² Cf. Ibid.

²⁰³ Cf. ABRAMOVAY, 2007.

2.1 DAS RESTRIÇÕES À COMPRA DE TERRAS POR ESTRANGEIROS NO BRASIL

Até 1580, quando Portugal se submeteu à dominação espanhola²⁰⁴, era frequente a presença de estrangeiros na América portuguesa²⁰⁵, aos quais era facultado estabelecer suas atividades livremente, não havendo ainda restrição de comércio direto entre o Brasil e países estrangeiros.

Com o domínio espanhol, as restrições que a Espanha impunha às suas próprias colônias foram estendidas à colônia portuguesa. O comércio entre a colônia e a Europa se converteu em contrabando.

Sessenta anos depois, com o rompimento do vínculo entre Portugal e Espanha, todavia, foram mantidas as políticas restritivas de comércio entre o Brasil e o estrangeiro, endurecidas a ponto de se reservar o comércio com a colônia e o direito de nela estabelecer atividades somente aos portugueses. Desta forma, a metrópole conseguiu compensar parte do prejuízo resultante da perda da hegemonia portuguesa nas relações com o Oriente ao adotar regime que impunha às colônias a tarefa de fornecer os gêneros interessantes ao mercado europeu²⁰⁶.

Neste sentido, esclarece Caio Prado Junior que até o século XVIII, Portugal reservou para si o comércio com o Brasil, permitindo que apenas portugueses se estabelecessem na colônia.

²⁰⁴ Portugal manteve sua autonomia, mas foi governado por um Vice-Rei em nome do soberano da espanhol até 1640. Cf. PRADO JUNIOR, 1967; FURTADO, 2000; FAORO, 1975.

²⁰⁵ “Desde muito longe, os comerciantes estrangeiros, sobretudo os italianos, gozavam, mercê de favores do soberano, de privilégios para desenvolver suas atividades, sediadas em Lisboa”. FAORO, op. cit., p. 54.

²⁰⁶ Cf. PRADO JUNIOR, op. cit., p. 52-55.

Portugal independente não só manterá a mesma política, mas a tornará mais severa. Penas rigorosas serão impostas em 1661 àqueles que permitissem ou facilitassem o comércio de navios estrangeiros no Brasil. A estes só seria facultado penetrar nos portos da colônia por arribada forçada. Sòmente algumas potências obterão certas facilidades, mais ou menos impostas ao soberano português que apenas ascendera ao trono e ainda não se consolidara nêle. Assim a Inglaterra, a Holanda, a França. [...] Mas à medida que avançamos pelo século XVIII tudo isto vai desaparecendo. Quando chegamos pelos fins do período que nos ocupa, meados daquele século, o comércio brasileiro e o direito de se estabelecer no país estarão reservados exclusivamente aos nacionais portugueses²⁰⁷.

Porém, as restrições não atingiram apenas os estrangeiros uma vez que aos colonos brasileiros não era facultado comercializar ou fabricar os produtos que se encontravam sob o monopólio de companhias privilegiadas. E, à medida em que a população da colônia busca alternativas para estabelecer suas atividades, surgem novos regulamentos que impedem a produção de gêneros desinteressantes à metrópole, ou que pudessem concorrer com aqueles que eram fornecidos diretamente por Portugal, como ocorreu com a aguardente, com a pimenta e a canela, por exemplo²⁰⁸.

Após a vinda da família real portuguesa para o Brasil em 1808, foi publicado o Decreto de 25 de novembro²⁰⁹, que permitiu a concessão de sesmarias aos estrangeiros residentes no Brasil, em razão de ser “conveniente ao real serviço e ao bem público” e a fim de “aumentar a lavoura e a população” da colônia portuguesa.

A partir de 1850, como já se comentou, a vinda de estrangeiros para o Brasil foi incentivada em razão do interesse em fornecer mão-de-obra às grandes propriedades rurais que já sentiam as perdas decorrentes do fim do tráfico negreiro. Os imigrantes foram convencidos a deixar a Europa em busca de dias melhores em lugar onde pudessem ser livres, isto é, onde pudessem ter acesso à terra. É válido transcrever as impressões de Thomas Davatz a respeito da real situação reservada aos colonos que desembarcaram no Brasil.

²⁰⁷ Ibid., p. 52-53.

²⁰⁸ PRADO JUNIOR, 1967, p. 53-55.

²⁰⁹ “Sendo conveniente ao meu real serviço e ao bem publico, augmentar a lavoura e a população, que se acha muito diminuta neste Estado; e por outros motivos que me foram presentes: hei por bem, que aos estrangeiros residentes no Brazil se possam conceder datas de terras por sesmarias pela mesma fôrma, com que segundo as minhas reaes ordens se concedem aos meus vassallos, sem embargo de quaesquer leis ou disposições em contrario”. BRASIL. Decreto de 25 de novembro de 1808. **Colecção das Leis do Brazil de 1808**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1891, p. 166.

A princípio acreditei, conforme se pode verificar de diversas passagens anteriores da presente obra, que as altas autoridades do império tinham o firme desejo de agradar os colonos, de libertá-los e de fazer dêles cidadãos com direitos iguais aos dos brasileiros natos. Achava que no momento em que soubessem da lamentável situação nos estabelecimentos de parceria, saberiam tomar medidas que dessem testemunho de sua boa vontade e colocar os colonos em posição honrosa²¹⁰.

A Lei de Terras, de 1850, visava criar obstáculos à aquisição de terras pelos mais humildes, independentemente de serem eles estrangeiros ou não. De outro modo, não apenas os imigrantes, como também os caboclos, as pessoas da terra e escravos libertos não trabalhariam nas grandes lavouras que tanto careciam de pessoal e buscariam espaço dentro do imenso território para cultivar gêneros voltados à subsistência. A restrição aquisitiva se impunha, não em razão de serem estrangeiros ou pobres os adquirentes, mas a fim de impedir a instalação de crise nas grandes fazendas.

Vicente Cavalcanti Cysneiros aponta que a hostilidade em relação ao estrangeiro surge a partir do momento em que os grupos humanos se organizam e passam a temer a aproximação daqueles que não fazem parte da comunidade. Segundo o autor, a legislação a respeito da compra de terras por estrangeiros começou a ser abrandada para permitir a eles direitos aproximados aos dos nacionais a partir da Revolução Francesa, quando a França passou a reconhecer a igualdade, desde que houvesse reciprocidade²¹¹.

Em 1854, o Decreto do Governo Imperial nº 1.318 estabelecia em seu artigo 82 que “Dentro da zona de dez léguas contíguas aos limites do Império com Países estrangeiros, e em terras devolutas, que o Governo pretender povoar, estabelecer-se-ão Colônias Militares”. As zonas de ocupação militar dizem respeito à colonização por brasileiros por questões de segurança²¹².

Destaca-se ainda o artigo 166, da Constituição de 1934, que prevê faixa de cem quilômetros ao longo das fronteiras, onde nenhuma concessão de terras ou de vias de comunicação, nem a abertura destas se efetuariam “[...] sem audiência do Conselho Superior da Segurança Nacional, estabelecendo este o predomínio de capitais e trabalhadores nacionais e determinando as ligações interiores necessárias à defesa das zonas servidas pelas estradas de

²¹⁰ DAVATZ, 1972, p. 178.

²¹¹ CYSNEIROS, Vicente Cavalcanti. **Aquisição de imóvel rural por estrangeiros**. Brasília: Fundação Petrônio Portella, 1982, p. 9-18.

²¹² Cf. *Ibid.*, p. 16.

penetração”. Já a Constituição de 1937 estendeu a faixa de fronteira até os cento e cinquenta quilômetros, consoante artigo 165.

Em decorrência da Norma Constitucional de 1934, foi criado o Conselho de Defesa nacional pelo Decreto Federal nº 23.873, de 15 de fevereiro de 1934. O Decreto nº 4.783, de 5 de outubro de 1942, criou e estruturou a Comissão de Faixa de Fronteiras, cabendo a esta normatizar e controlar a fixação de estrangeiros nestas áreas²¹³.

No Brasil, antes da publicação do o Ato Complementar nº 45, desconhece-se a existência de legislação específica no sentido de restringir o acesso de estrangeiros à propriedade de terras além do território localizado em faixas de fronteiras. As primeiras referências neste sentido datam de janeiro de 1969, quando o referido Ato Complementar determinou que somente brasileiro ou estrangeiro que residisse no país estaria apto a adquirir propriedade, *in verbis*:

Art. 1º. A aquisição de propriedade rural no território nacional somente poderá ser feita por brasileiro ou por estrangeiro residente no país.
Parágrafo único. O disposto neste artigo não se aplica aos casos de transmissão causa mortis.

Como estrangeiro residente no país compreendia-se aquele que no Brasil permanecesse definitivamente, cabendo a legislação especial o estabelecimento de condições e limites aos quais estariam submetidos os estrangeiros que desejassem adquirir terras brasileiras. Desta feita, pretendia-se a “[...] defesa da integridade do território nacional, a segurança do Estado e a justa distribuição da propriedade”²¹⁴.

O Decreto-lei nº 494, de março de 1969, regulamentava o Ato Complementar nº 45, estabelecendo limitações quanto à extensão das áreas, necessidade de requerimento de autorizações e obrigações direcionadas aos tabeliães e oficiais de registro de imóveis.

Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 01, de outubro de 1969, conferiu à matéria *status* constitucional, justificando a imposição de limites à aquisição de terras por

²¹³ Ibid., p. 17.

²¹⁴ Cf. Ato Complementar nº 45/69, art. 3º.

estrangeiros com a necessidade de se proteger a integridade do território, além da segurança nacional e da distribuição justa da propriedade.

Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969

Art. 153. A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

.....

 §34. A lei disporá sobre a aquisição da propriedade rural por brasileiro e estrangeiro residente no país, assim com por pessoa natural ou jurídica, estabelecendo condições, restrições, limitações e demais exigências, para a defesa da integridade do território, a segurança do Estado e justa distribuição da propriedade.

Em 1971, a Lei nº 5.709, regulamentada pelo Decreto no 74.965, de 1974, passou a regular a aquisição de imóveis rurais por estrangeiros residentes ou pessoas jurídicas estrangeiras autorizadas a funcionar no Brasil. Este diploma também tornava suas restrições aplicáveis às pessoas jurídicas brasileiras das quais participassem estrangeiros não residentes ou não sediados no país que fossem portadores da maior parte do capital social. Observe-se:

Lei nº 5.709/71

Art. 1º O estrangeiro residente no País e a pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil só poderão adquirir imóvel rural na forma prevista nesta Lei.

§1º Fica, todavia, sujeita ao regime estabelecido por esta Lei a pessoa jurídica brasileira da qual participem, a qualquer título, pessoas estrangeiras físicas ou jurídicas que tenham a maioria do seu capital social e residam ou tenham sede no Exterior.

Em 1993, a Lei nº 8.629, artigo 23, estenderia as limitações constantes da Lei nº 5.709/71 aos casos de arrendamento de terras brasileiras por estrangeiros residentes e pessoas jurídicas que tivessem autorização para funcionar.

Com a promulgação da Constituição de 1988, o assunto deixou de figurar no texto constitucional. Contudo, não deixou de integrar a pauta de discussões. Questionava-se, então, acerca da recepção ou não do §1º, do artigo 1º, da Lei nº 5.709.

Tinha-se como centro o artigo 171, da Constituição, que estabelecia os conceitos de empresa brasileira e empresa brasileira de capital nacional. Diante destes conceitos, restava saber se caberia aplicar as restrições impostas pela lei de 1971 às empresas brasileiras definidas no artigo 171, I, da Constituição, *in verbis*:

Art. 171. São consideradas:

I - empresa brasileira a constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País;

II - empresa brasileira de capital nacional aquela cujo controle efetivo esteja em caráter permanente sob a titularidade direta ou indireta de pessoas físicas domiciliadas e residentes no País ou de entidades de direito público interno, entendendo-se por controle efetivo da empresa a titularidade da maioria de seu capital votante e o exercício, de fato e de direito, do poder decisório para gerir suas atividades.

Considerando o conceito de empresa brasileira apresentado pela Constituição de 1988, havia dúvida se a pessoa jurídica da qual participassem pessoas estrangeiras detentoras da maioria do capital social, residentes ou sediadas no exterior, poderia ser tida como empresa brasileira caso se enquadrasse nos quesitos dispostos pelo artigo 171, I. Em outras palavras, empresa que tivesse sede e administração no Brasil seria considerada brasileira independentemente de ser controlada por estrangeiro?

Em 1994, o Ministro da Agricultura solicitou a audiência da Advocacia-Geral da União (AGU) acerca da recepção pela Constituição de 1988 do §1º, do art. 1º, da Lei nº 5.709.

Em seu parecer, o Advogado-Geral da União, Geraldo Magela Da Cruz Quintão, entendeu que o §1º, do artigo 1º, da Lei nº 5.709, de 1971, não fora recepcionado pela nova Constituição, uma vez que isto implicaria criar limite à empresa brasileira, quando o legislador constituinte não o fazia. Somente norma de caráter constitucional poderia estabelecer diferença entre os tipos de empresa brasileira elencados no artigo 171.

O parecer da AGU, adquire caráter normativo e efeito vinculante em relação aos órgãos e entidades da Administração Federal quando é aprovado pelo Presidente da República e, posteriormente, publicado com despacho presidencial²¹⁵.

²¹⁵ Cf. Lei Complementar nº 73/93, art. 40.

O parecer de 1994 foi aprovado. Contudo, não houve publicação. Deste modo, a interpretação nele exposta obrigava apenas as repartições interessadas, os órgãos jurídicos da AGU ou a ela vinculados.

O artigo 171, da Constituição Federal foi revogado pela EC nº 06, em 1995. Em decorrência da revogação deste dispositivo, pediu-se o reexame do Parecer LA-04, de 1994.

Em 1998, o Parecer GQ-181 ratificou a tese de não recepção do §1º, do artigo 1º, da Lei nº 5.709, e acrescentou que não poderia haver repristinação do dispositivo revogado por força do disposto no artigo 2º, §3º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), segundo o qual “Salvo disposição em contrário, a lei revogada não se restaura por ter a lei revogadora perdido a vigência”.

Portanto, conforme o aduzido no Parecer GQ-181, empresas apenas formalmente brasileiras estariam aptas a adquirir terras brasileiras não necessitando cumprir quaisquer requisitos específicos nem passar pelas restrições impostas às empresas estrangeiras.

Diante da grande controvérsia gerada pela impossibilidade de se controlar a aquisição de terras por estrangeiros eficientemente, a Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República solicitou novo parecer da AGU. Tal pedido teve como fundamento a nova conjuntura política e econômica do país.

O novo parecer da AGU foi publicado em 2010. Segundo o Parecer LA-01 não há que se falar em revogação do controvertido dispositivo, uma vez que a Constituição confere vantagens às empresas brasileiras de capital nacional. Isto demonstraria a intenção do constituinte de estabelecer privilégios às empresas genuinamente nacionais em detrimento das empresas brasileiras somente. Assim, não haveria que se considerar a repristinação do §1º, do artigo 1º, da Lei nº 5.709, de 1971, já que ele sequer fora revogado.

Não é objetivo deste trabalho discutir qual dos pareceres da AGU merece ser adotado, e nem tecer considerações acerca da repristinação, ou das formas de tratamento que o legislador constituinte pretendeu atribuir a brasileiros ou estrangeiros. Os pareceres são citados a fim somente de esclarecer a situação em que se encontram as discussões a respeito da Lei nº 5.709.

Findo o breve relato acerca das modificações legislativas atinentes à compra de terras por estrangeiros no Brasil, passa-se à análise dos requisitos impostos pela legislação discutida no que tange à pessoa física e à jurídica.

2.1.1 Da aquisição de imóvel rural por pessoas físicas estrangeiras

A Lei nº 5.709, de 1971, estabelece diversos requisitos para permitir a aquisição de terras por estrangeiros. O primeiro deles é o estabelecimento de residência no Brasil²¹⁶.

Para que se lavre a escritura, o estrangeiro necessita apresentar seu documento de identidade além dos documentos que comprovem sua residência em território brasileiro²¹⁷.

Tratando-se de imóvel localizado em área considerada essencial à segurança nacional²¹⁸, faz-se necessário o assentimento prévio do Conselho de Defesa Nacional, consoante dicção do artigo 7º, da Lei nº 5.709, de 1971. O documento comprobatório integra o rol a ser apresentado ao oficial cartorário, devendo ser anexado à escritura pública.

Há ainda restrições concernentes à extensão da área que pode ser adquirida por estrangeiro. A compra de imóvel não superior a 03 (três) Módulos de Exploração Indefinida (MEI)²¹⁹ é livre, desde não se localize em faixa de fronteira e que não seja hipótese de segunda aquisição, quando é mister obter autorização do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)²²⁰.

No caso de aquisição de área que tenha entre 03 (três) e 50 (cinquenta) MEI é necessária a obtenção de autorização do INCRA²²¹. Se o imóvel, no entanto, possuir área superior a 20 (vinte) MEI, a autorização do INCRA é condicionada à aprovação do projeto de exploração²²².

²¹⁶ Cf. Lei 5.709/71, art. 1º.

²¹⁷ Cf. Lei 5.709/71, art. 9º, I e II.

²¹⁸ Art. 1º, da Lei nº 6.634, de 1979. É considerada área indispensável à Segurança Nacional a faixa interna de 150 Km (cento e cinquenta quilômetros) de largura, paralela à linha divisória terrestre do território nacional, que será designada como Faixa de Fronteira.

²¹⁹ O Módulo de Exploração Indefinida é unidade de medida expressa em hectares para imóveis de exploração não definida, a partir do conceito de módulo rural. A dimensão do MEI é variável, entre 5 e 100 hectares, a depender da Zona Típica de Módulo (ZTM) do município onde se localiza o imóvel. A ZTM é determinada pelo INCRA que identifica características ecológicas e econômicas homogêneas de cada região, tendo por base a divisão microrregional estabelecida pelo IBGE considerando as influências demográficas e econômicas de grandes centros urbanos.

²²⁰ Cf. Decreto nº 74.965/74, art. 7º, §3º.

²²¹ Cf. Decreto nº 74.965/74, art. 7º, §2º.

²²² Cf. Decreto nº 74.965/74, art. 7º, §4º.

É importante destacar que a área total adquirida por pessoa física estrangeira só pode ultrapassar a extensão correspondente a cinquenta MEI no caso de autorização do Congresso Nacional²²³. Não havendo tal autorização, conforme o artigo 7º, do Decreto nº 74.965, “A aquisição de imóvel rural por pessoa física estrangeira não poderá exceder a 50 (cinquenta) módulos de exploração indefinida, em área contínua ou descontínua”.

Além das restrições atinentes ao tamanho da área adquirida por estrangeiros, há outra que considera o município onde se situa o imóvel. Conforme dispõe o artigo 12, da Lei nº 5.709, a área rural pertencente a estrangeiros não pode ultrapassar um quarto da área total do município.

Pessoas de mesma nacionalidade não podem ser proprietárias de área superior a 40% (quarenta por cento) do pertencente a estrangeiros no município onde se localizem os imóveis rurais²²⁴. Não se submetem à esta exigência as pessoas estrangeiras que tenham cônjuge ou filho brasileiro²²⁵.

O artigo 14, da Lei nº 5.709, diz ser vedada a doação de terras da União ou dos Estados a pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras.

2.1.2 Da aquisição de imóvel rural por pessoas jurídicas estrangeiras

Somente pessoa jurídica com autorização para funcionar no Brasil possui permissão de adquirir terras brasileiras²²⁶. É válido destacar que sofrem as mesmas restrições as pessoas jurídicas brasileiras das quais participem, a qualquer título, pessoas estrangeiras, físicas ou jurídicas, que tenham a maioria do seu capital social e residam ou tenham sede no exterior.

²²³ Até 1993, a Lei nº 5.709, estabelecia, em seu artigo 12, que cabia ao Presidente da República autorizar a aquisição além dos limites fixados em caso de imóvel rural vinculado a projetos prioritários. Conforme o artigo 23, §2º, da Lei nº 8.629, de 1993, compete ao Congresso Nacional autorizar a aquisição ou o arrendamento de áreas que ultrapassem os limites fixados na Lei nº 5.709.

²²⁴ Cf. Lei nº 5.709/71, art. 12.

²²⁵ A imposição de outros requisitos a estrangeiros casados com pessoas de nacionalidade brasileira ou que possuíssem filhos brasileiros foi discutida nos pareceres N-29, de 1980, e P-015, de 1982, ambos da Consultoria-Geral da União (CGR). Concluiu-se pela não aplicação da restrição constante no artigo 12, da Lei nº 5.709. Contudo, devem ser observadas todas as outras condições e requisitos dispostos na legislação, não podendo o estrangeiro se esquivar de obter autorização do INCRA no caso de compra de imóvel que possua área entre três e vinte MEI, por exemplo.

²²⁶ Cf. Lei nº 5.709/71, art. 1º.

Segundo dicção do artigo 5º, da Lei nº 5.709, de 1971, as terras adquiridas por pessoas jurídicas estrangeiras devem ser destinadas “[...] à implantação de projetos agrícolas, pecuários, industriais, ou de colonização, vinculados aos seus objetivos estatutários”. A análise dos projetos é determinada pelo artigo 11, do Decreto 74.965:

Art. 11 A pessoa jurídica estrangeira, autorizada a funcionar no Brasil, ou a pessoa jurídica brasileira, na hipótese do artigo 1º § 1º, só poderão adquirir imóveis rurais quando estes se destinem à implantação de projetos agrícolas pecuários, industriais, ou de colonização vinculados aos seus objetivos estatutários.

§1º. A aquisição dependerá da aprovação dos projetos pelo Ministério da Agricultura, ouvido o órgão federal competente.

§2º. São competentes para apreciar os projetos:

- a) o INCRA, para os de colonização;
- b) a SUDAM e a SUDENE, para os agrícolas e pecuários situados nas respectivas áreas;
- c) O Ministério da Indústria e do Comércio, para os industriais e turísticos, por intermédio do Conselho do Desenvolvimento Industrial e da Empresa Brasileira de Turismo, respectivamente.

No caso de o adquirente se tratar de sociedade anônima, faz-se obrigatória a forma nominativa caso a empresa se dedique ao loteamento rural, à exploração direta do imóvel, ou possua imóveis rurais não vinculados às atividades estatutárias²²⁷.

No momento do registro do imóvel deve constar da escritura a transcrição do ato que concedeu autorização para a aquisição, além dos documentos comprobatórios da constituição e licença para funcionamento no Brasil²²⁸.

Se se tratar de aquisição de imóvel em faixa de fronteira é preciso obter o assentimento prévio do Conselho de Defesa Nacional²²⁹. O documento, do mesmo modo que ocorre no caso de aquisição de terras brasileiras por pessoa física estrangeira, deverá constar da escritura do bem.

No que tange aos limites relacionados à extensão da área adquirida por pessoa jurídica estrangeira, verifica-se que a aquisição é livre nos casos de imóveis que não excedam

²²⁷ Cf. Lei nº 5.709/71, art. 6º.

²²⁸ Cf. Lei nº 5.709/71, art. 9º, parágrafo único.

²²⁹ Cf. Lei nº 5.709/71, art. 7º.

03 (três) MEI e não se localizem em áreas indispensáveis à segurança nacional, salvo hipótese de segunda aquisição, quando é necessária a autorização do INCRA.

No caso de aquisição de área superior a 03 (três) e inferior a 100 (cem) MEI será sempre necessária a aprovação do projeto de exploração pelo Ministério competente, concedida após a oitiva do órgão federal de desenvolvimento regional.

Lei nº 5.709/71

Art. 5º As pessoas jurídicas estrangeiras referidas no art. 1º desta Lei só poderão adquirir imóveis rurais destinados à implantação de projetos agrícolas, pecuários, industriais, ou de colonização, vinculados aos seus objetivos estatutários.

§ 1º - Os projetos de que trata este artigo deverão ser aprovados pelo Ministério da Agricultura, ouvido o órgão federal competente de desenvolvimento regional na respectiva área.

§ 2º - Sobre os projetos de caráter industrial será ouvido o Ministério da Indústria e Comércio.

É importante destacar que a área total adquirida por pessoa física estrangeira só pode ultrapassar a extensão correspondente a 100 (cem) MEI no caso de autorização do Congresso Nacional, conforme se faz no caso de aquisição por pessoa física que ultrapasse o limite de 50 (cinquenta) MEI.

As mesmas considerações acerca da área do município onde se situam os imóveis são aplicáveis no caso de aquisição de terras por pessoas jurídicas estrangeiras.

Assim, a área rural que esteja em propriedade de estrangeiros não pode ultrapassar um quarto da área total do município. Também não se permite que pessoas de mesma nacionalidade sejam proprietárias de área superior a 40% (quarenta por cento) do pertencente a estrangeiros no município onde se localizem os imóveis rurais²³⁰.

A vedação estabelecida pelo artigo 14, da Lei nº 5.709, também se aplica a pessoas jurídicas estrangeiras.

²³⁰ Cf. Lei nº 5.709/71, art. 12, §1º.

2.2 DA COMPRA DE TERRAS POR ESTRANGEIROS NO BRASIL APÓS 1998

Após a publicação do Parecer GQ-181, dificultou-se o controle sobre a compra de imóveis rurais brasileiros por pessoas jurídicas estrangeiras. Bastaria que se constituísse empresa brasileira, pois independentemente de seu controle repousar nas mãos de estrangeiros, seria possível adquirir ou arrendar terras no país, dispensando-se a apresentação de projetos de exploração e a espera pelas autorizações de compra a depender do tamanho do imóvel.

É na aquisição de terras por empresas controladas por estrangeiros que reside boa parte da polêmica gerada pelos pareceres da AGU a respeito da aquisição de terras por estrangeiros. Após publicado o primeiro parecer em 1998, surgiram diversas notícias na imprensa²³¹ a respeito da grande movimentação destas empresas em busca de imóveis rurais no país, destacando-se outrossim o interesse de outros países da América Latina em resguardar seus imóveis rurais²³².

Em 2007, um grupo japonês teria adquirido 100 cem mil hectares de terras nos estados do Maranhão, Minas Gerais e Bahia que seriam destinados ao cultivo de soja, aproveitando-se do caminho aberto pelo parecer, usando-o como artifício para não cumprir os requisitos determinados pela Lei nº 5.709²³³.

Entre os anos de 2002 e 2008, investidores estrangeiros teriam aplicado mais de 2,4 bilhões de dólares na compra de terras brasileiras²³⁴. Mais de 500 (quinhentos) mil hectares de terras teriam sido adquiridos por estrangeiros no Brasil entre setembro de 2007 e maio de 2010. Esta área seria quase equivalente à extensão do Estado do Rio de Janeiro. Somente no Estado de Goiás, estrangeiros teriam adquirido 787 imóveis rurais no ano de 2007 e, em 2010, este número alcançaria 843 imóveis rurais²³⁵.

²³¹ Cf. ODILLA, Fernando. Estrangeiros compram 22 campos de futebol por hora. **Folha de São Paulo**, São Paulo, n. 29798, p. 3, 2 nov. 2010; VAZ, 2010; FAVARO, Thomas. Busca pela boa terra. **Veja**, São Paulo, n. 2090, p.157, 10 dez. 2008.

²³² MORALES, Magdalena. et. al. Argentina quer limite à compra de terras por holding estrangeira. **Estadão**, Buenos Aires, 27 abr. 2011.

²³³ Cf. FAVARO, op. cit., p. 57

²³⁴ Cf. O BRASIL para brasileiros. **Carta Capital**, São Paulo, n. 638, p. 22, 23 mar. 2011.

²³⁵ Cf. ODILLA, op. cit.

Investidores estrangeiros, principalmente estadunidenses, argentinos e chineses, aqueceram, e vem aquecendo, o mercado de terras no MAPITOBA. No Estado do Piauí, 82 imóveis estão registrados em nome de empresas estrangeiras; o total dessa área corresponde a 59 mil hectares. Abundantes exemplos de propriedade fundiária estrangeira podem ser observados nos municípios de Bom Jesus, Uruçuí e Ribeiro Gonçalves, localizados no Sul do Piauí. Na Região Oeste da Bahia, vilas de produção como Coaceral, Aproxama e Garganta sediam também grandes fazendas controladas por grupos estrangeiros²³⁶.

A compra de terras por países como China, Japão, Estados Unidos e Coreia já teria provocado elevação do preço dos imóveis rurais na região Centro-Oeste em até 300%²³⁷.

Em junho de 2008, o INCRA divulgou que 5,5 milhões de hectares pertenceriam a não nacionais²³⁸. Em 2010, o próprio INCRA fez constar em sua página na rede mundial de computadores a referência à procura destas terras, segundo reportagem publicada pelo Correio Brasiliense, informando que 4,3 milhões de hectares do território brasileiro pertenceriam a estrangeiros. É o que se observa do trecho extraído a seguir:

São 4,3 milhões de hectares distribuídos em 3.694 municípios. Ao contrário do que muitos imaginam, o maior interesse não está na Amazônia. As terras estrangeiras concentram-se em estados do Centro-Oeste e do Sudeste, com destaque absoluto para o Mato Grosso, onde 844 mil hectares estão nas mãos de corporações transnacionais²³⁹.

No entanto, não existem dados oficiais²⁴⁰ a respeito da quantidade de estrangeiros que possuem terras no Brasil, sobretudo porque após o primeiro parecer da AGU os cartórios brasileiros deixaram de informar as aquisições feitas por empresas que anteriormente se enquadravam no disposto no §1º, da lei de 1971, como compras feitas por estrangeiros.

Evidência disto é a discrepância existente entre os números divulgados e os resultados obtidos pelo Censo de 2006.

²³⁶ PAULA JÚNIOR, Edmar Teixeira de. O estrangeiro e a propriedade da terra no MAPITOBA: a última fronteira agrícola do cerrado. **Revista UFG**, Goiânia, n. 9, Dez. 2010, p. 125.

²³⁷ Cf. VAZ, 2010.

²³⁸ Cf. INCRA, 2008.

²³⁹ VAZ, Lucio. Mais de 4 milhões de hectares estão sob comando de estrangeiros. **Correio Brasiliense** [online], Brasília, 9 jun. 2010.

²⁴⁰ Presidente do INCRA em março de 2008, Rolf Hackbart afirmou que o órgão não tinha condições de avaliar a situação de modo preciso em razão da falta de informações precisas disponibilizadas por parte dos cartórios. Cf. BRASIL, 2010, fl. 8.

De acordo com os dados fornecidos pelo IBGE, dos 5.175.489 estabelecimentos rurais existentes no Brasil, apenas 6.891 seriam dirigidos por estrangeiros, o que corresponderia a 1.697.677 hectares dos 329.941.383 hectares que equivalem à área total.

Características da pessoa que dirige o estabelecimento	Condição legal do produtor							
	Produtor individual		Condomínio, consórcio ou sociedade de pessoas		Cooperativa		Sociedade anônima ou por cotas de responsabilidade limitada	
	Estabelecimentos	Área (ha)	Estabelecimentos	Área (ha)	Estabelecimentos	Área (ha)	Estabelecimentos	Área (ha)
Total	4 952 138	278 232 822	115 699	18 201 668	9 084	1 383 241	53 638	27 865 979
Naturalidade ou nacionalidade da pessoa que dirige o estabelecimento								
Rondônia	8 520	1 018 717	178	49 555	14	925	29	10 109
Acre	25 342	2 669 472	210	28 026	83	30 433	62	14 134
Amazonas	64 030	2 682 486	1 164	100 068	113	10 011	144	21 325
Roraima	2 831	633 269	173	14 103	9	2 706	7	7 952
Para	142 930	7 524 760	2 269	176 485	342	44 653	415	200 696
Amapá	3 692	451 548	40	21 776	10	1 677	16	989
Tocantins	30 043	6 204 856	412	164 794	51	13 524	249	153 614
Maranhão	291 136	12 488 943	3 712	252 830	273	21 846	1 584	269 072
Piauí	244 521	8 810 868	6 326	203 150	148	9 974	1 622	121 997
Ceará	400 179	10 016 633	6 661	307 259	246	45 601	1 627	604 804
Rio Grande do Norte	84 752	3 433 351	1 346	136 675	80	5 547	682	113 137
Paraíba	172 463	4 604 619	3 642	115 819	144	9 028	666	217 472
Pernambuco	313 601	6 627 036	4 503	284 236	287	23 299	1 065	870 362
Alagoas	126 533	2 294 941	2 363	79 758	168	34 182	729	431 123
Sergipe	104 107	2 191 055	910	43 242	143	13 707	294	59 477
Bahia	749 578	25 861 846	16 492	818 956	695	62 961	2 394	921 636
Minas Gerais	599 483	37 685 558	12 760	1 834 948	1 167	173 339	4 492	3 786 097
Espírito Santo	98 414	4 705 768	3 347	248 468	196	20 917	618	457 064
Rio de Janeiro	56 519	2 570 887	1 315	179 465	404	22 373	684	552 373
São Paulo	236 116	27 210 308	9 898	3 714 192	1 102	198 015	23 367	9 161 411
Paraná	301 293	21 116 462	10 792	2 440 023	1 349	314 983	3 186	2 307 492
Santa Catarina	188 351	8 617 106	4 644	644 496	454	44 456	2 213	1 464 317
Rio Grande do Sul	486 753	26 172 991	19 226	3 744 707	985	111 850	5 053	2 539 729
Mato Grosso do Sul	38 911	16 639 677	651	833 265	71	26 182	562	1 009 666
Mato Grosso	31 950	8 735 719	654	729 343	42	44 252	245	604 724
Goiás	141 324	25 800 130	1 717	890 696	451	92 074	1 061	1 491 915
Distrito Federal	2 632	310 322	103	17 203	7	436	56	61 483
Alemanha	328	74 659	9	2 206	-	-	31	16 172
Espanha	263	28 911	5	1 125	1	x	15	11 920
Itália	433	74 864	8	634	2	x	53	57 551
Japão	1 978	161 355	48	11 708	20	742	148	47 551
Polônia	52	3 621	1	x	1	x	1	x
Portugal	1 365	376 108	68	72 628	8	2 168	85	70 961
Outro país	1 715	433 975	52	39 825	18	1 349	183	207 644

Figura 1. Condição legal do produtor, segundo as características da pessoa que dirige o estabelecimento (2006)²⁴¹

²⁴¹ IBGE, 2009, p. 191.

Destarte, não se pode precisar se os números apresentados pela imprensa brasileira, e, ousa-se afirmar, nem pelo próprio INCRA, correspondem à real situação do meio rural.

Outrossim, não seria possível determinar qual seria o destino dos recursos estrangeiros que ingressam no país com a finalidade de investir na compra de terras.

A publicação do Parecer LA-01, da AGU, em 2010, não resolveu a questão. De fato, a legislação brasileira não impede a compra de imóveis rurais por estrangeiros, apenas propõe requisitos para que a aquisição se efetue.

De acordo com o Advogado-Geral da União, Luís Inácio Lucena Adams, que proferiu o parecer de 2010, visava-se “[...] dotar o Estado brasileiro de instrumentos aptos a disciplinar e ordenar a distribuição do território nacional segundo suas superiores convicções”²⁴² e garantir o desenvolvimento do país. Além disso, a ausência de controle geraria a série de problemas enumerados pelo parecerista, *in verbis*:

7. Tal situação revestia-se, então, em junho de 2007, e reveste-se, ainda, de caráter estratégico, pois, a ausência de controle dessas aquisições gera, entre outros, os seguintes efeitos:

- a) expansão da fronteira agrícola com o avanço do cultivo em áreas de proteção ambiental e em unidades de conservação;
- b) valorização desarrazoada do preço da terra e incidência da especulação imobiliária gerando aumento do custo do processo desapropriação voltada para a reforma agrária, bem como a redução do estoque de terras disponíveis para esse fim;
- c) crescimento da venda ilegal de terras públicas;
- d) utilização de recursos oriundos da lavagem de dinheiro, do tráfico de drogas e da prostituição na aquisição dessas terras;
- e) aumento da grilagem de terras;
- f) proliferação de "laranjas" na aquisição dessas terras;
- g) incremento dos números referentes à biopirataria na Região Amazônica;
- h) ampliação, sem a devida regulação, da produção de etanol e biodiesel;
- i) aquisição de terras em faixa de fronteira pondo em risco a segurança nacional²⁴³.

²⁴² BRASIL, 2010, fl. 22.

²⁴³ Ibid., fl. 7.

Todavia, segundo a análise realizada a pedido da ABMR&A a burocracia envolvida na compra de terras serviria para afastar os investidores estrangeiros o que prejudicaria a expansão agrícola brasileira e aumentaria os preços dos alimentos em todo o mundo²⁴⁴.

O estudo afirma que seria necessário ampliar as áreas brasileiras destinadas ao cultivo de soja, milho, algodão e cana-de-açúcar em 11,3 milhões de hectares nos próximos 10 anos, a fim de equilibrar as distorções do mercado, e fazer com que a produção de alimentos acompanhe o crescimento demográfico mundial. Considerando que os países desenvolvidos já teriam atingido os limites de suas expansões agrícolas, caberia ao países em desenvolvimento, como o Brasil, expandir estas áreas, “[...] equilibrar os mercados e aliviar a pressão que os elevados níveis de preços exercem sobre as populações de baixa renda ao redor do mundo”²⁴⁵ (figuras 2 e 3).

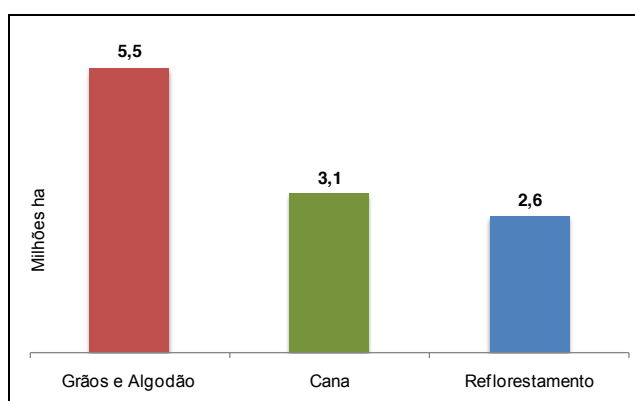


Figura 2. Necessidade de expansão de área nos próximos 10 anos²⁴⁶.

²⁴⁴ Cf. BARROS; PÊSSOA, 2011.

²⁴⁵ Ibid., p. 57-59.

²⁴⁶ Ibid., p. 44.

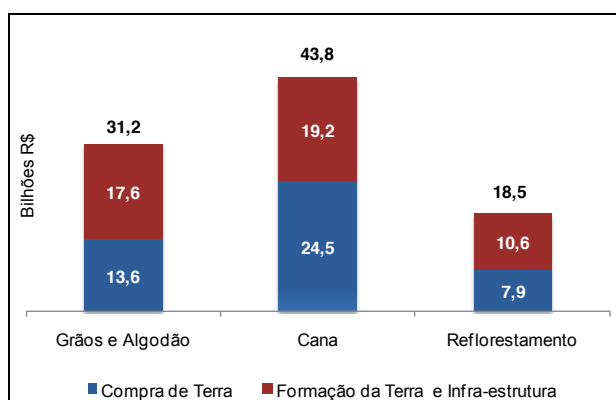


Figura 3. Necessidade de investimentos nos próximos 10 anos²⁴⁷.

Sem ajuda estrangeira em razão do Parecer LA-01, da AGU, os produtores brasileiros não conseguirão adquirir as terras suficientes à expansão do cultivo, pois não terão acesso aos 25 bilhões de reais que seriam investidos entre 2011 e 2012 “[...] caso não tivessem sido criadas as restrições decorrentes do recente Parecer da AGU sobre aquisição e arrendamento de terras agrícolas por empresas estrangeiras”²⁴⁸.

O estudo também afirma que questões como soberania nacional, venda de produtos a preços mais baixos para o exterior e especulação imobiliária podem ser enfrentadas com uso de outros instrumentos já dispostos na legislação brasileira, ou não constituiriam motivo de preocupação. A terra, sendo bem imóvel, e recurso renovável, e gozando da proteção da legislação ambiental, não colocaria em risco a segurança nacional, pois não pode ser deslocada. O controle dos preços das *commodities* poderia ser feito com auxílio da Receita Federal e a especulação imobiliária seria coibida pela aplicação da legislação que determina o cumprimento da função social da terra²⁴⁹.

A aplicação da Lei 5.709/71 a empresas brasileiras controladas por grupos estrangeiros interessados em investir na produção monocultora e predatória serviria, então, para retardar o desenvolvimento da moderna agricultura brasileira: o agronegócio.

Verifica-se que a regulação da compra de terras por estrangeiros é uma das nuances de discussão que a ela antecede: a questão agrária. De fato, o questionamento se dá em razão do temor de que, com a permissão dada aos estrangeiros, se agravem os problemas de fome e

²⁴⁷ Ibid., loc. cit.

²⁴⁸ BARROS; PÉSSOA, 2011, p. 59.

²⁴⁹ Ibid., p. 60-61.

miséria causados pela concentração fundiária. Portanto, a análise da questão agrária a ser feita no próximo capítulo, será essencial para auxiliar na investigação do problema.

3 DA QUESTÃO AGRÁRIA E DA COMPRA DE TERRAS POR ESTRANGEIROS

Nos capítulos que antecederam, buscou-se verificar os aspectos históricos e jurídicos que revestem a formação da estrutura agrária brasileira desde a época do descobrimento e esclarecer a polêmica que envolve a compra de terras por estrangeiros no Brasil.

Com efeito, a questão preocupa os grandes proprietários rurais que temem que a perda do investimento estrangeiro barre a expansão do agronegócio. Há ainda a preocupação expressa pelo Advogado-Geral de que a liberação das compras realizadas por estrangeiros interfira negativamente na questão agrária, agravando a concentração fundiária. Contudo, não há dados oficiais que confirmem a perda do investimento, nem a movimentação em busca das terras brasileiras.

A ciência de que “[...] é fundamentalmente sobre a base de unidades familiares de produção que se constituiu a imensa prosperidade que marca a produção de alimentos e fibras nas nações mais desenvolvidas”²⁵⁰ orienta a conclusão de que a investigação deve ter em vista o papel desempenhado pelos agricultores camponeses brasileiros.

Assim, objetiva-se verificar se a aquisição de terras por estrangeiros pode acelerar a tendência concentradora presente na colonização brasileira, prejudicando o abastecimento do mercado interno de alimentos e dificultando a solução da questão agrária.

3.1 DA ESTRUTURA FUNDIÁRIA CONTEMPORÂNEA

A análise da estrutura agrária alemã conduziu Max Weber à previsão de que se formaria nos Estados Unidos grande questão social rural a partir do momento em que se esgotassem as terras livres. O monopólio das terras e a elevação de seus preços a ponto de garantir renda ao proprietário, aliados à diminuição das possibilidades de lucros constantes e proporcionais com o arriscado investimento na indústria e no comércio conduziram os

²⁵⁰ ABRAMOVAY, 2007, p. 29.

fazendeiros capitalistas a lutarem pela preservação hereditária de seus bens, já que os “[...] monopólios da terra sempre criam uma aristocracia política”²⁵¹.

Com o surgimento da aristocracia, a “[...] forma pela qual a terra é distribuída torna-se de importância decisiva para a diferenciação da sociedade e para todas as condições econômicas e políticas do país”²⁵². A dificuldade de aquisição da propriedade rural por outra forma que não a herança e a menor valorização da força de trabalho dos lavradores diminuem as possibilidades de ascensão social²⁵³.

No Brasil, a aquisição da terra corresponde a boa parte do capital a ser investido na agricultura. Somente após a compra do imóvel é possível estabelecer os gastos a serem direcionados efetivamente à produção. Os empreendimentos agrários, quando se iniciam, já começam do desfalque causado pela compra da fazenda, que em razão da concentração fundiária tem preços elevados. “Isso determina em favor dos grandes proprietários uma situação que virtualmente se equipara à do monopólio”²⁵⁴.

A propriedade de grandes extensões de terra conferia ao fazendeiro alemão prestígio social, razão pela qual o preço de um lote ultrapassava o valor expresso em produtividade, o que dificultava o acesso dos mais pobres à terra²⁵⁵. No Brasil, de igual modo, desde a colonização, o *status* de grande proprietário remetia à idéia de importância política ou econômica²⁵⁶. Há constante movimento de expansão da agricultura patronal a cada novo ciclo que favorecia as negociações dos grandes fazendeiros no mercado internacional, enquanto os pequenos agricultores se estabeleciam durante as épocas de crise nas grandes propriedades²⁵⁷.

O camponês proprietário de pequenas glebas, mas que consegue se adaptar à ordem capitalista, consegue manter-se independente em razão da qualidade de seu trabalho e da facilidade com a qual se adapta às necessidades dos mercados locais²⁵⁸ e busca o auxílio dos membros de sua comunidade. Já o lavrador que não se adequa às condições de produção e

²⁵¹ WEBER, Max. Capitalismo e sociedade rural na Alemanha. In: **Os economistas**. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1997, p. 139-140.

²⁵² Ibid., p. 122.

²⁵³ Cf. Ibid., p. 122.

²⁵⁴ PRADO JUNIOR, Caio. **A questão agrária**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1979, p. 134.

²⁵⁵ WEBER, op. cit., p. 126.

²⁵⁶ Cf. FAORO, 1979, p. 407-408.

²⁵⁷ Cf. PRADO JUNIOR, 1967.

²⁵⁸ Max Weber se refere à agricultura familiar praticada em nações desenvolvidas, também citada por Ricardo Abramovay, mas que, com exceção de algumas propriedades situadas ao Sul do Brasil, onde foram instaladas colônias agrícolas a partir de 1808, não perfazem a maior parte da realidade existente nos pequenos imóveis rurais brasileiros. Cf. Ibid., 249-250.

administração, ou que não dispõe de espaço para o fazer, se converte em trabalhador assalariado²⁵⁹.

Caio Prado Junior afirma que a questão agrária brasileira²⁶⁰ consiste na “[...] deplorável situação de miséria material e moral da população trabalhadora do campo brasileiro”²⁶¹ decorrente da grande concentração fundiária e é marcada por péssimas condições de vida e trabalho para a maioria da população do campo. O autor destaca que a análise da questão agrária brasileira passa, necessariamente, pelo exame da estrutura agrária do país e o estabelecimento de relação entre a forma como se distribuem as propriedades rurais e as causas da miséria. Em outro plano ficaria o exame do concernente à Política Agrária de amparo aos trabalhadores menos favorecidos e o modo como lhes é possível administrar os poucos recursos de que dispõem para o cultivo da terra²⁶².

Francisco Graziano Neto entende que a compreensão da questão agrária deve ainda considerar os problemas relacionados aos impactos causados pelas atividades agrárias no ambiente. A contaminação dos solos, das águas e dos alimentos, a intoxicação dos trabalhadores, as alterações climáticas, o surgimento e descontrole de pragas e outros tantos aspectos que decorrem da exploração dos recursos naturais integram a discussão e merecem, portanto, alguma consideração. Tratam-se de aspectos que interferem na qualidade de vida do trabalhador rural e da população em geral, relacionando-se, portanto, diretamente à questão agrária²⁶³.

Primeiramente, no que tange à distribuição das terras brasileiras, verifica-se que os estabelecimentos rurais que possuem extensão inferior a 10 hectares ocupam menos de 2,7% da área total dos estabelecimentos rurais conforme os três últimos Censos Agropecuários (1985, 1995-1996 e 2006). Já a área ocupada pelos estabelecimentos que possuem mais de 1.000 hectares concentra mais de 43% do total neste mesmo período.

²⁵⁹ WEBER, 1997, p. 124-126.

²⁶⁰ Razoável síntese do assunto se encontra na seguinte obra: SILVA, José Graziano. **O que é questão agrária**. 6. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1983.

²⁶¹ PRADO JUNIOR, 1979, p. 22.

²⁶² Ibid., p. 18-19.

²⁶³ GRAZIANO NETO, 1988, p. 9-16.

Estrato de área	Área dos estabelecimentos rurais (ha)		
	1985	1995	2006
Total	374 924 421	353 611 246	329 941 393
Menos de 10 ha	9 986 637	7 882 194	7 798 607
De 10 ha a menos de 100 ha	69 565 161	62 693 585	62 893 091
De 100 ha a menos de 1 000 ha	131 432 667	123 541 517	112 696 478
1 000 ha e mais	163 940 667	159 493 949	146 553 218

Figura 4. Área dos estabelecimentos rurais, segundo o extrato de área (1985-2006)²⁶⁴.

Ao analisar o de número de estabelecimentos, observa-se que a quantidade daqueles que têm área menor que 10 hectares corresponde a 47% do total. Ou seja, 47% dos estabelecimentos rurais ocupam menos de 2,7% da área rural do país.

Já os imóveis rurais que se estendem por mais de 1.000 hectares correspondem a 0,91% do total de estabelecimentos brasileiros, e estes ocupam 43% da área rural.

A figura 3 demonstra que os dados coletados nos três últimos Censos Agropecuários indicam a predominância de estabelecimentos de extensão superior a 1.000 hectares se considerada a totalidade da área rural do Brasil.

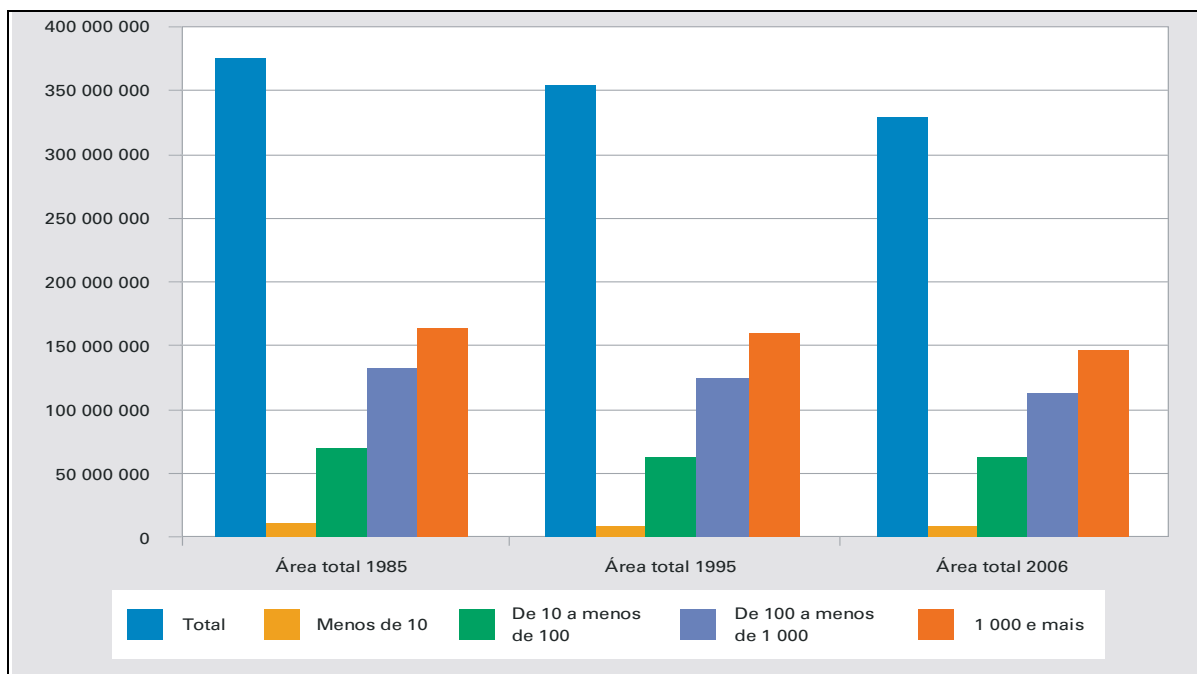


Figura 5. Distribuição dos estabelecimentos agropecuários, segundo os estratos de área (1985-2006)²⁶⁵.

²⁶⁴ IBGE, 2009, p. 107.

²⁶⁵ Ibid., p. 108.

Caio Prado Junior afirma que as grandes fazendas são mais sensíveis às variações do mercado porque se encontram “[...] na dependência imediata e próxima de fatores estranhos e remotos: a receptividade dos mercados para seus produtos, as oscilações de preço...”²⁶⁶ Desta feita, explicar-se-ia a natureza cíclica da economia brasileira: por não possuírem base sólidas, dependerem de conjunturas favoráveis que proporcionem grandes lucros em pouco tempo, as grandes fazendas são mais vulneráveis e perecem mais facilmente em tempos críticos.

Já os pequenos estabelecimentos agrários se expandem quando as grandes propriedades enfrentam momentos de dificuldade²⁶⁷. Verificando a história brasileira percebe-se que a agricultura camponesa consegue espaço para se desenvolver nas brechas abertas pela decadência dos senhores de terras. Foi o que ocorreu após o declínio da cultura cafeeira paulista, canavieira nordestina e após a Primeira Guerra Mundial: a pequena propriedade tem origem na divisão do latifúndio. Se o latifúndio não padece, não ocorre divisão alguma²⁶⁸.

“Inversamente, a prosperidade da grande exploração é importante fator de reagrupamento e reconstituição da grande propriedade”²⁶⁹. Os imóveis rurais de tamanho diminuto, inviáveis, oriundos da divisão da pequena propriedade entre herdeiros, são mais suscetíveis a absorção pelas grandes fazendas quando há conjuntura econômica que as favoreça²⁷⁰.

Com a concentração fundiária e a dificuldade de acesso à propriedade rural, “[...] devido à valorização da terra, o camponês não pode permanecer como camponês nem tornar-se um dono de terras”²⁷¹. Os camponeses que não conseguem permanecer em suas terras necessitam se submeter às condições de trabalho impostas pelo fazendeiro capitalista, que tem interesse em produzir a maior quantidade de bens com o menor número de trabalhadores. Neste ponto, em que a oferta de mão-de-obra é abundante, e os salários podem ser diminutos, porque grande é a necessidade, os camponeses se tornam miseráveis.

²⁶⁶ PRADO JUNIOR, 1979, p. 52.

²⁶⁷ Cf. WEBER, 1997, p. 124-126.

²⁶⁸ Caio Prado Junior afirma que mesmo a transmissão *causa mortis* dos imóveis rurais não tem condão de ocasionar divisão das grandes fazendas, uma vez que tratando-se de propriedades rurais prósperas a tendência é sua transmissão em bloco a fim de preservar uma das características que interfere em seu sucesso: a extensão da área. PRADO JUNIOR, op. cit., p. 71-77.

²⁶⁹ Ibid., p. 51-55.

²⁷⁰ Ibid., p. 74-75.

²⁷¹ WEBER, op. cit., p. 126.

A análise da variação do índice de Gini²⁷² nos municípios brasileiros confirma a atual tendência de aumento da concentração fundiária no país em quase todas as regiões (figura 6).



Figura 6. Comparação do Índice de Gini da área total dos estabelecimentos agropecuários por município (1995-2006)²⁷³.

O Nordeste é a única região em que se pode destacar mais municípios onde houve variação negativa do índice. Porém, com exceção da Bahia, onde o índice corresponde a

²⁷² A verificação do índice de Gini diz respeito ao grau de concentração das terras distribuídas: quanto mais próximo da unidade estiver, menor o número de estabelecimentos agrários entre os quais se divide a área rural.

²⁷³ IBGE, 2009, p. 114.

0,795, todos os estados nordestinos ultrapassaram 0,82 em 2006. No entanto, os números da região se explicam pela grande fragmentação existente, havendo elevado número de estabelecimentos rurais com menos de 5 hectares.

As regiões colonizadas por imigrantes europeus, como o Sul e parte do Sudeste, demonstram menor grau de concentração, e apresentam divisão em propriedades caracterizadas pela agricultura familiar. Mas, no Sudeste, é possível verificar que “[...] a especialização em lavouras modernizadas, como as de cana-de-açúcar, em São Paulo, repele o produtor com menor grau de capitalização”²⁷⁴.

No Nordeste e Centro-Oeste a desigualdade acompanha os processos de modernização e o crescimento da produção de *commodities* como o milho, a soja e o algodão.

No Centro-Oeste, em razão da expansão das monoculturas de gêneros agroexportáveis, consolidou-se o sistema de concentração fundiária que decorria da prática de pecuária extensiva. Neste mister, interessa citar trecho da análise realizada pelo IBGE acerca dos cultivos que influenciaram na expansão do agronegócio na região Centro-Oeste.

É justamente a intensa inserção das áreas de domínio do Bioma Cerrado, situadas nos chapadões do Planalto Central do Brasil, em sua maior parte na Região Centro-Oeste, que a produção em grande escala de grãos, como a soja e o milho, além da expansão modernizada do algodão e da incorporação de áreas em direção à fronteira agropecuária ao norte de Mato Grosso, vêm potencializando o processo de concentração agrária na região.

Pode-se afirmar que a monocultura da soja ou do binômio soja-milho, além do algodão, fez por reforçar a desigualdade que marcava a propriedade da terra em uma região historicamente ocupada por uma pecuária ultraextensiva. Assim, ao contrário das áreas do Rio Grande do Sul e do Paraná, precursoras da introdução e consolidação da agroindústria da soja no Sul do País a partir dos anos de 1970, na Região Centro-Oeste esta lavoura alcançou uma escala de tecnificação que influenciou a concentração fundiária nestes recortes²⁷⁵.

Na Região Norte, as pequenas propriedades correspondem àquelas ocupadas por posseiros, que dependem da pesca e da agricultura de subsistência, cultivando mandioca e

²⁷⁴ IBGE, 2009, p. 111.

²⁷⁵ Ibid., p. 110-111.

comercializando farinha. As grandes propriedades se dedicam à pecuária, ou à produção de soja, milho.

A figura 7 demonstra que predominam as áreas em que o índice de Gini supera 0,6 no Brasil.



Figura 7. Índice de Gini da área total dos estabelecimentos agropecuários, por município (2006)²⁷⁶.

²⁷⁶ IBGE, 2009, p. 113.

No que concerne aos problemas agrários e ambientais, é possível afirmar que, até os anos 1960, não se conferia destaque aos reflexos advindos da utilização de insumos, mecanização intensa e à predominância da monocultura em âmbito ecológico²⁷⁷.

Com o advento da Revolução Verde, iniciada entre as décadas de 1960 e 1970²⁷⁸, que refletia a preocupação em aumentar a produtividade, sob os auspícios de acabar com a fome no mundo, a comunidade científica concentrou esforços no desenvolvimento de variedades de plantas de alto rendimento²⁷⁹, como trigo e arroz²⁸⁰ que, em condições favoráveis, apresentam maior produção por hectare plantado e resistência a pragas. Contudo, como afirma Ann Walters-Bayer, estas plantas dependem de grande disponibilidade de água, nutrientes e do controle de doenças que, se inexistentes podem ocasionar perdas maiores do que aquelas experimentadas no cultivo variedades tradicionais. *In verbis*:

²⁷⁷ GRAZIANO NETO, 1988, p. 11.

²⁷⁸ “Durante a primeira forte expansão do capitalismo industrial, ocorrida entre 1848-73, ninguém ousava duvidar da superioridade do ‘*high farming*’. O termo era usado para indicar a nova onda tecnológica, dominada pela debulhadora a vapor e pela colhedeira mecânica, ambas adotadas em larga escala no sul da Inglaterra. Mas acabou servindo para identificar o surgimento de uma agricultura de tipo patronal, na qual o processo produtivo era organizado por um capitalista (que, em geral, arrendava a terra de um nobre) e executado por multidões de assalariados. Durante esses eufóricos vinte anos tudo levava a crer que a agricultura praticada em outras regiões da Grã-Bretanha e da Europa continental estava apenas atrasada. Cedo ou tarde elas acabariam por adotar o modelo fabril de organização produtiva, como já acontecia em suas indústrias”. VEIGA, 1996, p. 383.

²⁷⁹ Vandana Shiva afirma que, a partir da Revolução Verde, houve substituição de variedades de sementes e plantas nativas de regiões do Terceiro Mundo por outras que fossem economicamente mais lucrativas sob pretexto de baixo teor nutritivo das espécies utilizadas tradicionalmente pela população. Por não serem compatíveis com as variedades comercialmente desejáveis, as plantas empregadas de forma costumeira passaram a ser tratadas como pragas e combatidas com uso de agrotóxicos. A autora indiana cita, entre outros, o exemplo da batua, planta rica em vitamina A e de elevado valor nutricional, eliminada por meio do uso de herbicidas por prejudicar o cultivo de trigo. Cf. **Monoculturas da mente**: perspectivas da biodiversidade e da biotecnologia. São Paulo: Gaia, 2003, p. 38-42.

²⁸⁰ “A comunidade científica internacional apóia os esforços de produção de sementes de trigo e de arroz de alto rendimento, e, por volta de 1965, começa na Ásia o desenvolvimento da Revolução Verde, que se estende mais tarde à América Latina. Embora os resultados dessa revolução fossem espetaculares em termos produtivos, suas conseqüências sociais foram muito menos favoráveis. Antes da Revolução Verde, na Índia, 18% do campesinato não possuía terras. Em 1970, essa porcentagem havia aumentado para 33%”. CHONCHOL, 2005, p. 33-34.

As variedades modernas são fundamentalmente de alta resposta, criadas para responder a altas doses de fertilizantes químicos. Caso sejam semeadas sob condições de alta disponibilidade de água e nutrientes e com controle adequado de pragas, essas variedades, assim como as híbridas, alcançam efetivamente altos rendimentos. Mas caso essas condições não possam ser garantidas, os riscos de perdas de safras podem ser mais elevados do que no caso das variedades locais. Quando os níveis de insumos externos empregados são baixos, as variedades locais podem ser mais produtivas do que as modernas²⁸¹.

Sendo a produção de gêneros de alta resposta centrada na concentração fundiária, baseada na exploração monocultora²⁸² e no uso de insumos artificiais e irrigação, somente os grandes produtores tiveram acesso ao pacote tecnológico. Para que tenha sucesso este modelo produtivo é necessário adquirir sementes, fertilizantes, agrotóxicos, máquinas e dispor de pessoal capacitado para operar o maquinário²⁸³. O investimento nas tecnologias desenvolvidas durante a Revolução Verde requer o emprego de recursos que não estão ao alcance do pequeno produtor. Aliás, só a manutenção de um trator, por exemplo, consumiria boa parte, se não todos, os recursos obtidos pelo lavrador que cultiva propriedade inferior a 10 hectares²⁸⁴.

O uso de insumos e a substituição de variedades nativas por outras de alto rendimento ocasionaram desequilíbrio ecológico: surgiram novas pragas, parasitas tornaram-se mais resistentes, agravaram-se problemas relacionados à conservação do solo, contaminação da água e dos animais e inúmeros outros²⁸⁵.

A agricultura camponesa tem maiores possibilidades de adaptação quando diante de condições climáticas adversas e oscilações da economia não completamente favoráveis

²⁸¹ WALTERS-BAYER, Ann. et. al. **Agricultura para o futuro: uma introdução à agricultura sustentável e de baixo uso de insumos externos**. 2 ed., Rio de Janeiro: AS-PTA; Leusden, Holanda: ILEIA, 1999. p. 19.

²⁸² “Com o objetivo de reduzir os custos de produção, os produtores brasileiros optaram pelo cultivo da soja transgênica no Brasil, tanto que dos 215.977 estabelecimentos agropecuários que cultivaram soja em 2006, 46,4% utilizou sementes geneticamente modificadas, que foram cultivadas em cerca de 4,0 milhões de hectares. Também foi utilizada uma grande quantidade de semente certificada (44,6%), e em 96,8% da área a colheita foi realizada de forma totalmente mecanizada. A grande maioria das áreas cultivadas também fizeram uso de agrotóxicos (95,1%) e adubação química (90,1%)”. IBGE, 2009, p. 144.

²⁸³ “Os problemas que surgem com os processos modernos de agricultura refletem-se nos custos da produção e, paradoxalmente, a busca de maiores condições de lucratividade. A manutenção da estabilidade dos sistemas cada vez mais artificiais de produção na agricultura exige maiores gastos, por um lado, e se dá às custas de enormes problemas ecológicos, por outro”. GRAZIANO NETO, 1988, p. 86.

²⁸⁴ Ibid., p. 85-87.

²⁸⁵ Cf. Sobre os impactos causados no ambiente pelo uso do modelo proposto durante a Revolução Verde e as possibilidades da agricultura sustentável, recomenda-se a leitura das seguintes obras: EHLERS, 1999; GRAZIANO NETO, 1988; ALTIERI, Miguel. **Agroecologia: a dinâmica produtiva da agricultura sustentável**. 5. ed. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2004; GLIESSMAN, Stephen R. **Agroecologia: processos ecológicos em agricultura sustentável**. 3. ed. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2005; SHIVA, 2003.

porque não depende essencialmente de um gênero de cultivo e nem de conjunturas favoráveis em aspectos alheios à prática agrícola, como as oscilações do mercado internacional, por exemplo²⁸⁶.

O sucesso representado por números de produtividade e presença da tecnologia aplicada às atividades agrárias não necessariamente redundam em melhoria das condições de vida da população do campo. O progresso também significa maior concentração de terras e de riqueza. E, aliada à expansão do cultivo do gênero mais rentável aos olhos do grande proprietário de terras está a redução das áreas destinadas ao cultivo de subsistência. A falta de acesso dos trabalhadores a estes alimentos que eles mesmos se incumbiam de produzir os obriga a gastar seus reduzidos rendimentos com a comida que se tinha sem custo algum. Além disso, com a redução da oferta e o aumento da procura, o trabalhador só não consegue encontrar alimentos a preços mais caros²⁸⁷. Neste sentido, tem-se o posicionamento de Caio Prado Junior:

Seja onde for, e seja qual for, a grande exploração de tipo comercial (como é o caso em todos os principais setores da agropecuária brasileira) tende, quando a conjuntura lhe é favorável, a se expandir e absorver o máximo de terras aproveitáveis, eliminando lavradores independentes, proprietários ou não, bem como suas culturas de subsistência²⁸⁸.

Esta situação pouco afeta o cotidiano dos grandes proprietários de terra. A eles só se apresentam os ganhos decorrentes do aumento da produtividade e as facilidades de encontrar mão-de-obra que necessita manter a família, ainda que o salário ou a participação no produto principal não seja suficiente para prover o básico e garantir a sobrevivência²⁸⁹.

Caio Prado Junior destaca a necessidade de consideração das condições econômicas e sociais em que se encontram os ocupantes das áreas rurais, sobretudo no que diz respeito a políticas de melhoria dos padrões de vida da população, a fim de que não se corra o risco de

²⁸⁶ Cf. WALTERS-BAYER, 1999. p. 19; ROSSET, Peter. *Food Sovereignty in Latin America: Confronting the 'New' Crisis*. *NACLA Report On The Americas*. Nova York, maio-jun. 2009, p. 21.

²⁸⁷ PRADO JUNIOR, 1979, p. 29-31.

²⁸⁸ *Ibid.*, p. 31.

²⁸⁹ *Ibid.*, p. 31-32.

tomar como gerais os interesses de determinado grupo de fazendeiros não necessariamente carentes²⁹⁰.

No que diz respeito aos indicadores relacionados à qualidade de vida do produtor rural, o último Censo Agropecuário demonstra que 81,5% dos produtores rurais não completaram o ensino fundamental. E, dentre estes, 47,97% sequer conseguem ler e escrever.

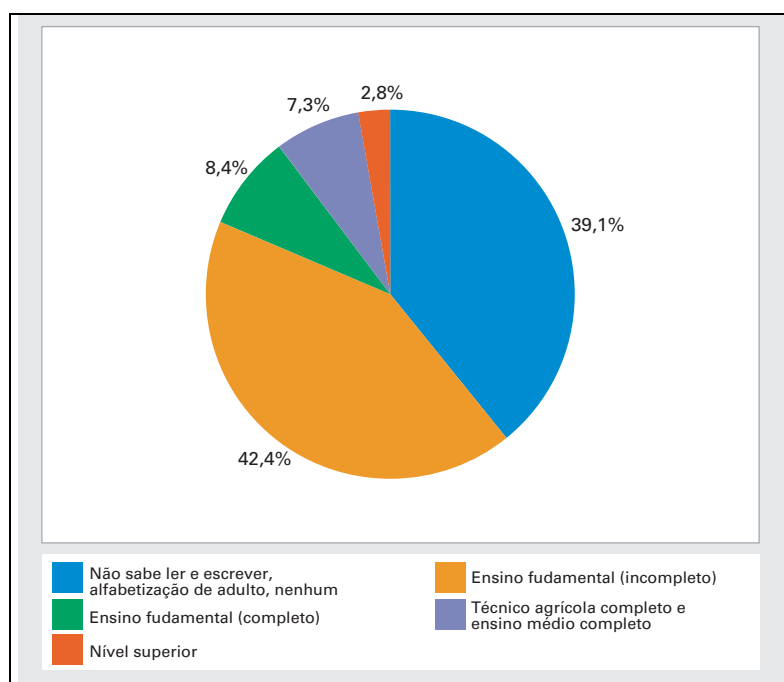


Figura 8. Percentual dos produtores dos estabelecimentos, por nível de instrução (2006).

A exploração agrária brasileira é marcada pela tradicional concentração de terras, pelo avanço da frente pioneira sobre novas áreas e pela preocupação em impedir que posseiros e trabalhadores rurais tivessem acesso à terra e não mais carecessem oferecer sua mão-de-obra nas grandes fazendas. Sendo a propriedade inacessível e havendo grande massa de trabalhadores rurais que não são qualificados para outros ofícios, paga-se pouco pela força de trabalho, reduzem-se os custos de produção e garante-se o sucesso do agronegócio²⁹¹.

Em virtude da concentração de terras e da impossibilidade de o agricultor manter sua família com o que obtém nas glebas que possui, é forçado a dividir seu tempo entre a

²⁹⁰ PRADO JUNIOR, 1979, p. 20-21.

²⁹¹ Ibid., p. 25-27.

propriedade que lhe cabe e o trabalho nas grandes fazendas. Assim, ele complementa a renda familiar e supre a necessidade de mão-de-obra dos latifúndios²⁹².

Variáveis selecionadas	Pessoal ocupado nos estabelecimentos em 31.12 (1)					
	Total		Sexo			
			Homens		Mulheres	
	Total	De 14 anos e mais	Total	De 14 anos e mais	Total	De 14 anos e mais
Total	16 567 544	15 505 243	11 515 194	10 919 257	5 052 350	4 585 986
Condição do produtor em relação às terras						
Proprietário	12 915 560	12 166 445	9 037 832	8 619 651	3 877 728	3 546 794
Assentado sem titulação definitiva	576 570	514 388	385 046	350 006	191 524	164 382
Arrendatário	774 094	733 699	586 634	561 861	187 460	171 838
Parceiro	445 815	414 686	317 420	299 437	128 395	115 249
Ocupante	1 180 100	1 076 855	771 338	712 975	408 762	363 880
Produtor sem área	675 405	599 170	416 924	375 327	258 481	223 843
Grupos da atividade econômica						
Produção de lavouras temporárias	6 389 828	5 974 261	4 454 578	4 221 531	1 935 250	1 752 730
Horticultura e floricultura	606 564	573 651	403 981	385 695	202 583	187 956
Produção de lavouras permanentes	2 227 656	2 132 142	1 603 720	1 550 184	623 936	581 958
Produção de sementes, mudas e outras formas de propagação vegetal	13 488	13 117	10 472	10 272	3 016	2 845
Pecuária e criação de outros animais	6 619 524	6 162 867	4 565 978	4 309 063	2 053 546	1 853 804
Produção florestal - florestas plantadas	235 833	221 371	169 518	161 672	66 315	59 699
Produção florestal - florestas nativas	379 020	341 910	240 306	219 691	138 714	122 219
Pesca	48 631	41 447	30 528	26 615	18 103	14 832
Aquicultura	47 000	44 477	36 113	34 534	10 887	9 943
Grupos de área total (ha)						
Maior de 0 a menos de 0,1	258 807	234 137	160 574	147 101	98 233	87 036
De 0,1 a menos de 0,2	120 145	110 095	73 608	68 034	46 537	42 061
De 0,2 a menos de 0,5	400 890	369 810	248 519	231 244	152 371	138 566
De 0,5 a menos de 1	738 561	686 925	478 531	449 494	260 030	237 431
De 1 a menos de 2	1 188 228	1 101 338	780 984	731 705	407 244	369 633
De 2 a menos de 3	877 624	812 501	575 582	538 736	302 042	273 765
De 3 a menos de 4	728 257	679 385	484 436	456 895	243 821	222 490
De 4 a menos de 5	605 262	565 408	405 126	383 035	200 136	182 373
De 5 a menos de 10	1 831 406	1 715 554	1 229 405	1 164 791	602 001	550 763
De 10 a menos de 20	2 205 457	2 061 895	1 487 226	1 407 455	718 231	654 440
De 20 a menos de 50	2 718 020	2 539 957	1 894 232	1 793 055	823 788	746 902
De 50 a menos de 100	1 399 098	1 313 399	1 020 308	972 370	378 790	341 029
De 100 a menos de 200	905 839	858 537	691 126	664 471	214 713	194 066
De 200 a menos de 500	787 942	758 114	621 545	604 351	166 397	153 763
De 500 a menos de 1 000	364 699	351 806	296 140	288 895	68 559	62 911
De 1 000 a menos de 2 500	312 473	304 317	261 671	256 953	50 802	47 364
De 2 500 e mais	449 431	442 895	389 257	385 345	60 174	57 550
Produtor sem área	675 405	599 170	416 924	375 327	258 481	223 843

Figura 9. Pessoal ocupado nos estabelecimentos em 31.12, por sexo, segundo as variáveis selecionadas (2006)²⁹³

²⁹² PRADO JUNIOR, 1979, p. 25-27.

Verificando-se a distribuição do pessoal ocupado nos estabelecimentos agrários brasileiros, percebe-se que contam com 6.749.180 pessoas aqueles de área inferior a 10 hectares. Já os estabelecimentos que têm mais de 1.000 hectares, empregam somente 761.904 pessoas (figura 9). O setor agropecuário ocupa mais de 16,5 milhões de trabalhadores e proprietários rurais distribuídos de modo bastante irregular.

Estes dados esclarecem aspecto já abordado por Caio Prado Junior, que refutou a idéia segundo a qual os números que indicam a concentração fundiária brasileira resultam do fato de o Brasil se tratar de país bastante extenso, relativamente novo, e portanto de baixa densidade demográfica em regiões que estão mais a oeste. Afinal, o IBGE considera apenas as áreas efetivamente ocupadas por estabelecimentos agrários²⁹⁴.

É patente a concentração fundiária. Pois, menos de 800 mil trabalhadores estão distribuídos em 43% das áreas rurais e nas pequenas propriedades, ou seja, em 2,7% da área ocupada por estabelecimentos agrários, se amontoam mais de 6,5 milhões de homens e mulheres. Os números do Censo Agropecuário de 1950 conduziram Caio Prado Junior a esta mesma conclusão: “[...] os grandes proprietários dominam a maior parte da terra utilizada ou utilizável; aglomerando-se os mais modestos nas sobras, e nelas se comprimindo”²⁹⁵.

Francisco Graziano Neto esclarece que o progresso técnico também altera a organização da produção no atinente às relações sociais, uma vez que aumentam os números de “bóias-frias”, a remuneração em forma de salário passa a ser predominante e “[...] os pequenos produtores, sejam proprietários, parceiros ou posseiros, vão sendo expropriados, dando lugar, em certas regiões, à organização da produção em moldes empresariais”²⁹⁶.

A tendência concentradora e os esforços para prover mão-de-obra para o setor agropecuário de larga escala voltado ao comércio exterior não constituem fenômeno novo no Brasil. A formação da estrutura agrária brasileira se iniciou na colonização e se mantém inalterada em seus fundamentos. O país continua mantendo seus olhos no suprimento das necessidades do mercado internacional e, a cada novo produto que se descobre ser de

²⁹³ IBGE, 2009, p. 249. Os números apresentados incluem o produtor rural. Há ainda 675.405 produtores sem-área, que são trabalhadores que desempenham atividades independentes dentro da fazenda de outro produtor.

²⁹⁴ PRADO JUNIOR, 1979, p. 32-47.

²⁹⁵ Ibid., p. 34.

²⁹⁶ GRAZIANO NETO, 1988, p. 26.

interesse estrangeiro, mais se expande o latifúndio e menos se ocupa dos mais pobres e do abastecimento interno²⁹⁷.

Contemporaneamente, o produto que desperta a cobiça internacional não é mais o pau-brasil, nem o ouro. No Brasil, destacam-se o cultivo da soja e a atividade pecuária. Na figura 8, observa-se o crescimento da soja em área plantada e em toneladas.

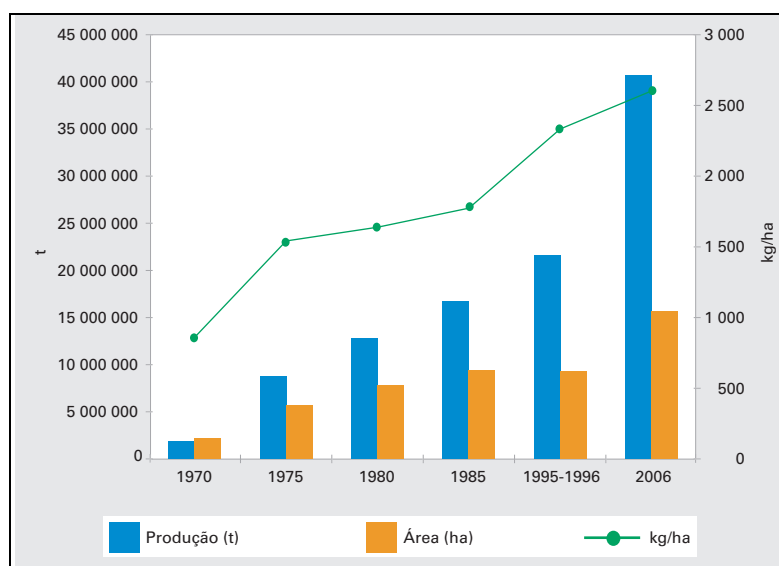


Figura 10. Produção de soja (1970-2006)²⁹⁸.

De acordo com o IBGE boa parte da área utilizada pela soja se encontra na região Centro-Oeste, onde se intensificou o crescimento da produção a partir da vinda de produtores rurais oriundos da região Sul em busca de terras que apresentassem preços mais acessíveis²⁹⁹.

A produção de soja³⁰⁰ cresceu mais de 80%, com aumento da área colhida em quase 70%. Já a produção de arroz e feijão, essenciais à população, cresceu respectivamente 17,4% e 50%, e a área colhida de arroz sofreu redução de 18,8%, enquanto a de feijão teve aumento

²⁹⁷ PRADO JUNIOR, 1979, p. 47-48.

²⁹⁸ “Analisando o último período intercensitário, verifica-se que a soja apresentou um aumento de 88,8% na produção, alcançando 40,7 milhões de toneladas em 15,6 milhões de hectares, um aumento de 69,3% na área colhida. Em termos absolutos, representa um aumento de 6,4 milhões de hectares, caracterizando a soja como a cultura que mais se expandiu na última década. A cultura foi cultivada em 215.977 estabelecimentos, gerando 17,1 bilhões de reais para a economia brasileira”. IBGE, 2009, p. 143.

²⁹⁹ O estado do Mato Grosso apresentou a maior produção do país em 2006, 10,7 milhões de toneladas, ou seja, 26,2% da produção nacional. IBGE, 2009, p. 144.

³⁰⁰ A soja recebe 58% do volume total de agrotóxicos comercializado no país, sendo o Brasil o maior mercado de do mundo, produzindo, em 2009, 654 mil toneladas e importando outras 276 toneladas. Cf. CONSEA. 2010, p. 44.

de 6,3%. Segundo dados coletados pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, a agricultura camponesa responde pela produção de 70% dos alimentos consumidos no país³⁰¹ embora a quantidade de estabelecimentos inferiores a 10 hectares não chegue a 3% do total de áreas cultivadas.

Principais lavouras	Produção (t)		Variação da produção em relação ao censo anterior (%)	Área colhida (ha)		Variação da área colhida em relação ao censo anterior (%)	Rendimento médio (kg/ha)		Variação do rendimento médio em relação ao censo anterior (%)
	1995-1996	2006		1995-1996	2006		1995-1996	2006	
Algodão herbáceo (em caroço)	814 188	2 350 132	188,6	610 704	786 974	28,9	1 333	2 986	124,0
Arroz em casca	8 047 895	9 447 257	17,4	2 968 126	2 409 587	(-) 18,8	2 711	3 921	44,6
Cacau	242 104	199 172	(-) 17,7	679 778	515 871	(-) 24,1	356	386	8,4
Café (1)	1 873 189	2 360 756	26,0	1 812 250	1 687 851	(-) 6,9	1 034	1 399	35,3
Cana-de-açúcar	259 806 703	384 165 158	47,9	4 184 599	5 577 651	33,3	62 086	68 876	10,9
Feijão (em grão)	2 063 723	3 108 983	50,6	4 069 615	4 327 696	6,3	507	718	41,7
Fumo em folha	451 418	1 109 036	145,7	299 026	567 974	89,9	1 510	1 953	29,3
Laranja (2)	15 628 487	11 690 719	(-) 25,2	946 886	596 919	(-) 37,0	16 505	19 585	18,7
Mandioca	9 099 213	16 093 942	76,9	1 215 495	2 702 102	122,3	7 486	5 956	(-) 20,4
Milho (em grão)	25 511 889	42 281 800	65,7	10 448 537	11 724 362	12,2	2 442	3 606	47,7
Soja (em grão)	21 563 768	40 712 683	88,8	9 240 301	15 646 980	69,3	2 334	2 602	11,5
Trigo (em grão)	1 433 116	2 257 598	57,5	842 730	1 300 006	54,3	1 701	1 737	2,1
Uva	653 275	828 892	26,9	56 370	63 483	12,6	11 589	13 057	12,7

Figura 11. Produção, variação da produção, área colhida, variação da área colhida, rendimento médio e variações do rendimento médio, segundo as principais lavouras (1995-1996 e 2006)³⁰²

Merece destaque o fato de a pecuária³⁰³ ser a “[...] principal atividade econômica dos estabelecimentos agropecuários pesquisados pelo censo, representando 44,0% do total de

³⁰¹ BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Mais alimentos**: um plano da agricultura familiar para o Brasil. [S.l.], [2009 ou 2010], p. 3.

³⁰² IBGE, 2009, p. 144. Notas citadas pelo IBGE: 1. A produção de café em coco do Censo de 1995-1996 foi transformada em café em grão, utilizando-se o fator 0,66 2 - a produção de laranja em frutos do Censo de 1995-96 foi transformada em quilos utilizando-se o fator 0,2 .

2. No Censo de 1995-1996, nas informações de área de lavouras e de matas, foram somados os valores de áreas de lavoura em descanso e de produtivas não utilizadas, respectivamente, para ser possível a comparação com o Censo de 2006.

estabelecimentos e 62,0% de sua área total”. A área destinada a pastagens em fazendas de extensão superior a 1.000 hectares é de 46.377.447 hectares. Já em imóveis de pequeno porte, até 10 hectares, há 1.113.960 hectares³⁰⁴.

Proporcionalmente, apenas 14,28% dos estabelecimentos pequenos é ocupado com a pecuária, enquanto 31,64% dos grandes imóveis rurais estão cobertos por pasto.

Percebe-se que os números brasileiros apontam a existência de duas conjunturas opostas no campo. De um lado estão enormes propriedades rurais especializadas em soja, milho, ou gado, utilizam grande quantidades de insumos e mecanização mediante o emprego de pouco pessoal. De outra parte, têm-se lavradores que trabalham a terra com suas famílias e cultivam gêneros de subsistência como mandioca, feijão e laranja.

O cultivo de gêneros básicos e necessários à subsistência do trabalhador encontra-se em segundo plano. Importam mais as atividades com possibilidades mais claras de lucratividade aos grandes fazendeiros. Os grandes proprietários de terra vêem as atividades agrárias com olhos de comerciante atento às nuances do mercado. Se a produção de soja lhes rende mais lucro, produzem soja, se o preço dos imóveis se eleva, produzem fazendas. Este tipo de comportamento dificilmente é visto entre a população camponesa, que guarda relação diversa com a terra e com a comunidade que o cerca. O camponês não produz para o mercado, ele cultiva alimentos para servir sua família e vende o excedente no mercado interno³⁰⁵.

As boas perspectivas de ganhos geradas pela produção de agrocombustíveis, em razão do interesse dos governos³⁰⁶ em diminuir a dependência do petróleo, apresentam contemporaneamente nova oportunidade para expansão do agronegócio. Em consequência, a agricultura camponesa perderá espaço do mesmo modo como ocorreu durante os ciclos do café, do açúcar e do algodão.

³⁰³ Boa parte das áreas de pecuária do país se desenvolve de forma ultraextensiva, utilizando mais espaço do que necessário para realizar a criação dos animais. Este cenário começa a ser alterado no Centro-Oeste em razão da expansão do cultivo da soja e da cana-de-açúcar. Cf. IBGE, 2009, p. 127-128.

³⁰⁴ Ibid., p. 224.

³⁰⁵ PRADO JUNIOR, 1979, p. 51-52.

³⁰⁶ Cf. OLIVEIRA, 2009, p. 74. No Brasil permite-se que até 25% de cada litro de combustível seja composto por etanol. Nos Estados Unidos este percentual pode chegar a até 10% em alguns estados. A União Européia recomendava a mistura do equivalente a 2% até o ano de 2005, aumentando o percentual para 5,75% em 2010. Outros países como Canadá, Japão, Índia, Colômbia, Tailândia, China, Venezuela e Argentina também adotam ou estudam a mistura de etanol à gasolina.

Sem menos importância, o esgotamento das reservas mundiais de matérias-primas fósseis, principalmente as de petróleo, somadas ao aumento das instabilidades geopolíticas, nas principais regiões produtoras, impulsionam, cada vez mais, o desenvolvimento destes novos modelos.

Somam-se a este cenário os objetivos estratégicos e de segurança nacional de alguns países menos desprovidos destes recursos naturais, visando obter independência energética, ou, ao menos, diminuir a dependência atual, das fontes clássicas de energia fóssil.³⁰⁷

Segundo Ricardo Abramovay, porém, por meio de mudanças na forma de cultivo e de alterações na estrutura produtiva em que se baseia a obtenção de agrocombustíveis seria possível conciliar lavouras de subsistência e as destinadas à produção de agrocombustíveis³⁰⁸. Destacam-se neste sentido o plantio de gêneros direcionados aos agrocombustíveis em áreas que já se encontram degradadas em regime de policultura e o auxílio governamental dado aos pequenos produtores³⁰⁹.

[...] no padrão produtivo atual o conflito entre alimentos e energia é óbvio. No entanto, há dois elementos que podem alterar de forma significativa este cenário. Em primeiro lugar, podem ser melhor explorados sistemas de rotação entre oleaginosas – cujas propriedades fertilizantes do solo são conhecidas – com cereais. Além disso, muitas oleaginosas – é o caso da canola e também da soja – produzem, além do óleo, farelos ricos em proteínas e aproveitáveis na alimentação animal e ou humana³¹⁰.

³⁰⁷ BARROS, Fábio Renato Turquino. **Os impactos da agroenergia no mercado de terras**: dinâmica de preço e elasticidade de uso. São Paulo, 2010. Dissertação (Mestrado em Agroenergia) – Fundação Getúlio Vargas, Escola de Economia de São Paulo, p. 82.

³⁰⁸ Quando se trata da produção de biodiesel, há iniciativas governamentais (Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel – PNPB) que buscam incentivar a produção por pequenos agricultores, evitando a formação de extensas áreas de monocultivo, fomentando a utilização de diferentes matrizes energéticas e fortalecendo produtores familiares por meio do incremento de suas rendas. Cf. ABRAMOVAY, Ricardo; MAGALHÃES, Reginaldo. **O acesso dos agricultores familiares aos mercados de biodiesel**: parcerias entre grandes empresas e movimentos sociais [online]. Londrina, 2007.

³⁰⁹ “O PNPB representa um mercado que começa a se formar a partir de uma intervenção governamental que estimula a participação de agricultores familiares em sua matriz produtiva e que pretende incentivar o uso de matérias-primas até então pouco empregadas. É verdade que a soja oferece alguns importantes inconvenientes para que seja a matriz produtiva do biodiesel: baixo teor de óleo, concorrência com o óleo comestível – o que traz insegurança em sua oferta para a produção de combustíveis - e dependência, na valorização do produto, dos preços do farelo, cujo mercado é totalmente independente daquele em que se formam os preços do biodiesel. Mas o peso da soja na matriz produtiva de óleos vegetais é tão grande que tornaria pouco provável – na ausência de uma intervenção governamental na organização do mercado - a afirmação produtiva de outros produtos que lhe fossem alternativos”. ABRAMOVAY; MAGALHÃES, op. cit.

³¹⁰ Ibid.

A solução para a questão agrária brasileira, isto é, para a situação de pobreza em que se encontra a maior parte dos homens e mulheres do campo, começaria pela repartição mais adequada da terra, possibilitando o acesso do trabalhador à propriedade rural, e dando a ele outra opção além da submissão aos baixos salários³¹¹ que encontra nas grandes fazendas. Sendo a concentração fundiária o início do problema, não é estranho que a resposta comece pela Reforma Agrária. Afinal, como esclarece Caio Prado Junior, o problema não reside na concentração das terras somente, mas no fato de poucas pessoas terem acesso à propriedade, enquanto a maioria necessita se submeter à vontade dos donos das grandes fazendas.

Não se trata unicamente de uma concentração de terras desocupadas e vazias, ou mesmo apenas semi-ocupadas. É a concentração em poucas mãos, de terras habitadas onde se multiplicam muitas vezes as mãos ativas que as lavram; onde se localiza e comprime a totalidade da população rural brasileira. É em suma uma concentração de terras e propriedade que significa também concentração de domínio sobre recursos econômicos que constituem a única fonte de subsistência daquela população³¹².

José Graziano da Silva entende que a reivindicação dos trabalhadores no que tange à Reforma Agrária inclui não apenas a redistribuição de lotes, mas mudança na estrutura política e social que permita redistribuir a renda, o poder e os direitos que se concentram nas mãos dos grandes proprietários. “A reforma agrária é para os trabalhadores rurais uma estratégia para romper o monopólio da terra e permitir que possam se apropriar um dia dos frutos do seu próprio trabalho”³¹³.

Por mais que pareça assunto já excessivamente discutido, não se pode descartar a importância da realização da Reforma Agrária. Afinal, não há outro caminho possível pelo qual se realize a repartição das terras entre os trabalhadores rurais, que apontaria solução não

³¹¹ Caio Prado Junior considera salário toda forma de pagamento ou concessão feita ao trabalhador rural, descartando a idéia de que existam no campo relações semi-feudais oriundas de relações institucionais. Assim, a permissão dada ao trabalhador para que plante hortaliças ao redor de sua casa, a moradia que lhe é concedida, a participação na produção, a participação na criação de animais, entre outras práticas, constituiriam pagamento dado pelo patrão ao seu empregado. Cf. PRADO JUNIOR, 1979, p. 59-71.

³¹² PRADO JUNIOR, op. cit., p. 34.

³¹³ SILVA, 1983, p. 93.

apenas para os problemas de miséria no campo, mas também nos centros urbanos³¹⁴, de acordo com Miguel Altieri.

Criar economias rurais fortes no sul global baseadas na agricultura produtiva em pequena escala permitirá que o sul permaneça com suas famílias no campo. Isto ajudará a conter o movimento migratório para as periferias de cidades onde existem suficientes oportunidades de emprego. Já que a população mundial segue crescendo, a redistribuição das terras de cultivo pode ser crucial para alimentar o planeta, sobretudo quando a agricultura em grande escala se dedica a encher os tanques dos carros por meio da produção de agrocombustíveis³¹⁵.

As bases sobre as quais se estruturariam a dita reforma, os imóveis a serem divididos, se latifúndios improdutivos ou não, se devidas as indenizações pela desapropriação, infelizmente, não poderão ser assuntos contemplados neste trabalho, ou correr-se-ia risco de se desviar do foco que se propôs investigar³¹⁶.

Desta feita, conclui-se que as tendências propostas por Caio Prado Junior em 1945 foram confirmadas pelo Censo Agropecuário de 2006. A questão agrária ainda não foi resolvida. A concentração fundiária perpetua a situação de miséria e ignorância dos trabalhadores rurais brasileiros³¹⁷.

3.2 DAS REFORMAS NO CAMPO

³¹⁴ “Latin American countries urgently need to stimulate the recovery of their national food-producing capacity located in the peasant and family farm sectors. That means public sector budgets, floor prices, credit, and other forms of support. Agrarian reform is also urgently needed in many countries to rebuild the peasant and family farm sectors, whose vocation is growing food for people, since the largest farms and agribusinesses seem to only produce for cars and for export. And many countries need to implement export controls, as a number of governments have done in recent months, to stop the forced exportation of food desperately needed by their own populations”. ROSSET, 2009, p. 20.

³¹⁵ ALTIERI, Miguel. Agroecologia, agricultura camponesa e soberania alimentar. **Revista Nera**. Presidente Prudente, n.16, p. 26.

³¹⁶ Sobre a Reforma Agrária, remete-se à obra de Caio Prado Junior e de Sérgio Sauer, que trataram do assunto de modo suficientemente claro e abrangente.

³¹⁷ Cf. PRADO JUNIOR, 1967.

A pobreza e a fome têm raízes mais profundas do que aquelas fincadas pelos pareceres da AGU, ou pela Lei 5.709, de 1971. As razões pelas quais o Brasil não consegue superar as más condições de vida em que se encontra grande parte da população relacionam-se à estrutura fundiária concentradora que começou a se formar a partir do descobrimento³¹⁸.

A produção especializada no fornecimento de produtos interessantes ao mercado externo, característica da economia colonial, consoante aduz Fernando Antônio Novais³¹⁹, permanece no Brasil contemporâneo e se solidifica com o avanço dos cultivos de soja, milho, cana-de-açúcar e algodão.

Outrossim, destaca-se o constante interesse em afastar os trabalhadores menos favorecidos da propriedade rural³²⁰, consolidado pela Lei de Terras em 1850, mantendo a mão-de-obra atrelada às grandes fazendas e garantindo a expansão do agronegócio.

A discussão em torno da necessidade de impor restrições à aquisição de imóveis rurais por estrangeiros deve considerar os reflexos direcionados à questão agrária e a interferência no desenvolvimento do país pautando-se nos dados disponíveis, evitando guiar-se por paixões, especulações ou pensamentos xenofóbicos.

Em razão da insuficiência de dados precisos a respeito das compras efetivamente realizadas entre 1998 e 2010, não se pode precisar se existe, de fato, grande movimento de estrangeiros em busca das terras brasileiras. Os números, as notícias se acumulam baseadas em informações de caráter não oficial. Também, e em decorrência da ignorância acerca das compras já realizadas, não se sabe a que se destinam estas terras. Desconhece-se o percentual de terras pertencentes a estrangeiros que se destinam à agricultura familiar e ao agronegócio e os gêneros que ocupam a produção destas áreas. O próprio parecer LA-01, da AGU, não apresenta as fontes que instruíram as conclusões levantadas pelo autor³²¹.

O estudo encomendado pela ABMR&A confere relevo à suposta necessidade de expansão das áreas cultivadas, colocando como resposta a compra de novas terras. No

³¹⁸ Cf. PRADO JUNIOR, 1967.

³¹⁹ “A especialização da economia colonial em produtos complementares à produção européia, o seu caráter ‘monocultor’ para usarmos a expressão costumeira, é pois, inerente à mesma natureza da colonização da época mercantilista, e deriva das condições histórico-econômicas em que se processou”. NOVAIS, 1971. p. 58.

³²⁰ “Em rigor, o sistema agrícola brasileiro começou a surgir com o complexo cafeeiro, no final do ciclo britânico. Antes, as atividades agropecuárias não haviam chegado a formar qualquer nexos sistêmico. E a maneira como as elites dirigentes aboliram a escravidão e importaram colonos para as lavouras de café teve o mesmo sentido histórico da ‘segunda servidão’ do Leste europeu. Houve um grande pacto para impedir que os negros e os imigrantes europeus e japoneses tivessem acesso à terra”. VEIGA, 1996, p. 387.

³²¹ Cf. BRASIL, 2010, fl. 8.

entanto, não é considerada na análise o uso de espaços tradicionalmente ocupados com a pecuária extensiva, que bem poderiam servir à agricultura e evitariam desperdício de recursos com aquisição de terras. Também não são contadas as inovações tecnológicas decorrentes das pesquisas com sementes transgênicas, que conforme o referido estudo, serão ainda direcionadas à obtenção do aumento da produtividade³²².

Se o investimento estrangeiro é voltado à compra de terras que servirão para aumentar a concentração fundiária, produzir gêneros agroexportáveis em sistemas monocultores, recebendo incentivos do crédito rural, de fato, há motivo para preocupação com o agravamento da questão agrária. Mas, porque se tratam de investimentos em tipo de agricultura que expulsa os pequenos agricultores de suas terras, paga baixos salários, não tem grande preocupação com a manutenção da biodiversidade, preservação do ambiente, contaminação dos solos, das águas e dos alimentos³²³.

De fato, o debate que mais importa à solução da questão agrária diz respeito à concentração de terras, e não à origem dos recursos que financiam o agronegócio³²⁴. A concentração fundiária não apenas não diminuiu, como demonstrou tendência de crescimento nos Censos Agropecuários dos últimos 60 anos pelo menos³²⁵, e por este motivo não cessam as vozes em favor da Reforma Agrária³²⁶.

Ariovaldo Umbelino de Oliveira entende que a área utilizada por estrangeiros dificilmente corresponderia a parcela que pudesse causar algum prejuízo aos produtores brasileiros. Por conseguinte, a fixação de parâmetros que limitassem as aquisições de imóveis rurais por estrangeiros seria medida inútil, dispensável, mero subterfúgio para ocultar a grilagem de terras e esfriar o debate sobre a Reforma Agrária³²⁷.

O levantamento da questão visaria, segundo o autor, “[...] levar os movimentos socioterritoriais e sindicais a se envolver com o debate, deixando no esquecimento a reforma

³²² Cf. BARROS; PÊSSOA, 2011.

³²³ Cf. PRADO JUNIOR, 1967; GRAZIANO NETO, 1988.

³²⁴ Cf. OLIVEIRA, 2011.

³²⁵ Os Censos Agropecuários de 1950, 1970, 1985, 1995 e de 2006 exemplificam bem a tendência concentradora existente desde o Brasil colonial.

³²⁶ Benedito Ferreira Marques, Caio Prado Junior, Celso Furtado, José Graziano da Silva, Paulo Torminn Borges, Sérgio Sauer, para citar alguns dos inúmeros estudiosos que entendem a Reforma Agrária como algo indispensável na resolução da questão agrária e promoção de desenvolvimento e bem-estar que alcance a população de modo mais democrático.

³²⁷ Cf. OLIVEIRA, op. cit.

agrária e passando, por consequência, a apoiar a regularização fundiária e o Programa Terra Legal³²⁸, o instrumento principal da contrarreforma agrária”³²⁹.

O alarde a respeito da movimentação de estrangeiros em busca de terras brasileiras se presta a abafar a discussão acerca da Reforma Agrária e da obtenção da soberania alimentar em nome de questão que não possui o destaque que a ela deveria ser atribuído nas últimas décadas. Afinal, o problema do campo brasileiro não reside no fato de o dinheiro estrangeiro financiar o agronegócio, mas no posicionamento reticente diante da redistribuição das propriedades rurais e do abandono ao qual foram deixados os pequenos produtores e trabalhadores sem-terra³³⁰.

³²⁸ O Programa Terra Legal visa regularizar as ocupações legítimas sobretudo aquelas onde vivem pequenos produtores ou se situam comunidades locais. As informações a respeito do funcionamento do programa podem ser obtidas no portal do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

³²⁹ Cf. OLIVEIRA, 2011.

³³⁰ Cf. Ibid., p. 16-17, Set. 2011; PRADO JUNIOR, 1967.

CONCLUSÃO

A controvérsia acerca da restrição imposta à compra ou arrendamento de terras por estrangeiros despertou atenção dos setores ligados aos movimentos sociais e ao agronegócio a despeito de ser fundada em números e estatísticas imprecisas fornecidas.

Conforme os dados levantados durante pesquisa não existe por ora, possibilidade de sequer responder se há movimento crescente em busca das terras brasileiras. Menos exequível é a tarefa de afirmar que a compra de terras por estrangeiros abarque porcentagem de território suficiente para que se tema pela soberania nacional. Os números divulgados pelo INCRA são contraditórios entre si e tampouco encontram mínimo respaldo nos dados coletados pelo IBGE.

Se não se sabe ao menos a quantidade de terras adquiridas por estrangeiros, menos se conhece sobre o destino que têm estes imóveis: se são mantidos incultos, se estão cobertos por rebanhos que disfarçam a falta de interesse imediato na agricultura, se usados para especulação, se servem apenas para garantir a concessão de crédito ou se servirão como reserva de terras agricultáveis para outros países. Impossível, com os dados disponíveis, afirmar que qualquer destas considerações proceda sem incorrer em exercício de mera adivinhação.

O conhecimento a respeito do uso dos recursos estrangeiros que adentram o país poderia auxiliar a identificar se há interferência no grau de concentração das terras brasileiras, principal causa dos problemas do campo, consoante se discutiu ao longo do trabalho. Como se verificou no primeiro capítulo deste trabalho, esta questão persistiu na história da colonização, aliada à falta de interesse pela consolidação do mercado interno e pelas condições de vida dos trabalhadores, primeiro pelos escravos, depois pelos colonos.

É fato, todavia, que dados acerca da origem e utilização dos recursos empregados no campo não existe, ou, ao menos não se encontram à disposição, seja por pura desorganização administrativa, ou por interesses vinculados à aplicação do capital.

O que, com efeito, se conhece é o fato de a estrutura fundiária brasileira ser pautada pela concentração de terras onde se cultivam gêneros agroexportáveis com grandes quantidades de insumos e mecanização. Predomina no campo o agronegócio desde que se cogitou desenvolver a agricultura durante a colonização. Aliás, da mesma época data o descaso com os trabalhadores rurais, não havendo iniciativas no sentido de lhes permitir

acesso à terra, nem de os proteger contra os baixos salários e as péssimas condições de vida que os cercavam nas lavouras.

O empenho em afastar o lavrador da terra, fixando-o nas grandes fazendas onde serve como mão-de-obra de baixo custo, rende ainda seus frutos. Tem-se o agronegócio como empreendimento rentável e a agricultura familiar como projeto quase irracional se apresentado fora de uma cooperativa na qual se reúnam várias famílias em único mister. Espremidos nos 2,7% de espaço que lhes foram deixados, onde insistiram em se erguer sobre as ruínas dos latifúndios, recebem a pecha de atrasados e culpados pela situação em que se encontram. A questão agrária permanece irresolvida. Os pobres estão cristalizados em sua miséria.

Os estrangeiros foram impedidos de adquirir terras no país após 1850, quando chegaram os trabalhadores que substituiriam o trabalho escravo, não porque eram estrangeiros, mas porque não perpetuariam o sistema de agricultura colonial. O imigrante desejava alimentar sua família dignamente. Com exceção das restrições comerciais impostas aos estrangeiros durante o regime colonial, e das faixas de fronteira existentes a partir de 1854, houve diversos incentivos para que imigrantes viessem e se estabelecessem no país. Os europeus que migraram, como se observou nos trechos da narrativa de Thomas Davatz, vieram em busca da vida que lhes fora prometida pelos agentes de imigração.

Findo este período, somente por volta dos anos 1970, a restrição fundada na nacionalidade se apresenta baseada na segurança nacional. E, após os pareceres da AGU, expandem-se as bases que rechaçam o estrangeiro desejoso de comprar terras no país. No entanto, é de se concluir que o argumento pelo qual são repelidos não se vincula necessariamente ao fato de não disporem de nacionalidade brasileira, mas ao temor de que seja mal utilizado o solo que os recebe.

Assim, o problema está em saber se estes estrangeiros compram terras brasileiras para investir no agronegócio ou na agricultura familiar. Ao que parece, estes recursos não integram os investimentos depositados nas pequenas propriedades. Mas, repete-se, não se pode com os dados disponíveis encerrar a questão e afirmar o agravamento da questão agrária por se tratarem de investimentos externos.

Neste ponto foi importante verificar, não apenas os aspectos históricos concernentes à estrutura fundiária brasileira, como também as informações fornecidas pelo IBGE a fim de

avaliar quais eram as raízes da questão agrária brasileira. De outro modo, não se poderia explicar a manutenção e a expansão dos latifúndios brasileiros em momentos de prosperidade da agricultura patronal. O êxodo rural, a elevação dos preços das terras, a degradação do ambiente, a dependência do mercado externo e o caráter cíclico da economia brasileira advém da opção pelo agronegócio, independentemente da identidade de seu produtor.

A discussão a respeito da segurança alimentar também se insere neste contexto. Apesar de não se ter conferido grande ênfase a este ponto, é de se verificar, levando em conta a produtividade obtida pela agricultura camponesa, que abastece 70% dos consumidores brasileiros, que a expansão do agronegócio também teria seus efeitos sentidos no abastecimento do mercado interno. Afinal, assim já ocorreu no país, quando o Brasil importava 30% dos gêneros necessários à subsistência da população. A segurança alimentar, tal como definem aqueles vinculados à agricultura patronal, diverge do conceito desenvolvido pela FAO, que mais se aproxima do ideal de soberania alimentar, conforme já considerou o atual presidente da instituição, José Graziano Silva³³¹.

Assim, o entendimento da questão agrária carrega consigo a explicação para a maior parte dos apontamentos feitos pelo Advogado-Geral da União. Para estes problemas, a solução é conhecida, começa pela Reforma Agrária. Resta saber quando serão tomadas providências neste sentido.

Frise-se que este trabalho não visa encerrar o assunto. Mesmo porque, a discussão levanta inúmeras dúvidas. Entre elas encontra-se a interferência relacionada à segurança nacional, não somente no tangente à proteção do território objetivamente, mas ao controle das reservas de alimentos do país com fins de submeter a população ao arbítrio de terceiros. Tem-se ainda o questionamento acerca da escolha entre a soberania e a segurança alimentar, se é que se possa realmente optar por uma delas apenas. Há, outrossim, a dúvida acerca do melhor modo de promover o desenvolvimento do meio rural, proporcionando bem-estar aos trabalhadores à população de modo geral.

Ademais, citando-se questionamento relevante quando se trata de Reforma Agrária, tem-se a imposição de limites territoriais aos proprietários de imóveis de nacionalidade brasileira. Afinal, se a entrada de capital estrangeiro no país agravar a questão agrária por

³³¹ A AGRICULTURA familiar é parte da solução da segurança alimentar, diz Graziano da Silva. **Blog do Planalto**, Brasília, 12 jul. 2011.

fomentar o modelo baseado em latifúndios monocultores, pode-se considerar que o capital nacional utilizado neste mesmo mister será também nocivo.

Espera-se que este trabalho sirva para ajudar a reavivar a discussão, para que a Reforma Agrária não seja meta inatingível, tema superado ou, simplesmente, mito. Afinal, as dúvidas que são levantadas a envolvem de modo recorrente, ainda que se queira dela escapar.

O objetivo era discutir a compra de terras por estrangeiros tendo em vista a questão agrária e o debate a respeito da concentração fundiária e da Reforma Agrária, a fim de não mais escapar daquilo que realmente importa: o povo brasileiro.

BIBLIOGRAFIA

TEXTOS DOUTRINÁRIOS

ABRAMOVAY, Ricardo (Org.). **Laços financeiros na luta contra a pobreza**. São Paulo: Annablume; Fapesp; ADS-CUT; Sebrae, 2004.

_____. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. 3. ed. São Paulo: Edusp, 2007.

_____.; MAGALHÃES, Reginaldo. **O acesso dos agricultores familiares aos mercados de biodiesel: parcerias entre grandes empresas e movimentos sociais**. Londrina, 2007. Disponível em <http://www.fea.usp.br/feaecon//media/fck/File/Biodiesel_AIEA2_Portugues.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2011.

ALTIERI, Miguel. **Agroecologia: a dinâmica produtiva da agricultura sustentável**. 5. ed. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2004.

_____. Agroecologia, agricultura camponesa e soberania alimentar. **Revista Nera**. Tradução: Bruno L. Aretio-Aurtena e Sofia Lizarralde Oliver. Presidente Prudente, n.16, p. 22-32, Jan-jun. 2010.

BARROS, Fábio Renato Turquino. **Os impactos da agroenergia no mercado de terras: dinâmica de preço e elasticidade de uso**. São Paulo, 2010. Dissertação (Mestrado em Agroenergia) – Fundação Getúlio Vargas, Escola de Economia de São Paulo. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/8281/65080100030.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 17 jun. 2011.

BOFF, Leonardo. Os limites do capital são os limites da terra. **Agência Carta Maior**. São Paulo, 15 jan. 2009. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=15488>. Acesso em: 22 mar. 2011.

BORGES, Paulo Torminn. **Institutos básicos do Direito Agrário**. São Paulo: Editora Juriscredi, 1974.

CAMPOS, Christiane Senhorinha Soares; CAMPOS, Rosana Soares. Soberania alimentar como alternativa ao agronegócio no Brasil. **Scripta Nova**, Barcelona, v. XI, n. 245 (68), 1 ago. 2007. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-24568.htm>>. Acesso em: 28 abr. 2011.

CHONCHOL, Jacques. **O desafio alimentar: a fome no mundo**. São Paulo: Editora Marco Zero, 1989.

_____. A soberania alimentar. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 55, n. 19, p. 33-48, Set-dez. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142005000300003>. Acesso em: 14 jul. 2011.

COHN, Gabriel. Problemas da industrialização no século XX. In: MOTA, Carlos Guilherme (Org.). **Brasil em perspectiva**. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1971. p. 283-316.

CYSNEIROS, Vicente Cavalcanti. **Aquisição de imóvel rural por estrangeiros**. Brasília: Fundação Petrônio Portella, 1982.

DAVATZ, Thomas. **Memórias de um colono no Brasil: 1850**. São Paulo: Editora Martins; Editora da Universidade de São Paulo, 1972.

EHLERS, Eduardo. **Agricultura sustentável: origens e perspectivas de um novo paradigma**. 2. ed. Guaíba: Livraria e Editora Agropecuária, 1999.

FAO. **FAO: the first 40 years**. Roma, 1985.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 2. ed. rev. e aum. Porto Alegre: Editora Globo; São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1975. v. 1.

_____. _____. 5. ed. Porto Alegre: Editora Globo, 1979. v. 2.

FAUSTO, Boris. A revolução de 1930. In: MOTA, Carlos Guilherme (Org.). **Brasil em perspectiva**. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1971. p. 227-255.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 27. ed. São Paulo: Publifolha, 2000.

GLIESSMAN, Stephen R. **Agroecologia: processos ecológicos em agricultura sustentável**. 3. ed. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2005.

GRAZIANO NETO, Francisco. **Questão agrária e ecologia: crítica da moderna agricultura**. 4. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1988.

MARÉS, Carlos Frederico. **A função social da terra**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003.

MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito agrário brasileiro**. 7. ed. rev. e amp. São Paulo: Atlas, 2007.

MARTÍNEZ-TORRES, María Elena; ROSSET, Peter. *La Vía Campesina: the birth and evolution of a transnational social movement*. **Journal of Peasant Studies**, Londres, n. 37(1), p. 149-175, 22 jan. 2010. Disponível em: <<http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/03066150903498804>>. Acesso em: 24 out. 2011.

MARTINS, José de Souza. **O cativo da terra**. 6. ed. São Paulo: Editora HUCITEC, 1996.

NOVAIS, Fernando Antônio. O Brasil nos quadros do antigo sistema colonial. In: MOTA, Carlos Guilherme (Org.). **Brasil em perspectiva**. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1971. p. 47-63.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. Tragédia e farsa, a compra de terras por estrangeiros. **Le monde diplomatique Brasil**. São Paulo, n. 50, p. 16-17, Set. 2011.

OLIVEIRA, Luiz César. **Indústria do etanol no Brasil: uma estrutura de mercado em mudança**. Curitiba, 2009. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) – Universidade Federal do Paraná, Departamento de Economia.

PAULA JÚNIOR, Edmar Teixeira de. O estrangeiro e a propriedade da terra no MAPITOBA: a última fronteira agrícola do cerrado. **Revista UFG**, Goiânia, n. 9, Dez. 2010.

PRADO JUNIOR, Caio. **História econômica do Brasil**. 10. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1967.

_____. **A questão agrária**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1979.

_____. **História econômica do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1981.

RAU, Virgínia. **Sesmarias medievais portuguesas**. Lisboa: Editora Presença, 1982.

RECINE, Elisabetta. et. al. **Direito humano à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional**. Brasília: ABRANDH, 2010. Disponível em: <<http://www.abrandh.org.br/download/20101101121244.pdf>>. Acesso em: 19 jul. 2011.

RICARDO, David. Princípios de economia política e tributação. In: **Os pensadores**. São Paulo: Abril Cultural, 1978. p. 243-350.

ROSSET, Peter. *Food Sovereignty and the Contemporary Food Crisis*. **Development**, Reino Unido, n. 51(4), dez. 2008. Disponível em: <<http://www.acciontierra.org/IMG/pdf/RossetDEVfoodcrisis.pdf>>. Acesso em: 24 out. 2011.

_____. *Food Sovereignty in Latin America: Confronting the 'New' Crisis*. **NACLA Report On The Americas**. Nova York, maio-jun. 2009. Disponível em: <<http://www.acaoterra.org/IMG/pdf/Food-Sovereignty-in-Latin-America.pdf>>. Acesso em: 24 out. 2011.

SAUER, Sérgio. **Reforma agrária e geração de emprego e renda no meio rural**. São Paulo: ABET, 1998.

_____. **Terra e modernidade: a reinvenção do campo brasileiro**. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

SHIKIDA, Pery Francisco Assis. et. al. Agroindústria canavieira do Brasil: intervencionismo, desregulamentação e neocorporatismo. **Revista de Economia e Agronegócio**, Viçosa, v. 2, n. 3, 2004

SHIVA, Vandana. **Monoculturas da mente**: perspectivas da biodiversidade e da biotecnologia. São Paulo: Gaia, 2003.

SILVA, José Graziano. **O que é questão agrária**. 6. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1983.

VEIGA, José Eli da. Agricultura familiar e sustentabilidade. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**. Brasília, v.13, n.3, p. 383-404, 1996. Disponível em: <http://seer.sct.embrapa.br/index.php/cct/article/viewFile/9009/5115>>. Acesso em: 11 jul. 2011.

VIA CAMPESINA, La. **La Via Campesina: international peasant's voice**. Jakarta, Indonesia, 2011. Disponível em: <<http://viacampesina.org/downloads/profiles/2011/BROCHURE-LVC2011-EN.pdf>>. Acesso em: 9 nov. 2011.

WALTERS-BAYER, Ann. et. al. **Agricultura para o futuro**: uma introdução à agricultura sustentável e de baixo uso de insumos externos. 2. ed., Rio de Janeiro: AS-PTA; Leusden, Holanda: ILEIA, 1999.

WEBER, Max. **História geral da economia**. São Paulo: Editôra Mestre Jou, 1968.

_____. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. 4. ed. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1985.

_____. Capitalismo e sociedade rural na Alemanha. In: **Os economistas**. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1997. p. 119-154.

TEXTOS TÉCNICOS E LEGISLATIVOS

BARROS, Alexandre Mendonça de; PÊSSOA, André (Coords.). **Impactos Econômicos do Parecer da AGU (Advocacia Geral da União), que impõe restrições à aquisição e arrendamento de terras agrícolas por empresas brasileiras com controle do capital detido por estrangeiros**. [S.l.]: Agroconsult; MBAgro, 2011.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Parecer n. GQ-181, de 17 de dezembro de 1998. 1. A conclusão do Parecer n° AGU/LA-04/94, relativa à revogação do § 1° do art. 1° da Lei n° 5.709, de 7 de outubro de 1971, permanece inalterada, apesar da revogação do art. 171 da Constituição de 1988. 2. Possibilidade de legislação infraconstitucional futura, em razão de fundamentos relevantes, impor limitações ao capital estrangeiro em determinados casos. Advogado-Geral: Geraldo Magela da Cruz Quintão. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 21 jan. 1999.

_____. Advocacia-Geral da União. Parecer n. LA-01, de 19 de agosto de 2010. Aquisição de terras por estrangeiros. Revisão do Parecer GQ-181, de 1998, publicado no Diário Oficial em 22.01.99, e GQ-22, de 1994. Recepção do § 1° do art. 1° da Lei n° 5.709, de 1971, à luz da

Constituição Federal de 1988. Equiparação de empresa brasileira cuja maioria do capital social esteja nas mãos de estrangeiros não-residentes ou de pessoas jurídicas estrangeiras não autorizadas a funcionar no Brasil a empresas estrangeiras. Advogado-Geral: Luís Inácio Lucena Adams. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 23 ago. 2010.

_____. Ato Complementar n. 45, de 30 de janeiro de 1969. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 30 jan. 1969.

_____. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 1934. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 16 jul. 1934.

_____. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 1937. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 10 nov. 1937.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 5 out. 1988.

_____. Consultoria-Geral da República. Parecer n. N-22, de 21 de janeiro de 1980. Redação imperfeita de norma legal, no caso do § 3º da Lei 5.709/71. Ao aplicador da lei cabe a pesquisa do fim e eficácia da regra, no caso de ambigüidade do texto. Delegação de função entre Poderes do Estado. Evolução do preceito nas Constituições. De vedação implícita e fraudada, passou a estar expressa desde a CF de 1934. Função Legislativa e Função Administrativa. Aquela edita preceitos que serão impessoais. Função administrativa. Atos de Governo advêm, direitos, da Constituição. Atos de Administração provêm da lei, permissiva ou imperativa. A garantia da igualdade ante a lei dirige-se ao legislador. Impede-o de legislar sobre pessoa determinada e não exclui discriminar grupos. Exemplos. O § 3º do art. 3º da Lei 5.709/71 atribui ao Presidente da República a prática de ato administrativo discricionário, sob o critério da conveniência. Consultor: Clóvis Ramalhete. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 12 fev. 1980.

_____. Consultoria-Geral da República. Parecer n. N-29, de 18 de abril de 1980. A portugueses aplicam-se as restrições legais para aquisição de imóvel rural, que atingem os demais estrangeiros (Lei nº 5.709/71), salvo se demonstrar que já lhe foi deferida a igualdade de direitos a brasileiros, tendo-a requerido. - Aos estrangeiros que satisfaçam os pressupostos do § 2º do art. 12 da Lei nº 5.709/71, levanta-se apenas a restrição referente à proporcionalidade num dado Município, entre a soma das áreas de estrangeiros e a superfície deste Município. Consultor: Clóvis Ramalhete. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 24 abr. 1980.

_____. Consultoria-Geral da República. Parecer n. P-015, de 6 de abril de 1980. A Lei nº 5.709, de 1971, há que ser interpretada tendo-se presente o § 34 do artigo 153 da Constituição, cujo comando lhe norteou as preceituações. A circunstância de o estrangeiro residente no País ser casado com brasileira em regime de comunhão de bens, ou ter filhos brasileiros, afasta tão-somente a incidência das normas do caput e do § 1º, do artigo 12, do édito em questão, nenhum reflexo tendo sobre as demais implicações pertinentes a cada hipótese concreta. A aquisição, por estrangeiro radicado no Brasil, de propriedade rural cuja área, contínua ou descontínua, exceda o equivalente a cinquenta (50) módulos de exploração indefinida, depende de ato presidencial autorizador, salvo se derivada de sucessão legítima causa mortis. Tal aquisição, quando realizada sem a indispensável autorização presidencial,

padece de nulidade absoluta e configura, da parte dos notários e oficiais do regime de imóveis, violação aos artigos 9º, 10 e 11 da Lei nº 5.709, de 1971. Manutenção do Parecer N-29 desta Consultoria Geral, porque incensuráveis suas fundamentação e conclusões. Consultor: Paulo César Cataldo. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 12 jan. 1982.

_____. Consultoria-Geral da República. Parecer n. SR-37, de 20 de outubro de 1987. Imóvel rural, aquisição por estrangeiro. Aplicação dos artigos 3º, § 3º, e 5º da Lei nº 5.709/71, em combinação com os artigos 5º, § 2º, item III, e 7º, § 5º do Decreto nº 74.965/74. É nula, de pleno direito, a aquisição de imóvel rural, com área superior a 50 módulos de exploração indefinida, por pessoa estrangeiro, sem prévia autorização presidencial, ainda que casada com brasileiro ou que possua filhos desta nacionalidade, conforme entendimento firmado nos Pareceres CGRN-29/80 e P-15/82. Ato que existe no mundo fático, mas inexistente no mundo jurídico. Condição suspensiva ex lege. Ato nulo não é sanável, mas satisfeita a condição legal pode tomar vida jurídica sem outras formalidades. Questão sujeita ao Judiciário. À Administração Pública Federal cumpre, apenas, permitir ou não a compra do imóvel. E só. Estando a área vinculada a projeto de interesse econômico-social (art. 15, § 1º, da Lei citada), nada obsta que a autorização, mesmo pedida a destempo, seja dada pela autoridade competente, no uso do seu poder discricionário da autorização, no caso, envolve exame de conveniência e oportunidade, cuja complexidade não pode olvidar a situação de fato constituída, em favor dos terceiros adquirentes de boa-fé, desde que preservado o superior interesse público. Consultor: José Saulo Pereira Ramos. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 23 out. 1987.

_____. Decreto de 25 de novembro de 1808. **Colecção das Leis do Brazil de 1808**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1891. p. 166. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_48/dim251808.htm>. Acesso em: 20 jan. 2012.

_____. Decreto Imperial n. 1.318, de 30 de janeiro de 1854. **Colecção das Leis Império do Brasil**. [S.l.], 1854. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Historicos/DIM/DIM1318.htm>. Acesso em: 20 jan. 2012.

_____. Decreto n. 494, de 10 de março de 1969. Regulamenta o Ato Complementar nº 45, de 30 de janeiro de 1969, que dispõe sobre a aquisição de propriedade rural por estrangeiro. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 11 mar. 1969.

_____. Decreto n. 55.891, de 31 de março de 1965. Estabelece normas gerais para a regulamentação da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964 e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 31 mar. 1965.

_____. Decreto n. 74.965, de 26 de novembro de 1974. Regulamenta a Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971, que dispõe sobre a aquisição de imóvel rural por estrangeiro residente no País ou pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 27 nov. 1974.

_____. Decreto n. 85.064, de 26 de agosto de 1980. Regulamenta a Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979, que dispõe sobre a Faixa de Fronteira. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 27 ago. 1980.

_____. Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 30 out. 1969.

_____. Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 31 nov. 1964.

_____. Lei n. 5.709, de 7 de outubro de 1971. Regula a aquisição de imóvel rural por estrangeiro residente no país ou pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 11 out. 1971.

_____. Lei n. 6.634, de 2 de maio de 1979. Dispõe sobre a Faixa de Fronteira, altera o Decreto-lei nº 1.135, de 3 de dezembro de 1970, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 3 maio 1979.

_____. Lei n. 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 26 fev. 1993.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Mais alimentos: um plano da agricultura familiar para o Brasil**. [S.l.], [2009 ou 2010]. Disponível em: <www.mda.gov.br/arquivos/1726917619.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2011.

CFS. **Final report of the thirty-sixth session of CFS**, Roma, 11-16 out. 2010. Disponível em: <http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs0910/CFS36Docs/Final_Report/CFS36_Final_Report_K9551_E.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2011.

CONSEA. **A segurança alimentar e nutricional e o direito humano à alimentação adequada no Brasil**. Brasília, nov. 2010. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/publicacoes/publiuacoes-arquivos/a-seguranca-alimentar-e-nutricional-e-o-direito-humano-a-alimentacao-adequada-no-brasil>>. Acesso em: 26 abr. 2011.

FAO. **Declaração de Roma sobre segurança alimentar mundial e Plano de Ação da Cimeira mundial da alimentação**. Roma, 13-17 nov. 1996. Disponível em: <<http://www.fao.org/DOCREP/003/W3613P/W3613P00.HTM>>. Acesso em: 14 jul. 2011.

_____. **The state of food insecurity in the world: addressing food insecurity in protracted crises**. Roma, 2010. Disponível em: <<http://www.fao.org/docrep/013/i1683e/i1683e.pdf>>. Acesso em: 1 maio 2011.

IBGE (Brasil). **Censo agropecuário 2006: Brasil, grandes regiões e unidades da federação**. Rio de Janeiro: IBGE, 2009.

SONESSON, Jenny; MEYBEC, Robert. *Global food losses and food waste*. Roma: FAO, 2011. Disponível em: <http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/ags/publications/GFL_web.pdf>. Acesso em: 8 jan. 2012.

VIA CAMPESINA, La. *Declaración Final del Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria*. Havana, Cuba, 7 set. 2001. Disponível em: <http://www.fao.org/righttofood/kc/downloads/v1/docs/AH290_Sp.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2011.

WORLD BANK, The. *Rising global interest in farmland: can it yield sustainable and equitable benefits?* Set, 2010. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTARD/Resources/ESW_Sept7_final_final.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2011.

TEXTOS JORNALÍSTICOS

A AGRICULTURA familiar é parte da solução da segurança alimentar, diz Graziano da Silva. **Blog do Planalto**, Brasília, 12 jul. 2011. Disponível em: <<http://blog.planalto.gov.br/agricultura-familiar-e-parte-da-solucao-da-seguranca-alimentar-diz-graziano-da-silva/>>. Acesso em: 26 jan. 2012.

FAVARO, Thomas. Busca pela boa terra. **Veja**, São Paulo, n. 2090, p.157, 10 dez. 2008.

INCRA. **Presidente do Incra fala no Senado sobre a compra de terra por estrangeiros**. [S.l.], 6 mar. 2008. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=8978:0&catid=1:ultimas&Itemid=278>. Acesso em: 26. Jan. 2012.

MORALES, Magdalena. et. al. Argentina quer limite à compra de terras por holding estrangeira. **Estadão**, Buenos Aires, 27 abr. 2011. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/economia+geral-economia,argentina-quer-limite-a-compra-de-terras-por-holding-estrangeira,64456,0.htm>>. Acesso em: 28 abr. 2011.

O BRASIL para brasileiros. **Carta Capital**, São Paulo, n. 638, p. 22, 23 mar. 2011.

ODILLA, Fernando. Estrangeiros compram 22 campos de futebol por hora. **Folha de São Paulo**, São Paulo, n. 29798, p. 3, 2 nov. 2010.

VAZ, Lucio. Mais de 4 milhões de hectares estão sob comando de estrangeiros. **Correio Braziliense**, Brasília, 9 jun. 2010. Disponível em: <http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/brasil/2010/06/09/interna_brasil,196796/index.shtml>. Acesso em: 25 jun. 2010.

WORLD FOOD PROGRAMME. *World must act now to avert catastrophe in horn of Africa*. Roma, 25 jul. 2011. Disponível em: <<http://www.wfp.org/stories/world-must-act-now-avert-catastrophe-horn-africa-says-wfp-executive-director>>. Acesso em: 27 jul. 2011.

ANEXO

