



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO MULTIDISCIPLINAR
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
INSTITUTO DE TECNOLOGIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E
POLÍTICAS PÚBLICAS - PPGDT**

DISSERTAÇÃO

RAFAEL LUIS ARAUJO PERES

**REFORMA AGRÁRIA E O MERCADO DE TERRAS. UMA ANÁLISE DO RIO DE
JANEIRO ENTRE 2003 E 2010**

**Seropédica, RJ
Junho, 2019**



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO MULTIDISPLINAR
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
INSTITUTO DE TECNOLOGIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E
POLÍTICAS PÚBLICAS - PPGDT**

Rafael Luis Araujo Peres

Reforma agrária e o mercado de terras. Uma análise do Rio de Janeiro entre 2003 e 2010

Sob a orientação da Professora
Raquel Pereira de Souza

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção de grau de Mestre em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas, no curso de Pós-graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.

**Seropédica, RJ
Junho, 2019**

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Biblioteca Central / Seção de Processamento Técnico

Ficha catalográfica elaborada
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

P434r Peres, Rafael Luis Araujo, 1990-
Reforma agrária e o mercado de terras. Uma análise
do Rio de Janeiro entre 2003 e 2010 / Rafael Luis
Araujo Peres. - Rio de Janeiro, 2019.
142 f.

Orientadora: Raquel Pereira de Souza.
Dissertação (Mestrado). -- Universidade Federal Rural
do Rio de Janeiro, Pós-graduação em Desenvolvimento
Territorial e Políticas Públicas, 2019.

1. reforma agrária. 2. mercado de terras. 3.
credito fundiário. 4. política agrária. I. Souza,
Raquel Pereira de , 1979-, orient. II Universidade
Federal Rural do Rio de Janeiro. Pós-graduação em
Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas III.
Título.

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO
TERRITORIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS**

RAFAEL LUIS ARAUJO PERES

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas, no curso de Pós-graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas, área de concentração em Planejamento Urbano e Regional.

DISSERTAÇÃO APROVADA EM: 24/06/2019.



Dr.^a Raquel Pereira de Souza, UFF
(Orientadora)



Dr. Paulo Roberto Raposo Alentejano, UERJ



Dr.^a Cristiane Oliveira da Graça Amâncio, UFRRJ

Dedico este trabalho a todos familiares e amigos que estiveram ao meu lado e me apoiaram durante o árduo processo de sua elaboração.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a todos os responsáveis pelo incentivo e expansão da educação pública, gratuita e de qualidade, principalmente em regiões periféricas a cidade do Rio de Janeiro, como no caso da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Foi através do esforço de todas as pessoas comprometidas com a educação pública e pesquisa científica que me permitiram adquirir cunho crítico sobre as políticas públicas e a capacidade de refletir sobre seus efeitos na sociedade e em minha vida.

Agradeço aos meus pais, Lussandra Moraes Araujo e Luis Barbosa Peres, que além de exemplo de vida sempre me incentivaram a estudar e questionar os acontecimentos que nos afetam. Agradeço a cada reflexão que me fizeram ter a partir de conversas cotidianas e cada palavra de força e motivação que me deram nos momentos mais difíceis em que cheguei a pensar em desistir.

Agradeço a minha companheira de vida Fernanda Dei Ricci que sempre me deu forças e não me deixou desistir apesar de todas as dificuldades que aconteceram durante o curso, por vezes ela acreditou mais em mim do que eu mesmo.

Agradeço a todos os funcionários UFRRJ que contribuíram para que desse prosseguimento ao excelente programa de mestrado ao qual fiz parte no PPGDT, apesar de todas as dificuldades da atual conjuntura política e econômica que nos assola.

Agradeço a todos os docentes do PPGDT, em especial a minha orientadora Raquel Pereira de Souza que muito contribuiu para elaboração deste trabalho com todo seu conhecimento e experiência, sempre se mostrando solícita a me ajudar no que fosse possível.

Agradeço ao Alberto Di Sabbato que desde o primeiro contato me atendeu com toda a atenção, contribuindo com sua experiência na área de pesquisas, solucionando minhas dúvidas e enriquecendo este trabalho.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001. This study was financed in part by the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Finance Code 001.

RESUMO

PERES, Rafael Luis Araujo. Reforma agrária e o mercado de terras. Uma análise do estado do Rio de Janeiro entre 2003 e 2010. Dissertação. Mestrado em Políticas Públicas e Desenvolvimento Territorial. ICISA. UFRRJ, Seropédica, 2019.

Este trabalho tem por objetivo principal analisar a dinâmica do mercado de terras e as políticas fundiárias aplicadas ao estado do Rio de Janeiro no período entre 2003-2010. Compreendendo o processo de formação das políticas fundiárias, considerando as características históricas que transformaram o espaço agrário fluminense e comparando as propostas de crédito fundiário e de reforma agrária pela função social da terra. Fez-se uma reconstrução histórica considerando os fatores que possivelmente influenciaram no processo de elaboração das políticas públicas relacionadas à terra. Assim como, também se considerou as particularidades regionais do estado, no que se refere ao processo histórico e a estrutura agrária fluminense. Conclui-se que a política fundiária no governo Lula representou a institucionalização da política fundiária do governo anterior modificando apenas a maneira de enfrentamento dos movimentos sociais. No que se refere ao estado do Rio de Janeiro destacam-se como principais fatores de alteraram as característica da estrutura agrária fluminense a urbanização, metropolização, desruralização e industrialização que, por vezes, estimularam fatores especulativos. Quanto as propostas de reforma agrária o crédito fundiário não se sobrepôs à política desapropriacionista. Entretanto, este programa não registrou nenhuma outra desapropriação após 2007, o que indica uma paralisação desta política.

Palavras-chave: reforma agrária; mercado de terras; credito fundiário; política agrária.

ABSTRACT

PERES, Rafael Luis Araujo. Agrarian reform and the land market. An analysis of the state of Rio de Janeiro between 2003 and 2010. Dissertation. Master's degree in public policy and Territorial development. Icsa. UFRRJ, Seropédica, 2019.

The main objective of this work is to analyze the dynamics of the land market and the soil policies applied to the state of Rio de Janeiro in the period between 2003-2010. **Understanding the process of formation of land policies, considering the historical characteristics that transformed the agrarian space of Rio de Janeiro and comparing the proposals of land credit and agrarian reform by the social function of the land.** It was made a historical reconstruction considering the factors that possibly influenced the process of elaboration of public policies related to land. As well, the regional particularities of the State were also considered, with regard to the historical process and the agrarian structure of Rio de Janeiro. It is concluded that the land policy in the Lula government represented the institutionalization of the land policy of the former government, modifying only the way of coping with social movements. With regard to the state of Rio de Janeiro, the main factors that altered the characteristic of the agrarian structure were urbanization, metropolization, deruralization and industrialization, which sometimes stimulated speculative factors. As for the proposals for agrarian reform, the land credit did not overlap the disappropriationist policy. However, this program has not registered any other disappropriation after 2007, which indicates a stoping of this policy.

Keywords: agrarian reform; land market; land credit; agrarian policy.

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - Área dos estabelecimentos agropecuários com agricultura familiar (Hectares e Percentual).....	93
TABELA 2 - Número de estabelecimentos agropecuários com agricultura familiar (Unidades).....	93
TABELA 3 - Tamanho da propriedade rural do estado do Rio de Janeiro (unidades)	94
TABELA 4 - Tamanho da propriedade rural do estado do Rio de Janeiro (hectare).....	94
TABELA 5 - Pessoas ocupadas na agricultura fluminense.....	98
TABELA 6 - Número de estabelecimentos agropecuários com agricultura familiar e não familiar (Unidades).....	99
TABELA 7 - Área dos estabelecimentos agropecuários com agricultura familiar e não familiar (Hectares).....	100
TABELA 8 - Área dos estabelecimentos agropecuários com agricultura familiar e não familiar (Hectares).....	100
TABELA 9 - Área de pastagem.....	101
TABELA 10 - Número de estabelecimentos agropecuários que investiram em compra de terras (Unidades).....	103
TABELA 11 - Percentual do total de estabelecimentos que investiram em novas terras sobre as unidades adquiridas.....	104
TABELA 12 - Valor dos investimentos em aquisição de novas terras (Mil Reais).....	105
TABELA 13 - Percentual do valor total de investimentos em aquisição de novos estabelecimentos.....	106
TABELA 14 - Número de estabelecimentos agropecuários que investiram em terras por condição do produtor (Unidades).....	107
TABELA 15 - Valor dos investimentos em aquisição de estabelecimentos rurais por condição do produtor (Mil Reais).....	108
TABELA 16 - Percentual do total do valor dos investimentos em novas terras por condição do produtor.....	110
TABELA 17 - Estimativa do número de beneficiários potenciais do projeto de crédito fundiário.....	112
TABELA 18 - Estimativa de necessidade de terras para atender o PNCF (ha).....	114
TABELA 19 - Número de beneficiados, área e valores executados do PNCF para o período compreendido entre 2003 - 2010.....	116

TABELA 20 - Número de assentados, área e valores executados em desapropriações para o período compreendido entre 2003 - 2007.....	120
TABELA 21 - Proporção de comparação entre o PNCF e as Desapropriações.....	124

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 01 - Número de estabelecimentos agropecuários com agricultura familiar (Unidades).....	95
GRÁFICO 02 - Área dos estabelecimentos agropecuários com agricultura familiar (Hectares).....	96
GRÁFICO 03 - Número de estabelecimentos agropecuários com agricultura Patronal (Unidades).....	96
GRÁFICO 04 - Área dos estabelecimentos agropecuários com agricultura patronal (Hectares).....	97

LISTA DE SIGLAS

CCIR – Certificado de Cadastro de Imóvel Rural

CF - Constituição Federal Brasileira

CNA – Companhia Nacional Álcalis

CPT – Comissão Pastoral da Terra

CPI - Comissão Parlamentar de Inquérito

CSN – Companhia Siderúrgica Nacional

CONTAG - Confederação Nacional dos trabalhadores Rurais

EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

EUA – Estados Unidos da América

FHC – Fernando Henrique Cardozo

FPA - Frente Parlamentar da Agropecuária

IAA – Instituto de Açúcar e do Alcool

IBC – Instituto Brasileiro do Café

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IBRA - Instituto Brasileiro de Reforma Agrária

ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

INDA - Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário

INS – Instituto Nacional do Sal

IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados

IR – Imposto de Renda

ITR – Imposto Territorial Rural

MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra

MEPF – Ministério Extraordinário de Política Fundiária

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário

MP –Medida Provisória

PROALCOOL – Programa Nacional do Alcool

PNRA – Plano Nacional de Reforma Agrária

PROCERA – Programa de Crédito Específico para assentados de Reforma Agrária

PA – Projeto de Assentamentos

PCT – Projeto Cédula Terra

PT – Partido dos Trabalhadores

PNRA – Programa Nacional de Reforma Agrária

PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

RJ – Rio de Janeiro

P&D – Pesquisa e Desenvolvimento

REDUC – Refinaria de Duque de Caxias

SRB – Sociedade Rural Brasileira

SNA – Sociedade Nacional da Agricultura

SUPRA - Superintendência de Política Agrária

UDR – União Democrática Ruralista

USP – Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

Introdução.....	15
------------------------	-----------

Capítulo I – O Estado, a importância da terra e a política de reforma agrária..... 18

1.1 - A mudança na concepção de desenvolvimento rural e os impactos econômicos e sociais.....	20
1.2 - O fortalecimento político da elite agrária, a redemocratização e as políticas fundiárias.....	26
1.3 - A disputa política, a luta no campo e as propostas de reforma agrária.....	30
1.4 – O papel do Estado e as características da Reforma Agrária de Mercado.....	39
1.5 – A política fundiária no governo Lula.....	44

CAPÍTULO II – O Estado Fluminense: Um panorama da sua estrutura fundiária a partir de sua origem..... 54

2.1 - Referencial teórico sobre a precificação da terra rural.....	54
2.2 - Mesorregião Sul Fluminense.....	64
2.3 - Mesorregião Metropolitana.....	69
2.4 – Mesorregião Norte Fluminense.....	73
2.5 - Mesorregião Noroeste Fluminense.....	77
2.6 - Mesorregião Baixadas.....	80
2.7 - Mesorregião Centro Fluminense.....	84

Capítulo III - A dinâmica do mercado de terras e as propostas de reforma agrária..... 90

3.1 - Breve Panorama da Estrutura Agrária Fluminense.....	92
3.2 - A dinâmica do mercado de terras rurais no Rio de Janeiro.....	102
3.3 - Caracterização dos agentes dinamizadores do mercado de terras rurais.....	107
3.4 - Análise sobre o crédito fundiário no Rio de Janeiro.....	111
3.5 - Avaliação da reforma agrária pela função social da terra.....	119

3.6 - Comparação entre o PNCF e a reforma agrária pela função social da terra.....	122
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	126
Bibliografia.....	129
Anexo I - Divisão geográfica mesorregional e o Módulo Fiscal do Rio de Janeiro.....	136
Anexo II - Divisão geográfica mesorregional segundo os critérios do INCRA.....	140

INTRODUÇÃO

As desigualdades no mundo rural estão diretamente relacionadas ao processo de formação histórica ocorrida no Brasil. São essas desigualdades socioeconômicas que motivaram inúmeros conflitos agrários entre proprietários, sem terras e agricultores com pouca terra, que por vezes influenciaram na formação das políticas agrícolas e fundiárias. Para analisar as propostas de reforma agrária e de crédito fundiário no estado do Rio de Janeiro torna-se importante compreender os fatores econômicos, sociais e políticos que contribuíram para a formação destas políticas no Brasil.

Justifica-se a escolha deste recorte espacial pelas peculiaridades que o Rio de Janeiro apresenta se comparado às demais regiões do país, principalmente no que se refere à densidade demográfica, topografia e os ciclos econômicos que cada mesorregião atravessou, para então entender a maneira como estes fatores podem ter influenciado na ressignificação do espaço agrário fluminense. Tais características do estado levantam o questionamento de como o Rio de Janeiro está inserido no contexto dos programas federais de reforma agrária, quais políticas fundiárias mais foram utilizadas, se uma se sobrepôs a outra e como podem ter relação com a mudança da estrutura agrária do estado, tendo como recorte temporal o período 2003 a 2010.

Justifica-se o recorte temporal, pois o íterim compreendido entre os anos de 2003 e 2010 foi o período referente aos dois mandatos do ex-presidente Lula, este que, ao chegar à presidência gerou grandes expectativas tanto por parte dos movimentos sociais como por parte das entidades representativas de classe do patronato rural, sendo um período de grande importância para o estudo das políticas de acesso a terra e sua relação com a mudança da estrutura fundiária. Outro fator que motivou a escolha deste recorte temporal se deu pelo início da implementação do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) no ano de 2003.

O estudo tem por objetivo geral investigar se as políticas fundiárias do governo Lula, tanto a proposta de reforma agrária desapropriacionista quanto o crédito fundiário se mostraram suficientes para modificar a estrutura agrária fluminense de modo a contribuir para a democratização das terras no estado no período compreendido entre 2003 – 2010. Para alcançar tal objetivo este trabalho dividiu-se em três capítulos que buscam responder a três objetivos específicos.

O primeiro busca compreender o processo de formação das políticas de reforma agrária e identificar as possíveis mudanças no paradigma em relação às políticas fundiárias na transição do governo FHC para o governo Lula. Considerando os fatores exógenos como a

conjuntura econômica externa e a atuação de órgãos financeiros internacionais. Assim como, analisando os fatores endógenos como a representação política de classe, as pressões sociais e o poder econômico adquirido por determinados grupos, em grande parte estimulada por políticas setoriais para agricultura, que por fim podem ter influenciado na construção destas políticas agrárias.

No que se refere às políticas setoriais destaca-se principalmente as que foram adotadas no período da modernização agrícola, buscando entender como estas surgiram de modo a ocupar o espaço da crescente demanda por reforma agrária, como funcionaram para criar um conceito produtivista no campo, de que maneira fortaleceram política e economicamente determinados segmentos de classe e como essas mudanças contribuíram para a formação da proposta de reforma agrária na constituinte de 1988 e posteriormente na construção do programa de crédito fundiário.

O segundo objetivo busca apresentar as características históricas que influenciaram na transformação do espaço agrário fluminense. Para tal, propõe-se uma análise qualitativa, uma abordagem teórica e uma reconstrução histórica, considerando os ciclos econômicos que a região atravessou, as consequências políticas e sociais, assim como a contribuição do processo de industrialização de determinados setores e os efeitos demográficos e migracionais relacionados.

Todos os fatores e variáveis estudados são de vital importância para entender como o estado do Rio de Janeiro alçou ao patamar de estado mais urbanizado do país, com a segunda maior densidade demográfica e o terceiro mais populoso. Assim, como tais características estimularam a utilização da terra para fins especulativos. O estudo destes fatores torna-se fundamental para compreender a estrutura agrária do estado e as peculiaridades que por fim interferem no funcionamento das políticas fundiárias, ressaltando fatores que podem contribuir para a utilização da terra como reserva de valor.

O terceiro capítulo busca atingir o último objetivo específico deste trabalho, que se propõe a analisar a dinâmica do mercado de terras, sua relação com o programa de crédito fundiário e a comparação de resultados com a proposta de reforma agrária, que cumpra a função social da terra, para o recorte do Rio de Janeiro no período entre 2003 e 2010.

Para a análise da dinâmica do mercado de terras rurais serão utilizados dados do Censo Agropecuário do ano de 2006 referentes a investimentos realizados por estabelecimentos agropecuários para a aquisição de novas unidades de terra. Esta análise será feita em escala mesorregional de modo a identificar qual região do estado apresenta o mercado de terras mais dinâmico e consolidado e, portanto, por conjectura, deveria apresentar

as condições mais adequadas para a implantação de uma política de crédito fundiário. Ainda em relação ao mercado de terras rurais os dados analisados pretendem também identificar, considerando a estrutura agrária previamente estudada, qual perfil dos proprietários de terras, segregados em familiar ou patronal, está mais propenso a fazer novos investimentos, considerando as unidades transacionadas e valores despendidos, destacando qual destes se mostra mais predisposto a dinamizar o mercado.

Para analisar o crédito fundiário propõe-se criar uma estimativa de potenciais beneficiários do programa, respeitando seus pré-requisitos legais, e considerando a média dos módulos fiscais municipais para cada mesorregião para estimar a quantidade de hectares necessários para atender esta demanda potencial. Para avaliar a amplitude de alcance do programa far-se-á uma comparação desses números estimados e realizados pelo programa resgatando na análise histórica já feita fatores que potencialmente possam ter influenciado nos resultados encontrados.

Para responder um dos questionamentos levantado durante o estudo, se o programa de crédito fundiário funcionou de maneira complementar ou substituta ao da reforma agrária desapropriacionista, apresenta-se uma comparação considerando os números de beneficiários, áreas disponibilizadas e valores executados para cada proposta de reforma agrária por mesorregião. Almeja-se concluir, não apenas se essas se comportaram de maneira complementar ou substituta, mas também se foram suficientes para contribuir na democratização da terra rural fluminense.

Capítulo I – O Estado, a importância da terra e a política de reforma agrária

Este capítulo dedica-se a uma contextualização histórica sobre os fatores determinantes para a mudança no entendimento sobre a importância da terra, no que se refere à concentração da propriedade e o subdesenvolvimento, a maneira como este novo entendimento contribuiu para a formação de uma política de reforma agrária. Assim, tem como objetivo principal compreender a conjuntura política, o papel do Estado e dos principais atores envolvidos na disputa pela terra e suas retóricas sobre a importância desta para o desenvolvimento do rural e do país, buscando compreender o contexto em que surgiram as propostas de reforma agrária, suas principais características, os fatores endógenos e exógenos que a influenciaram. Destina-se a apresentar as bases do que será debatido e aprofundado na análise no decorrer do trabalho.

No decorrer da década de 1950, no debate sobre a questão da propriedade da terra no Brasil, diversas correntes de estudo sobre este tema identificaram a grande concentração como fator que justificava a baixa produtividade e o atraso tecnológico no campo. Era visto como um obstáculo para superar a condição de subdesenvolvimento, pois impossibilitava a industrialização. Houve neste período diversos estudos que debatiam o desenvolvimento e quase todos convergiam apontando o alto grau de concentração fundiária como um fator limitante para o progresso econômico e social. (PEREIRA; ALENTEJANO, 2014)

"Existia um certo consenso entre comunistas, esquerda nacionalista e nacionalistas liberais a respeito da necessidade de uma reforma agrária no país. Para todos eles, a oligarquia rural representava o latifúndio improdutivo ou pouco rentável e um setor social e político arcaico, isto é, avesso a novos interesses industriais e democráticos. Desde Vargas a colonização e a reforma agrária eram interpretados como fatores indispensáveis à modernização da agricultura, à formação de um mercado interno consumidor e à efetiva industrialização do país" (OLIVEIRA, 2007, p. 112).

Contudo, foi no governo de João Goulart, nos anos de 1960, que se percebe alguma movimentação para alterar a estrutura fundiária vigente até então¹. A criação da Superintendência de Política Agrária (SUPRA)², a extensão da legislação trabalhista para o

¹ João Goulart tinha por objetivo a aprovação da reforma agrária que previa a desapropriação de terras, com indenização via título da dívida pública que consistia em um baixo valor de mercado, de modo a não beneficiar os grandes detentores de terras, idealizava sua institucionalização por meio de emenda constitucional que acabará rejeitada na esfera legislativa. Para institucionalização da reforma agrária passou a utilizar do instrumento de Lei Delgada e Decretos.

² A SUPRA foi criada a partir da Lei Delgada nº11, de 11 de outubro de 1962, que explicitava a finalidade de promover a justa distribuição da terra concedendo a este órgão poderes especiais de desapropriação, além de prever extensão rural e assistência social aos trabalhadores rurais dentre suas prerrogativas.

campo³, o surgimento de sindicatos e movimentos sociais foram algumas das medidas adotadas durante este governo e seus desdobramentos que caminhavam no sentido de tentar reduzir as desigualdades sociais do campo. Porém, em março de 1964, um decreto assinado pelo Presidente da República previa a desapropriação de grandes quantidades de terras às margens de rodovias e ferrovias federais que viria a eclodir na ruptura do sistema político. Foram essas mudanças estimuladas por parte do governo executivo federal, quanto a visão de desenvolvimento no campo e a estrutura fundiária, que somados a outros fatores da conjuntura interna e externa culminaram no golpe de Estado que teve apoio das entidades patronais rurais e de parte da sociedade (PEREIRA; ALENTEJANO, 2014). É a partir deste momento que se evidencia a disputa ideológica entre os setores populares do campo e grandes proprietários de terras, uma batalha por interesses de classe, entre as concepções para superação do que era então considerado um entrave para os problemas do campo, da economia e do país (MENDONÇA, 2010).

Buscando dar uma resposta imediata para a iminente insatisfação devido as desigualdades do campo, já no regime militar, articulada junto ao Plano de Ação Econômica do Governo pelo ex-ministro Roberto Campos, foi criado o Estatuto da Terra a partir da Lei 4.504, “esta Lei regula os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, para os fins de execução da Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola”⁴ (BRASIL, 1964). Em seu texto entende-se que se deveria promover uma melhor distribuição da terra a fim de alcançar os princípios de justiça social e do aumento de produtividade. Porém, sua criação está relacionada a este clima de insatisfação crescente no meio rural e ao temor do governo e das elites conservadoras sobre a possibilidade de uma revolução camponesa. Entretanto, "os grandes proprietários sentiram-se traídos com o Estatuto da Terra, voltando-se imediatamente para suas entidades de classe com vistas a organizar sua reação às medidas do governo" (MENDONÇA, 2010, p. 43).

Do ponto de vista dessas entidades representantes de classe das oligarquias rurais qualquer ameaça ao direito de propriedade é visto sob a ótica de ilegalidade, e a criação do Estatuto da Terra estimulou a convergência de forças das classes dominantes econômica e politicamente para a formação de uma frente ampla antirreformista. A este movimento

³ Criada a partir da Lei nº 4.214 de 2 de março de 1963. Esta lei possibilitou que muitas das chamadas Ligas camponesas se transformassem em sindicatos rurais. Foi por meio desta que surgiu a CONTAG, que teve seu reconhecimento em janeiro de 1964.

⁴ Dentre as primeiras medidas adotadas pelo governo militar relacionadas a possibilidade de alteração da estrutura fundiária destaca-se a extinção da SUPRA, criada por Jango e a criação do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA) e o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA), como entidades responsáveis pela reforma agrária. Consultar Lei Nº4.504, de 30 de Novembro de 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm.

político deu início ao que posteriormente, nos anos 80, seria chamado de União Democrática Ruralista, conhecida como UDR. Ainda neste período a disseminação de suas ideias e a defesa teórica de seus argumentos se dava pelo meio de revistas ligadas ao tema. A mobilização em prol de seus interesses ocorria em encontros e rodeios, onde aconteciam leilões de animais para levantar fundos que subsidiavam suas causas (MENDONÇA, 2010). Contudo, “o próprio Ministro do Planejamento do então governo militar, Roberto Campos, quem garantiria aos congressistas latifundiários que a lei era para ser aprovada, mas não para ser colocada em prática” (OLIVEIRA, 2007, p. 121).

O golpe de Estado que deu início a um longo período de ditadura militar e desmantelou os movimentos sociais através da coerção e também encerra o debate político temporariamente a cerca da questão agrária, passa a introduzir um novo entendimento sobre a concentração de terras e um conceito de modernização sem reforma, conceito desenvolvido por um grupo da USP liderado por Delfim Neto, que apesar de ter origem anterior ao Golpe de Estado, agora passa a ser posto em prática. O pensamento conservador passa a ganhar espaço e a debater sobre o papel da agricultura no desenvolvimento econômico. Assim, como afirma Delgado (2009) "as questões sobre oferta e demanda de produtos agrícolas e seus efeitos sobre o preço, o emprego e o comércio exterior, omitindo as questões sobre a estrutura fundiária e suas consequências para o país" (DELGADO, 2009, p. 05).

1.1 - A mudança na concepção de desenvolvimento rural e os impactos econômicos e sociais

Este novo conceito de modernização sem reforma vem como maneira de contestar o Estatuto da Terra, que apesar de ter sido elaborado já no período da ditadura acaba por ser relegado afirmando que não haveria a necessidade de se fazer reforma agrária ampla, apenas em situações pontuais. Este novo conceito passa a ser adotado pelos generais, “por este caminho se cortará a efervescência do debate agrário, tentando encerrá-lo pelo argumento da força” (DELGADO, 2009, p. 04).

Em 1967, quando Delfin Neto assume o Ministério da Fazenda do governo do primeiro presidente do regime militar, Castelo Branco, há uma verdadeira mudança na concepção sobre o desenvolvimento agrário, desconsidera adotar qualquer política de democratização da terra, fica restrito ao aumento da produção e da produtividade agrícola, estando a reboque da demanda externa e dos centros urbanos. O sistema nacional de crédito

rural torna-se o principal instrumento utilizado pelo governo para estimular a produção agropecuária (DELGADO, 2009).

No início da década de 1960, com o declínio da dinâmica do crescimento ainda impulsionado pelos efeitos da industrialização do processo de substituição de importações, evidencia-se que somente a industrialização não seria o suficiente para promover o desenvolvimento econômico e assim inicia-se um lento processo de abertura econômica. No final desta década fica evidente ao governo que o aumento da produção agrícola através de método tradicional, em margens extensivas, não seria o suficiente para acompanhar o ritmo de crescimento da demanda industrial. A absorção das inovações da revolução verde transforma o modo de produção agrícola, convertendo-a em modernos complexos agroindustriais, “os preços das terras aumentaram a uma taxa duas vezes maior do que seu valor de arrendamento. A natureza do trabalho agrícola foi basicamente alterada” (BAER, 2002, p. 378).

Esta nova concepção da questão agrária posta em prática, prezava pela integração dos setores industriais da produção no setor primário sendo fortemente baseado na integração técnica ocorrida nos EUA e na Europa ocidental e inseria-se a "concepção de planejamento induzido dos mercados de produtos rurais, mediante a desoneração dos riscos estruturais do processo produtivo privado" (DELGADO, 2009, p. 07). Ou seja, o Estado interferindo no planejamento e desenvolvimento rural, incentivando a política de crédito para a agricultura e subvenções financeiras para a adoção de pacotes tecnológicos do que ficou conhecida como Revolução Verde.

Os preceitos da modernização agrícola passam a direcionar as políticas de Estado para o campo tendo por finalidade mudar a estrutura da produção agrícola brasileira, podendo ser destacada a maneira como foi concedido o crédito subsidiado quase que exclusivamente direcionado para a agricultura patronal em que se priorizam produtos destinados a exportação, em especial para a região centro-sul do Brasil (PEREIRA; ALENTEJANO, 2014). A política de preços mínimos para determinados produtos adotada neste período, é outro fator que ajuda a compreender o fenômeno da especialização da produção agrícola ocorrida, uma vez que o Estado garantia a compra de determinados produtos por valores pré-estabelecidos.

Quanto ao que se refere a estrutura fundiária neste período, a política fiscal ficou focalizada em adotar crédito subsidiado e um amplo programa de incentivos fiscais, via desonerações feitas sobre o IPI, IR e ITR, por exemplo, o que permitia uma maior quantidade de capital disponível, principalmente de empresários urbanos para aquisição de imóveis rurais e contribuindo para a formação de complexos agroindustriais. Outro fator que contribuiu diretamente para a concentração fundiária foram leilões e licitações de terras públicas feitas

pelo Estado, que beneficiavam os latifundiários, grupos industriais e financeiros, configurando-se em uma transferência direta de terras públicas para agentes privados. (PEREIRA; ALENTEJANO, 2014)

Essas políticas contribuíram não apenas para aumentar a concentração fundiária, mas também ajudaram a fomentar o que posteriormente ficou conhecido como agronegócio. Dentre tais políticas, os subsídios e incentivos fiscais merecem destaque na análise por introduzirem a agricultura a concorrência do mercado internacional. Entretanto contribuiu para agravar ainda mais as diferenças regionais e econômicas entre os grandes e os pequenos produtores, fortalecendo as monoculturas para a exportação.

O campo de ação do Estado para a mudança da base tecnológica agrícola não ficou restrita a absorção de tecnologias já desenvolvidas por meio de incentivos financeiros, este passa a investir diretamente em pesquisa e desenvolvimento. Assim, como afirmam Silva e Botelho (2014, p. 364), "existe um importante empenho por parte do Estado em profissionalizar os pesquisadores das ciências agrárias no período da modernização da agricultura". Esse investimento direto em P&D resultou na criação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), criada no ano de 1973 e vinculada ao Ministério da Agricultura, com a finalidade de desenvolver estudos sobre a produção tecnológica para a agricultura e pecuária via criação de cursos de pós-graduação nas diversas áreas ligadas ao tema, formando pesquisadores e professores e na montagem de laboratórios especializados. A criação da EMBRAPA é a institucionalização da pesquisa e extensão científica fortemente alinhada aos interesses do modo de produção que surgira com a modernização (SILVA; BOTELHO, 2014).

A modernização agrícola estava ancorada no desenvolvimento tecnológico a fim de melhorar a produtividade da terra e do trabalho, ou seja, a industrialização dos processos de produção rural, modificando a estrutura produtiva e a base técnica dos meios de produção, passando de uma produção intensiva em mão de obra para uma produção intensiva em capital. Para esse ganho de produtividade desejado o Estado colocou em prática uma estratégia de intensa expansão tecnológica das atividades agrícolas, ou seja, a adoção de um novo padrão tecnológico (BAER, 2002). Porém, neste mesmo período verifica-se uma grande ocupação territorial das áreas de fronteiras agrícolas. Há um aumento na concentração de terras, não necessariamente utilizada como meio de produção, mas sim como reserva de valor futuro ou especulação imobiliária (BALSAN, 2006).

Com a modernização agrícola a agricultura passa a ter uma nova função econômica para o país no que se refere à estabilidade de preços, do salário real e na balança comercial,

esta que ganhou relevância especial após os efeitos da crise do petróleo na década de 1970. O setor agrícola, ao mudar sua estrutura produtiva perde sua relativa autonomia e torna-se dependente do setor industrial, cada vez mais presente e relevante quanto à incorporação de insumos e máquinas industriais para se manter com preços competitivos no mercado externo e não ser excluído do campo, cada vez mais a produção agrícola fica subordinada à indústria e ambas ao setor externo (DELGADO, 2009). Neste novo contexto de importância agrícola, os grandes produtores eram os que melhor conseguiam se enquadrar nesta lógica capitalista produtivista imposta ao mundo rural, os pequenos e médios produtores muitas das vezes acabaram excluídos. Estes esbarravam em mais obstáculos para atingir determinado grau de produtividade e manter-se competitivos no mercado, ou seja, aqueles que não foram beneficiados pelas políticas de Estado encontram mais dificuldade para atingir um determinado grau de modernização e se enquadrar a essa nova lógica produtivista, assim, por vezes sua permanência no mercado e no processo produtivo agrícola se via ameaçada.

As políticas surgidas no bojo da modernização agrícola refletem a ação do capital monopolista no setor da agricultura. Estas políticas pressionam o pequeno produtor familiar a ser altamente produtivo e especializado para sobreviver no campo, de modo a se manter "permanentemente endividados no banco, pressionado pelos encargos fiscais do Estado, esse mesmo Estado que intervém no setor no sentido de buscar a sua regularidade" (OLIVEIRA, 2007, p. 32). Ou seja, as políticas que intentavam em modernizar o latifúndio, transformando esses em empresas rurais, alteravam também a estrutura da pequena produção, ao passo que os pequenos produtores familiares que se adequavam a lógica produtivista do campo inserido a lógica de mercado eram vistos como pequenos capitalistas, os que não se inseriam a lógica de mercado para a exportação transformavam-se em assalariados, cuja alternativa era vender sua mão de obra se sujeitando ao capital, seja o industrial ou o agrário.

No que se refere ao grau de monopolização, os efeitos dessa mudança da base tecnológica podem ser percebidos tanto na terra quanto na produção, de maneira que os produtores que conseguem se modernizar estão sujeitos a comprar seus insumos produtivos em um mercado oligopolizado multinacional e são sujeitos a vender sua produção em um mercado de baixa demanda que dita o preço. A sobrevivência é determinada pela competição dos mercados de produtos e insumos, confirmando o caráter excludente da modernização capitalista (BALSAN, 2006). Portanto, a sobrevivência da produção do campo está subordinada a interesses de mercado externo, limitando sua produção a poucos produtos destinados à exportação. Os avanços tecnológicos tornaram a produção e a manutenção da vida no campo completamente dependentes da indústria. A agricultura passa a assumir a

função de gerador de demanda para os insumos agrícolas produzidos pela indústria. (BALSAN, 2006).

"A agricultura foi drenada nas duas pontas do processo produtivo: na do consumo produtivo, pelos altos preços que teve que pagar pelos produtos industrializados (maquinário e insumos) que é praticamente obrigada a consumir, e na da circulação, onde é obrigada a vender sua produção por preços vis. O endividamento constante é a consequência desse balanço desfavorável. O Estado tem mediado e mesmo bancado essa dívida" (OLIVEIRA, 2007, p. 32).

A agricultura brasileira tem suas características completamente modificadas após a modernização, seja em nível produtivo ou social. O uso cada vez mais constante de insumos produzidos pela indústria causa a elevação da produtividade agrícola, diretamente relacionada com o desemprego e a precarização da mão de obra no campo. A produção agrícola cada vez mais intensiva em capital, na qual "as elites locais tiveram mais acessos aos recursos para a implementação de novas tecnologias" (SILVA; BOTELHO, 2014, p. 378), provoca uma exclusão dos pequenos produtores estimulada pelo Estado. A consequência é uma grande parcela dos trabalhadores rurais desempregados, que buscam oportunidades de sobrevivência, abandonam o campo e migram para a cidade, "o êxodo rural torna-se um dos maiores problemas identificados com a modernização agrícola." (SILVA; BOTELHO, 2014, p 378). Este fenômeno contribui não apenas para aumentar o exército industrial de reserva nas cidades, precarizando também a vida dos trabalhadores urbanos, mas também está na origem de outro grande problema urbano que é a ocupação desorganizada das cidades, pode-se afirmar que o início do processo de favelização tem sua origem no direcionamento de desenvolvimento para o campo, seus efeitos foram mais nitidamente percebidos nos anos 70 (BALSAN, 2006).

No que se refere à vida dos trabalhadores que resistiram e permaneceram no campo houve uma mudança no modo de contratação. O uso intensivo de máquinas não carecia que mantivessem todos os trabalhadores durante todo o ano, passando a trabalhar agora dependendo do ciclo anual agrícola, ou seja, há um aumento no número de empregos temporários, no qual os trabalhadores estão sujeitos a carga horária maiores, trabalhos mais desgastantes com remuneração menor. Estes trabalhadores que se sujeitavam a esses trabalhos esporádicos e desgastantes ficaram conhecidos como boias-frias (BALSAN, 2006).

Na relação da modernização agrícola com o estado Rio de Janeiro pode se afirmar que este processo ocorreu de maneira desigual, tanto no que se refere aos setores produtivos, quanto às regiões. A exemplo, este desenvolvimento capitalista na agricultura fluminense

priorizou a região da Baixada Campista e a produção de cana-de-açúcar, através do Programa Nacional de Álcool do governo, o Proálcool, numa conjuntura de encarecimento do preço dos combustíveis derivados do petróleo, integrando a produção desta cultura à indústria do açúcar e álcool. Contudo, esta modernização não ocorre na mesma intensidade em outras regiões do estado, que permanecem a margem deste processo. Alentejano (2003) aponta como um dos fatores que contribuíram para tal desigualdade a pouca disponibilidade de terras adequadas para uma produção mecanizada em larga escala.

Apesar da grande propriedade rural fluminense já ter desempenhado papel relevante para a exportação agrícola do país no passado, como nos prósperos ciclos do açúcar e do café, por exemplo, a perda do dinamismo agrícola do setor cafeeiro do estado se deu justamente pela falta de integração deste setor ao processo de modernização agrícola pelo qual o Brasil passou. A perda de produtividade do setor agrícola e a descapitalização proveniente da decadência das grandes lavouras contribuíram para acelerar o processo de urbanização e metropolização no estado, intensificando o processo de desruralização, de esvaziamento econômico, demográfico e a perda de peso político (OLIVEIRA, 2006).

Nas primeiras décadas do século XX, a agricultura fluminense não se integrou ao movimento da “modernização agrícola” e entrou novamente em declínio: passou a ter pouca expressão na economia e a apresentar, entre os estados do Sudeste, as taxas mais baixas de produtividade no setor agropecuário. Alguns fatores que podemos atribuir a essa não integração: características do relevo e do clima, “mares de morros” (Serra do Mar), colinas profundamente entalhadas e vales, entre outros acidentes topográficos, dificultam a implantação de culturas que precisem de extensas áreas planas para se tornarem economicamente viáveis. Outro fator que pesou foi o fato do estado quase não ter investido na implantação de outro “modelo” para o desenvolvimento do setor (CASSERES, 2006, p. 04).

Faz-se importante observar que devido aos desdobramentos da modernização agrícola, tanto a dinâmica da produção agrícola, quanto à estrutura fundiária do estado se baseiam majoritariamente em pequenas e médias propriedades, no que se refere à quantidade de estabelecimentos e não a ocupação territorial do espaço, que aliada a baixa produtividade agrícola traz consigo a impressão de ausência desse tipo de atividade no estado. Porém ainda é possível observar algumas grandes áreas improdutivas em determinadas regiões do estado seja pela intensa atividade da especulação imobiliária, seja ainda pela presença dos latifúndios canavieiros (OLIVEIRA, 2006). As características e peculiaridades do Rio de Janeiro voltarão a ser abordadas mais detalhadamente no capítulo a seguir, a fim de compreender de que maneiras o estado se vê inserido nas propostas de políticas de reforma agrária.

1.2 - O fortalecimento político da elite agrária, a redemocratização e as políticas fundiárias.

A modernização agrícola conservadora acabou gerando impactos na composição política do país. As políticas de incentivo à implementação de novas tecnologias e inovações na produção rural, que ocorreram ainda no período da ditadura, concederam um poder econômico e político de maneira desproporcional ao influenciar na formação das políticas de acesso a terra, mercantilizando o mesmo.

Aqui, o grande capital se tornou proprietário de terra, especialmente com os incentivos fiscais durante a ditadura militar. Antes disso, em muitas regiões do Brasil, grandes empresários de terra haviam se tornado empresários capitalistas, tanto na região canavieira do Nordeste quanto na cafeeira do Sudeste (MARTINS, 1999, p. 100).

Cria-se um ideário produtivista com o surgimento de um conceito de "produtor rural" disseminado durante o processo de modernização da agricultura funcionando como instrumento político de combate a identidade social, como maneira de desassociar a ideia do latifundiário, relacionadas ao monopólio da terra, e tentando criar uma imagem ligada ao conceito de eficiência e produtividade da agricultura brasileira. (PEREIRA; ALENTEJANO, 2014)

As entidades patronais passaram então a veicular o discurso da competência técnica e da eficiência econômica, pressionando o governo federal por políticas agrícolas adequadas. Gestavam-se as bases do que se chamaria depois de agronegócio. (PEREIRA; ALENTEJANO, 2014, p. 88)

A desproporcionalidade representativa das oligarquias locais na composição do parlamento frente a sua presença na sociedade se acentua principalmente no fortalecimento dessa camada no período da modernização conservadora, durante a ditadura militar. A transformação do capital, personificado no capitalista, assim como os grandes empresários do agronegócio que contribuíram para um fortalecimento da prática do coronelismo no campo, culminaram na intensificação da violência e na criação de currais eleitorais em regiões onde o Estado não se fazia presente, acentuando os princípios de exclusão política e social dos trabalhadores rurais. Assim como afirma Bruno (2015, p. 08):

"A face cruel da exclusão do outro é sua eliminação física, é a violência como prática de classe e a imensa dificuldade de sentar-se à mesa para negociar. No imaginário social os grandes proprietários de terra, mas não exclusivamente eles, são

representados com uma arma na cintura e suas milícias, e durante a Nova República o então presidente da Federação da Agricultura de São Paulo afirmou na grande imprensa, "se é para imolar gente que começemos logo"

A construção das políticas públicas voltadas para o desenvolvimento rural, a democratização do acesso à terra e a erradicação da pobreza no campo ficam comprometidas devido a desproporcionalidade representativa de setores economicamente dominantes na esfera do legislativo, executivo e também ao aparelhamento do setor judiciário (MENDONÇA, 2010). O Estado tem suas funções apropriadas em favor do interesse das elites que se modernizaram, em termos tecnológico, no campo e sujeitaram as políticas à seus interesses de classe, em especial na defesa da propriedade privada. Essa lógica distorce e compromete a elaboração de políticas que visem solucionar os problemas sociais do campo, impossibilita inclusive uma reforma agrária ampla que permitiria até mesmo a ampliação do mercado consumidor do campo, a expansão do setor industrial e fortaleceria o próprio capitalismo. Para Martins "as oligarquias políticas no Brasil colocaram a seu serviço as instituições da moderna dominação política, submetendo a seu controle todo o aparelho do Estado" (MARTINS apud OLIVEIRA, 2007, p. 131)

O desenvolvimento capitalista no campo brasileiro veio acompanhado de um intenso processo de concentração fundiária, com essas terras sendo utilizadas como reserva de valor, de modo a garantir o acesso ao sistema de financiamento bancário e políticas de incentivos governamentais, fortalecendo ainda mais a oligarquia do campo, em detrimento de políticas socialmente inclusivas. Esse desenvolvimento aponta para uma contradição, cujo modelo de desenvolvimento capitalista limita a expansão do próprio capitalismo, devido a produzir uma grande quantidade de marginalizados a esse processo, cuja única alternativa é se proletarizar. Assim, "a lógica contraditória tem sido uma só, o desenvolvimento capitalista que concentra terra, ao mesmo tempo, empurra uma parcela cada vez maior da população para áreas urbanas, gerando nas mesmas, uma massa cada vez maior de pobres e miseráveis." (OLIVEIRA, 2007, p. 131)

As políticas oriundas da modernização, que fortaleceram as elites agrárias, desencadearam uma aglutinação política dessa classe, principalmente em momentos que sentira seus interesses ameaçados, tendo como principal ator a Sociedade Rural Brasileira (SRB) do estado de São Paulo e a Sociedade Nacional da Agricultura (SNA) do Rio de Janeiro, que lutaram politicamente para inviabilizar qualquer proposta na mudança da estrutura fundiária, principalmente no que se refere a construção e aplicação do Estatuto da Terra e posteriormente na constituinte de 1988. Essas agremiações representantes da elite

agrária convergiam seus interesses para a criação da União Democrática Ruralistas (UDR)⁵ na década de 80, para a continuidade da defesa da propriedade privada e para a criação do conceito de empresa rural, desassociando a imagem do latifúndio da produção rural (MENDONÇA, 2010).

A ditadura militar chega ao fim e conseqüentemente volta a se aquecer o debate sobre a importância de se desenvolver uma política que permita democratizar o acesso a terra. No ano de 1985, no período de reabertura política e com o surgimento de novos movimentos sociais criava-se o ambiente adequado para dar início a um processo de reforma agrária, deste modo o primeiro presidente civil eleito após 21 anos, José Sarney, assinou o Decreto nº 91.9766 que deu origem ao chamado I Plano Nacional de Reforma Agrária (I PNRA) que buscava conter a crescente violência no campo e atender as mais urgentes demandas dos trabalhadores rurais sem terra. Previa dar aplicação rápida ao Estatuto da Terra e assentar 1,4 milhão de família, porém seu plano fracassou, conseguindo atingir apenas 6% da meta inicial de assentamentos, somente cerca de 90 mil famílias foram beneficiadas (MURITIBA; ALENCAR 2007).

Para a SRB era completamente inadmissível imaginar uma proposta de intervenção estatal na estrutura fundiária como a do PNRA. Na tentativa de despolitizar este debate sobre a reforma agrária busca deslocar o foco da discussão política para o combate a pobreza, chega a sugerir uma proposta alternativa para a reforma agrária, que se propunha: a utilização de um imposto territorial progressivo, estímulos a colonização em terras público e privada, a criação de um sistema de crédito fundiário e a distribuição de terras públicas (MENDONÇA, 2010).

Houve diversas manifestações contrárias ao I PNRA, por parte de vários segmentos representativos de classe dos grandes proprietários de terras, na tentativa de desqualificar a proposta e proteger o direito à propriedade privada. A principal resistência ao I PNRA não surgira dos tradicionais latifundiários do norte e nordeste e sim do núcleo da agroindústria brasileira, a burguesia paulista, sendo representada pela SRB que foi a principal militante contrária a qualquer mudança na estrutura fundiária. A SRB liderou uma articulação política que viabilizou uma reaglutinação das federações patronais do campo que culminou na fundação da UDR no estado de Goiás, no ano de 1985, sob a liderança do fazendeiro e político Ronaldo Caiado. Esse movimento de confluência de forças em busca de uma unidade

⁵ É importante ressaltar que havia diferenças no entendimento sobre diversos assuntos entre essas entidades representativas de classe, porém o interesse em comum à defesa da propriedade privada. Para melhor entender as diferenças entre essas organizações, consultar o texto de A questão Agrária no Brasil. A classe dominante agrária - natureza e comportamento 1964 - 1990. (MENDONÇA, 2010) e o texto Elites Agrárias, patronato rural e bancada ruralista (BRUNO, 2015).

representativa de classe ocorreu apenas 30 dias após o lançamento do I PNRA (MENDONÇA, 2010).

Junto ao I PNRA também foi criado o PROCERA⁶, um Programa de Crédito Específico para assentados de Reforma Agrária, que previa avaliar a aprovação de projetos de financiamento por comissões estaduais, formadas por representantes dos assentados, dos movimentos sociais e do governo (MURITIBA; ALENCAR 2007).

As diretrizes que embasaram o Estatuto da Terra e a pressão popular dos movimentos sociais de luta pela terra influenciaram na elaboração da Constituição da República aprovada em 1988, que continham nos artigos 186 e 184 a garantia de desapropriação por interesse social para quem não cumprisse com a função social da terra (PEREIRA, 2015). Assim, diz o artigo 184 da constituição que:

Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei (BRASIL, 1988).

Quanto aos critérios que o proprietário da terra obrigatoriamente tem que seguir para cumprir a função social o artigo 186 afirma que:

A função social é cumprida quando a propriedade rural atende simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:
I - aproveitamento racional e adequado;
II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;
III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;
IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores (BRASIL, 1988).

Porém, apesar de representar uma evolução em algumas características para o desenvolvimento social, parte dessa constituição apresenta um caráter ambíguo, devido ao fato de reconhecer um interesse social a ser exercida pelo proprietário da terra, mas, ainda assim, não fazer menção aos latifúndios, não impor limites ao tamanho e à quantidade de terras, ou seja, mantém inalterada a estrutura fundiária, beneficiando as oligarquias rurais. Mantendo no poder judiciário a decisão sobre a posse para fins de desapropriação em prol da

6 O PROCERA fora um dos principais programas de financiamento utilizado por FHC para expandir o número de assentamentos em seu primeiro mandato, criado ainda no governo Sarney no ano de 1986 só se consolidou a partir no ano de 1993 tendo seu foco voltado para financiar atividades produtivas em assentamentos rurais. Posteriormente esse programa foi extinto dando origem ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, conhecido como PRONAF (MEDEIROS; LEITE, 2004).

reforma agrária (PEREIRA, 2015). Ou seja, para Oliveira (2007, p. 128) "A chamada bancada ruralista, com o apoio declarado da UDR, venceu a batalha parlamentar, e a constituição de 1988 passou a conter uma legislação mais reacionária que o próprio Estatuto da Terra".

"A organização, cada vez mais presente, de parlamentares em frentes suprapartidárias reflete um processo de institucionalização de interesses e contribui para a reprodução política do patronato rural e agroindustrial no Brasil. A frente Parlamentar da Agricultura mais conhecida como bancada ruralista, é uma das expressões desse processo [...], é considerada por muitos como uma das principais forças políticas suprapartidária do Congresso Nacional. Ela agrega prioritariamente grandes proprietários de terras e empresários rurais e agroindustriais e parlamentares representantes de estados em regiões de conflito de terra e nas áreas de fronteiras agrícola. Reúne também parlamentares identificados com uma visão de mundo conservadora" (BRUNO, 2015, p. 09)

As oligarquias rurais, através da bancada ruralista no congresso, conseguiram inserir um conceito de produtividade para a desapropriação de terras destinadas à reforma agrária, a partir do qual, somente os latifúndios considerados improdutivos poderiam ser destinados a esse fim (MURITIBA; ALENCAR, 2007). O fortalecimento político e o poder econômico adquirido pela UDR influenciou diretamente na Assembleia Nacional Constituinte, possibilitou a esse bloco exercer um forte *lobby* sobre os parlamentares permitindo-lhes suprimir do texto original o que não lhe era interessante e aprovar pautas alinhadas a seus interesses (MENDONÇA, 2010). A legislação imputou à decisão jurídica fortemente pautada na visão do direito à propriedade como direito inviolável, sobre importantes pontos quanto às desapropriações, inviabilizando o processo de reforma agrária de maneira massiva (PEREIRA, 2015).

"O maior saldo da consolidação da UDR como entidade líder dos interesses da burguesia agrária no Brasil, para além da aprovação de matéria constitucional referente a assuntos fundiários a seu favor - isto é, sem qualquer conotação de justiça social ou restrição de latifúndio -, pode ser aquilatado, justamente, no momento posterior à assembleia nacional constituinte, quando elementos egressos de seus quadros assenhoraram-se de espaços tão crescente quanto estratégicos junto a sociedade político nacional, como no caso da nomeação do novo ministro da agricultura, na gestão Collor" (MENDONÇA, 2010, p. 188).

1.3 - A disputa política, a luta no campo e as propostas de reforma agrária

As eleições do ano de 1989 se polarizaram entre Fernando Collor de Mello representante alinhado às propostas neoliberais e Luís Inácio Lula da Silva, sindicalista, representante dos movimentos populares, em especial os relacionados à reforma agrária. Collor vence as eleições e "a derrota de Lula representou não apenas a derrota de um partido,

mas de um projeto democrático-popular alimentado por uma década de lutas sociais no campo e nas cidades” (DAGNINO *apud* PEREIRA, 2015, p. 389). Pode se afirmar que a década de 90 foi o período em que o latifúndio de fato passa a ser chamado de agronegócio, muito em razão do modelo agrícola que surgira da Revolução Verde.

O governo de Collor em nada acrescentou a promoção da mudança da estrutura fundiária. Nenhuma desapropriação foi registrada em seu governo. A solução para os conflitos no campo ficou fortemente ancorada à repressão dos movimentos sociais. “O INCRA foi desmantelado pela reforma administrativa. Funcionários afastados, recursos contingenciados, assentamentos suspensos e desapropriações inviabilizadas” (ALBUQUERQUE, 2006, p. 65). Apenas em fevereiro de 1993, já sob o comando do vice-presidente Itamar Franco, com a aprovação da lei 8.629 conhecida como Lei Agrária, houve a regulamentação da Constituição que permitiu reclassificar as propriedades rurais. A mobilização dos movimentos sociais obrigou o governo a tomar providências para tentar acalmar a situação no campo.

O governo de Itamar Franco representou uma inflexão em relação ao governo anterior ao nomear Oswaldo Russo de Azevedo, que mantinha relações próximas aos movimentos sociais relacionados à reforma agrária, para direção do INCRA. Porém, a complicadíssima situação em que se encontrava a econômica do país marcou o final de seu governo. A apreensão com o início da aplicação do Plano Real, comandado pelo então ministro da fazenda Fernando Henrique Cardozo (FHC), direcionou a atenção do governo para a estabilidade econômica, relegando para segundo plano a questão fundiária (ALBUQUERQUE, 2006).

O ano de 1994 foi um ano eleitoral e novamente a disputa presidencial ficou polarizada entre dois candidatos, Lula despontara novamente levantando a bandeira dos movimentos sociais e alertando para a necessidade de se fazer uma reforma agrária ampla. “Em seu programa de governo falava em 800 mil famílias assentadas em 4 anos” (ALBUQUERQUE, 2006, p. 86). Novamente houve a vitória do candidato mais próximo às ideias liberais, representado por Fernando Henrique Cardozo (FHC).

No início de sua gestão, FHC concentrou seus esforços no combate à inflação, na continuidade de implantação das etapas do plano Real, que apesar de apresentar características heterodoxas estava fortemente fundamentado nos ideias liberais. O tema da política fundiária era tratado de forma trivial, as propostas de reforma agrária eram enxergadas como anacrônicas e se limitavam a uma perspectiva assistencialista e compensatória de alívio a pobreza (ALBUQUERQUE, 2006).

O primeiro mandato de FHC foi marcado pela adoção de uma política econômica com características neoliberal. A base de sustentação do plano Real se caracterizou: por uma repentina abertura econômica, liberação comercial, uma política de valorização cambial e taxas de juros elevadas, isso aliado a uma conjuntura internacional de alta liquidez, levou o governo a abandonar uma política de geração de saldos comerciais através da agropecuária que vinha desde a modernização agrícola e passando este a aumentar consideravelmente a importação de produtos agrícolas. Segundo afirma Delgado (2009) desperdiçou uma boa oportunidade conjuntural de por em prática uma política de reforma agrária ampla, devido à redução da expectativa de renda da terra a ser extraída por conta da redução dos preços dos produtos agrícolas. Essa realidade conjuntural de baixos preços agrícolas e a política econômica desfavorável à exportação de *commodities* agrícolas se sustentou até o ano de 1998. Em seu segundo mandato, após a mudança conjuntural da liquidez da economia, o governo se viu obrigado a modificar a maneira de transparecer a saúde econômica, passando a adotar o que ficou conhecido como tripé-macroeconômico⁷.

No que se refere à política de reforma agrária, em seu primeiro mandato, FHC relativizou a importância do tema, negava a existência de um problema estrutural. A atenção dada se restringiu à violenta repressão das ocupações de terras e uma ampla política de assentamentos, visto por seu governo como medida suficiente para reduzir o número de ocupações. Acreditava-se que assentar as famílias acampadas em regiões de maiores conflitos resolveria o problema fundiário e acalmaria as tensões no campo. Em resposta ao crescente número de ocupações a sua primeira gestão ficou marcada por um aumento considerável na quantidade de conflitos e no número de assentamentos. A luta dos movimentos sociais, por meio das ocupações, conseguiu definir áreas prioritárias para intervenção estatal e forçou o governo a ampliar o número de assentamentos (MEDEIROS; LEITE, 2004).

O exponencial crescimento do número de ocupações de terras no primeiro governo FHC ocasionou um aumento da pressão política sofrida e conseqüentemente um notável aumento no número de famílias assentadas, porém esse aumento no número de famílias assentadas não era o suficiente para alterar a estrutura agrária, reduzir a concentração fundiária e nem resolvia o problema das famílias sem terra, devido ao tempo de espera e a qualidade dos assentamentos. (COELHO, 2016).

⁷ O tripé-macroeconômico é o nome informal do conjunto de medidas que norteiam a política econômica do país, cujo acreditasse que a execução de seus três pilares de sustentação, na visão dos economistas que o defendem, transpareceria a estabilidade e saúde econômica do país. Dentre os pilares de sustentação estão: política de câmbio flutuante, meta inflacionária e meta fiscal, essa que tem por objetivo atingir superávits primários nas contas do governo.

Vale destacar que apesar de representar um avanço considerável no número de famílias assentadas, quantidade muito superior se comparada aos governos que o precederam, estes números divulgados pelo governo à época foram contestados por diferentes movimentos sociais ligados à causa, advertindo que tais números eram inflados para atingir suas metas e que consideravam as áreas de regularização fundiária e os projetos de colonização que não poderiam ser utilizados para o cálculo de assentados (MEDEIROS; LEITE, 2004). “Houve superfaturamento dos dados, o que causou uma falsa imagem dos efeitos da política fundiária de Fernando Henrique [...] chegou ao absurdo de considerar como assentados trabalhadores rurais que estavam mortos havia anos”. (ALBUQUERQUE; 2006, p. 78)

O aumento da demanda por terras, a escalada no número de ocupações, a forte mobilização dos movimentos sociais e o acirramento dos conflitos rurais intensificaram a violência no campo que culminou em tragédia, os massacres de Corumbiara, RO (1995) e Eldorado dos Carajás, PA (1996) resultaram na morte de 24 trabalhadores ligados ao MST e gerou uma sequência de protestos contra a violência, a impunidade e em favor da luta pela reforma agrária. Fizeram com que em resposta a reivindicação desses protestos fosse criado em 1996, o Ministério Extraordinário de Política Fundiária (MEPF), a fim atenuar as tensões sociais no campo e limitar a ascensão política dos movimentos sociais pela reforma agrária (SAUER; PEREIRA, 2006).

Uma das primeiras medidas adotadas pelo governo para frear o ímpeto dos movimentos sociais foi propor, logo no ano de 1996, uma reforma agrária através de uma tributação progressiva, para tal, modificou as regras do Imposto Territorial sobre a Propriedade Rural (ITR). Contudo, as falhas na cobrança e fiscalização do imposto resultaram em um enorme volume de evasão fiscal, tornando-a ineficiente para reduzir a concentração fundiária (PEREIRA; ALENTEJANO, 2014). Além da aprovação do Decreto nº 2250 de junho de 1997 que proibia a vistoria feita pelo INCRA em terras ocupadas e criava uma lista no ministério do desenvolvimento agrário com o nome dos responsáveis pelas ocupações (ALBUQUERQUE, 2006).

A partir da criação do MEPF a solução encontrada para conter a crescente insatisfação no campo foi uma ação conjunta entre o governo e agentes financeiros internacionais, como Banco Mundial, que se propunha à aliviar as tensões políticas que vinham do acirramento da luta pela reforma agrária e ao mesmo tempo estimular o mercado de terras. O governo federal visou à introdução de mecanismos de mercado, que desconectasse as ocupações das desapropriações, limitando a ação do governo a intermediar as relações de compra e venda entre trabalhadores e proprietários de terra (SAUER; PEREIRA, 2006).

O alinhamento do governo FHC à proposta do Banco Mundial está diretamente relacionado a um período histórico de reformulação e expansão das ideias neoliberais pelo mundo. Surge assim uma espécie de projeto piloto para o que seria uma Reforma Agrária de Mercado, denominado inicialmente de Projeto Cédula da Terra (PCT), alinhada à corrente de combate à pobreza preconizada e financiada pelo Banco Mundial. Pode-se afirmar que o PCT tem seu embrião no projeto São José, um pequeno projeto de financiamento de infraestrutura produtiva e social que passou a financiar também a compra de terras no Ceará, o qual foi financiado com recursos da linha de Combate a Pobreza do Banco Mundial (PEREIRA, 2012).

O Projeto Cédula da Terra implantado no Brasil no ano de 1997 foi a versão brasileira da aplicação do modelo de reforma agrária proposto pelo Banco Mundial para países com graves problemas de concentração fundiária e crescentes tensões sociais no campo, que se caracterizou por um pacote de estímulos ao mercado de terras passando este a ser entendido como meio de se reduzir as desigualdades sociais no campo. Além do Brasil este modelo de reforma agrária do Banco Mundial também foi replicada em países como a África do Sul, Colômbia, Guatemala e Filipinas. Aqui o Projeto Cédula da Terra teve o alcance de cinco estados, Pernambuco, Bahia, Ceará, Maranhão e Minas Gerais. (SAUER; PEREIRA, 2006; PEREIRA; ALENTEJANO, 2014).

O surgimento do que é chamado de Reforma Agrária de Mercado, através do PCT, veio como forma de driblar as desapropriações e inviabilizar uma reforma agrária efetiva em larga escala, devido aos altos preços, oriundos de uma especulação imobiliária, e a distorções ocasionadas por políticas econômicas setoriais que elevavam o preço das terras a patamares superiores à rentabilidade gerada pela atividade agrícola (PEREIRA, 2012).

Com um discurso de desqualificação do modelo de reforma agrária desapropriacionista por parte do governo e do Banco Mundial, essa política de reforma agrária de mercado propunha-se a dinamizar as operações de compra e venda entre trabalhadores e proprietários de terras financiadas pelo Estado, com dinheiro oriundo do Banco Mundial, implementando mecanismos de mercado que visavam desconectar o acesso à terra das ocupações territoriais dos movimentos sociais em regiões em que apresentavam maiores conflitos, buscando diminuir a pressão causada pelas ocupações (SAUER; PEREIRA, 2006). A “reforma agrária de mercado deve ser compreendida, em primeiro lugar, como extensão, para o mundo dos trabalhadores rurais, de concepções neoliberais introduzidas pelo Banco Mundial.” (ALBUQUERQUE, 2006, p. 72)

Esta nova proposta de reforma agrária tem por meta dinamizar o mercado de terras, promovendo e estimulando a compra e venda de terras entre proprietários e compradores, organizados em associações de escala local, com o objetivo de que o aumento da demanda por novos empreendimentos agrícolas reduziria o preço da terra, aumentando a eficiência econômica auxiliando no combate a pobreza e reduzindo as desigualdades sociais. Na argumentação favorável à implementação desse programa afirma-se que devido à redução da participação do Estado haveria uma desburocratização do processo, tendo em vista que se daria através de transações mercantis voluntárias entre agentes privados. O caráter voluntário dessas transações reduziria os conflitos no campo e acabaria com possíveis disputas judiciais, tornando mais rápido o processo de aquisição da terra se comparado ao processo de reforma agrária pela função social da terra (PEREIRA, 2012).

O PCT previa que os beneficiários do programa seriam autônomos para escolherem quais terras viriam a negociar e ocupar, porém o que se verificou foram diversas influências exógenas ao processo, no qual políticos e os próprios latifundiários é quem escolhiam as terras, geralmente de péssima qualidade e que não permitia geração de renda suficiente para subsistência (ALBUQUERQUE, 2006).

O Projeto Cédula da Terra, embora tenha sido contestado pelos movimentos sociais, mal tinha começado a vigorar e o governo de Fernando Henrique Cardozo usando seu peso político e apoiado por parlamentares ligados à UDR no congresso, que atravessava todos os partidos da base do governo, aprova a criação do Banco da Terra, criado pela Lei Complementar nº 93 de fevereiro de 1998, que nada mais era que a ampliação do Projeto Cédula da Terra para atingir todo o território do país. O financiamento do Banco Mundial, no entanto só veio a ocorrer para o programa denominado de Crédito Fundiário de Combate à Pobreza, lançado no ano de 2001 (SAUER, 2006).

Por se tratar de um projeto de Lei Complementar, este seguia rito especial e necessitava de maioria absoluta para a aprovação nas duas casas do legislativo, ou seja, precisava ter pelo menos 41 votos no senado e 257 votos na câmara dos deputados. No dia 8 de Dezembro o texto original foi aprovado por unanimidade no senado, com 58 votos. Na câmara a tramitação se deu em regime de urgência, a pedido do executivo, e foi aprovado com 351 votos após sessão única no dia 21 de janeiro (PEREIRA, 2015).

O ajuste macroeconômico proporcionado pelo plano de estabilização do governo de FHC desencadeou um agravamento das desigualdades no meio rural. Assim, o Banco Mundial sugere a criação de políticas assistencialista na sua linha de combate a pobreza para amenizar os efeitos colaterais do ajuste, enxergando a possibilidade de transformar o mercado

de terras em seu principal instrumento (PEREIRA, 2012). Cria-se a oportunidade implantar a reforma agrária de mercado com a justificativa de reduzir a pobreza de maneira setorial, funcionando de maneira complementar ao processo desapropriacionista, porém a velocidade de expansão do PCT, rapidamente alcançando todo o território nacional através do Banco da Terra põe em dúvida se este teria um caráter apenas complementar ou se estaria disposto a substituir o que está proposto na constituição quanto à função da terra, tendo em vista que esta passaria a negociar também terras que fossem passíveis de desapropriação (MEDEIRO; LEITE, 2004).

A facilidade e a velocidade com que se deu aprovação do Banco da Terra estão diretamente relacionadas, além do fato de atender aos interesses de classe do agronegócio e do latifúndio, ao fato do ano de 1998 ser um ano eleitoral e esta ser uma oportunidade para os governos estaduais capitalizarem eleitoralmente, assim como, a possibilidade do governo federal dar uma resposta a disputa travada com os movimentos sociais e apresentar uma solução para frear as ocupações (PEREIRA; SAUER, 2011). Por se tratar de um ano eleitoral e pelo fato do FHC concorrer à reeleição, no que tange a política fundiária, explorava os superfaturados números de famílias assentadas para capitalizar politicamente, afirmando estar fazendo a maior reforma agrária do mundo (OLIVEIRA, 2006). Por sua vez seu principal adversário político, Lula, se comprometia a assentar um milhão de famílias nos seus quatro anos de governo (ALBUQUERQUE, 2006). Novamente, pela terceira vez, Lula sairia derrotado da disputa presidencial.

Em 1999 se inicia a segunda metade da gestão de FHC, já em seu primeiro ano de mandato, devido à baixa liquidez internacional por conta dos sucessivos ataques especulativos, da crise da Rússia que levou ao esgotamento das reservas internacionais e forçou a mudança do regime cambial, o governo se viu obrigado a modificar a política de comércio exterior, para gerar superávits primários, equilibrar a balança comercial e suprir o déficit na conta corrente. A retomada da estratégia de gerar saldos comerciais através da agricultura representou uma inflexão na política agrícola em relação ao primeiro mandato de FHC e contribuiu para amenizar os efeitos da abrupta abertura comercial imposta pelas políticas do Plano Real fortalecendo a agricultura patronal, em especial o autodenominado agronegócio (DELGADO, 2009; PEREIRA; ALENTEJANO, 2014). “O setor agrícola é escalado para suprir esta brecha, e o faz de maneira exitosa na conjuntura de crise cambial”. (DELGADO, 2013, p. 97)

Outras medidas que contribuíram para a reprimarização do comércio exterior são, a reorganização da EMBRAPA, que trabalha agora em consonância com as empresas

multinacionais; a desvalorização da taxa de câmbio, o que estimula o agronegócio a produzir para exportar tornando-o competitivo novamente no mercado internacional e por último a implementação das políticas fundiária enquadradas na lógica de mercado (DELGADO, 2009). Como consequência observa-se “o valor médio anual das exportações de 50 bilhões de dólares no período 1995 – 1999 cresce para cerca de 200 bilhões no final da década de 2000” (DELGADO, 2013, p. 95).

A expansão das exportações agrícolas no período acompanha um forte processo de valorização das terras agropecuárias. Tendo em vista que na composição do preço da terra agrícola se considera a expectativa de renda que possa ser extraída desta, a renda da terra, calculada por agentes de mercado. Observa-se um processo de valorização fundiária ocasionada pela forte expansão das exportações de *commodities* e pela ausência de regulação por parte do Estado. Como destaca Delgado:

É preciso destacar que a formação do preço da terra e a apropriação de terras públicas ou privadas sempre se constituíram nos ciclos fortes de expansão agrícola, em processos peculiares de associação dos grandes proprietários com as agências de Estado encarregadas da política fundiária. Esses processos se repetem na década de 2000, sob novas roupagens, mas fundamentalmente com o mesmo sentido. E isto irá configurar, para o setor do agronegócio, um campo peculiar de valorização da sua riqueza, propiciada pelo *boom* das *commodities* e alavancada pela frouxidão da política fundiária (DELGADO, 2013, p. 99).

Houve diversas inflexões referentes à política agrária e ao ajuste fiscal no segundo mandato que haviam sido predominantes em sua primeira metade. O descontrole nas contas do governo, provenientes da política interna e das crises internacionais, pressionaram o governo para reequilibrar suas contas. Para tal, o governo FHC reestabeleceu a política de crédito público bancário como principal via de fomento da política agrícola, assim como já ocorrera no período da modernização agrícola, desencadeando o aumento do preço das terras agrícolas, destarte do aumento da renda e da perspectiva de crescimento da renda da terra aliada a uma política fundiária de pouco alcance social, por última das inflexões destacadas por Delgado (2013) o aprofundamento na inserção na cadeia produtiva agroindustrial mundial marcando sua posição como país agroexportador de *commodities* (DELGADO, 2013).

A Reforma Agrária de Mercado surge na tentativa de romper com o paradigma contra sistêmico de alguns dos movimentos sociais do campo, que se caracterizam pela luta para a democratização do acesso à terra, pelas ocupações de latifúndios improdutivos. O modelo capitalista agrário, surgido ainda na modernização agrícola, aprofundado nos anos subsequentes e auxiliado pelo Estado, por meio das políticas agrícolas e agrárias, tem por

objetivo modificar a luta dos movimentos sociais, transformando estes agricultores em pequenos produtores de *commodities* inseridos ao mercado mundial, cooptados pelo agronegócio. A competição e a eficiência tornam-se conceitos chave para romper com este paradigma dos movimentos sociais, reforçando o ideal produtivista e tornando-os mais aceitável aos interesses do capital (FERNANDES, 2013).

No final do governo de FHC, mais precisamente entre os anos de 2001 e 2002, ainda na tentativa de desmobilizar e romper com o paradigma de luta dos movimentos sociais sobre as ocupações de terras, o governo de FHC realizou duas ações: a primeira foi lançar o que ficou conhecido como reforma agrária virtual pelos correios, com o auxílio de intensa propaganda televisiva, os interessados se cadastravam nas agências de correio e aguardavam a liberação de terras agricultáveis, sem a necessidade de mobilização ou ocupação, uma promessa de ter acesso a terra sem conflitos, via mercado. Mais de 800.000 pessoas se candidataram a esse programa e não há registros de beneficiários. A segunda ação foi a assinatura da medida provisória nº 2.109-52 de maio de 2001, que impossibilitava a desapropriação pelo período de dois anos as terras que tivessem sido ocupadas e por quatro anos os latifúndios reincidentes em ocupações, ou seja, criminalizava os movimentos sociais e inviabilizava seu paradigma de luta (PEREIRA; ALENTEJANO, 2014).

Assim como afirma Fernandes (2013, p. 241) no que se refere às políticas públicas para o campo “o paradigma do capitalismo agrário teve forte influencia principalmente a partir do segundo governo de Fernando Henrique Cardoso” essa afirmação se embasa nas diversas ações e medidas tomadas pelo governo, principalmente na sua segunda metade, na tentativa de inibir ou mesmo inviabilizar as ocupações de terras, estas ocupações eram vistas como aberrações, fortemente embasado pelo direito à propriedade privada. As relações de compra e venda de terras financiadas pelo Estado funcionam como forma de integrar os sem-terra ao mercado e por um fim nas desapropriações, por mais que inicialmente surgira como medida complementar seu objetivo é extinguir a tática de ocupação de terras que por ventura ameaçasse a propriedade privada (FERNANDES, 2013). Retirando o protagonismo e a iniciativa dos movimentos sociais, enfraquecendo sua mobilização e militância em prol da reforma agrária.

Via relações mercantis, o capital busca transformar o modo de vida que não se adegue aos seus ideais “ocorre uma metamorfose, e este modo de vida vira uma profissão” (FERNANDES, 2013, p. 235). Os assassinatos, massacres no campo e a tentativa de criminalização do modo de luta dos movimentos sociais, por meio dos grandes veículos de comunicação objetivam integra-los ao modo de ação e produção capitalista inserindo

mecanismos de mercado para adequá-los ao mais próximo possível do que é aceitável ao capital. A reforma agrária não necessariamente representaria uma ruptura do modo de produção capitalista, porém, a melhor distribuição das terras melhoraria as condições vida, a produção agropecuária e conseqüentemente reduziria os conflitos por terras.

Esse novo modelo de reforma agrária de mercado levantou uma série de questionamentos quanto a sua aplicabilidade e eficiência nos mais variados pontos, dentre os quais diversos estudiosos do assunto apontaram para: os preços pagos pelas terras; a má qualidade das terras adquiridas; a quantidade de terras ofertadas ser inferior ao necessário; os novos proprietários das terras continuarem dependentes de políticas substantivas de crédito; o déficit de participação social; a desigualdade na negociação entre os beneficiários e os proprietários de terra; a influência de fatores externos na seleção dos beneficiários; a precária e ineficiente assistência técnica que dificultava o desempenho na família beneficiada e a falta de transparência na execução do programa e na sua prestação de contas. Foram essas algumas observações sobre os problemas desse novo modelo de reforma agrária pró-mercado (PEREIRA, 2005; MEDEIROS; LEITE, 2004).

1.4 – O papel do Estado e as características da Reforma Agrária de Mercado

Em uma passagem de um artigo escrito por José de Souza Martins (1999), no qual relaciona o tamanho do Estado à participação popular como maneira de desoligarquizar o Estado, descreve que principalmente durante o período da ditadura militar o Estado aumenta de tamanho, torna-se centralizador e fortalece as oligarquias locais, o que dificultou na reconstrução democrática a elaboração de políticas públicas voltadas para a reforma agrária. Embasado nisso, ele defende a redução do tamanho do Estado frente à condução de uma política de reforma agrária.

[...] o novo ordenamento propõe o fortalecimento da sociedade e dos movimentos sociais que se manifestam por ela em face do Estado e o recolhimento do Estado nacional a funções reduzidas e ordenadoras. Em grande parte, portanto, o chamado "estado mínimo" tem entre nós as funções de desoligarquizar paulatinamente o Estado e de atribuir a sociedade civil ações e iniciativas que lhe deveriam ser próprias (MARTINS, 1999, p. 118).

É verdade em sua análise que o Estado durante o período ditatorial tornasse centralizador e acaba por fortalecer as oligarquias locais, tornando sua representatividade desproporcional perante a sociedade. Porém os espaços de diálogo abertos com o fim da ditadura militar acabam preenchidos pelos setores economicamente mais influentes, os

responsáveis por manter o equilíbrio na balança comercial, o agronegócio, que junto às ideias do Banco Mundial influenciaram na formação das políticas fundiária e para o que ficou conhecido como reforma agrária de mercado. Em suma, "um patronato rural que desponta renovado e ampliado pelas políticas de incentivos fiscais do governo militar, e fortalecidos pelas políticas públicas dos governos subsequentes" (BRUNO, 2015, p. 02) que se apodera das atribuições do Estado para fomentar políticas públicas em defesa da propriedade privada e em benefício próprio.

As políticas governamentais de renúncia fiscal e subsídios contribuíram para ressignificação do latifúndio, para a formação e expansão do agronegócio. Desse modo, contribuiu também para o fortalecimento das elites agrárias que posteriormente aglutinaram suas forças na figura da UDR, em prol da defesa da propriedade privada e manutenção dos privilégios da classe. Ou seja, a importância econômica adquirida pelos setores responsáveis pela estabilidade da balança comercial auxiliara na coesão e fortalecimento político da entidade representante de classe. A UDR, que por vezes tinha seus interesses representados pela bancada ruralista no congresso, sempre se mostrou contra qualquer tipo de reforma agrária que contemple a democratização da terra sua atuação no legislativo contribuiu para aprovar uma proposta alternativa a desapropriação de terras.

A redução da importância do estado, assim como a descentralização do poder decisório são características desse modelo de reforma agrária de mercado. Porém, acreditar que esse espaço deixado passará a ser ocupado pela sociedade civil, assim como afirma Martins (1999), torna-se incoerente. Uma observação sobre o risco desta possibilidade feita pelo próprio Banco Mundial.

Apesar do risco de “captura” por elites locais, a descentralização se justificaria por si mesma, na medida em que o espaço local é identificado não apenas com maior transparência, responsabilização e prestação de contas, mas também com menor conflitividade social. (BANCO MUNDIAL *apud* PEREIRA 2012, p. 113)

O poder econômico e a desproporcionalidade representativa adquirida pelas oligarquias inviabiliza o que defende Martins (1999). A redução do tamanho do Estado nessas condições iria à contra mão do que se pretende, acabaria por fortalecer ainda mais as oligarquias, intensificando a violência no campo e a concentração fundiária, através do *lobby* exercido pelos representantes do agronegócio no parlamento, os ruralistas, que pressionaria as casa legislativas, a atender suas demandas, em boa parte devido a importância do setor para a estabilidade econômica assim como na assembleia constituinte onde tenderia a manter sua

influência.

Este modelo de reforma agrária de mercado que tem por princípio ser direcionado pela demanda, cujos potenciais futuros beneficiários que se enquadram dentro dos pré-requisitos legais do programa, procuram a terra “adequada” e se organizam em associações para elaborar uma proposta de financiamento que posteriormente passará por análise. Este modelo que tem caráter associativista busca com isso reduzir os custos de transação, eliminando intermediários, desburocratizando o acesso à terra e reduzindo a importância do Estado na capacidade de modificar a estrutura fundiária. As incorporações de agentes locais através de relações mercantis tornam-se o trunfo para modificar a situação de desigualdade no campo. Tendo a descentralização das decisões como um dos princípios básicos da reforma agrária via mercado de terras (PEREIRA, 2012). Ou seja, a desfederalização da condução das políticas de democratização do acesso à terra para a escala local evidencia a perda de poder do Estado e restringindo-se a intermediar as negociações entre proprietários de terra e agricultores sem terra a situações que possam fugir do controle.

A execução dessa política de reforma agrária de mercado, na maneira como foi concebida, em uma escala local, negligencia importantes questões históricas e estruturais do país. Apesar da execução dessa política ficar sob tutela local, este tem que seguir um modelo adotado pelo governo federal elaborado a partir de orientações de um órgão financeiro internacional desconsiderando as muitas e marcantes especificidades regionais, como aquelas presentes no Rio de Janeiro.

Vale ressaltar que a reforma agrária de mercado se sustenta na capacidade dos agentes locais em transformar a estrutura fundiária e muito se assemelha aos princípios do desenvolvimento local. Este por sua vez se sustenta na premissa de que os agentes locais estão prontamente preparados para desempenho de ações locais, como mobilização e participação, por exemplo. Entretanto, tanto os agricultores familiares, os assalariados do campo e os sem terra, quanto a seus limites operacionais indicam o oposto (NAVARRO, 2001). Assim como bem observado :

Os conselhos municipais ligados ao Plano de Combate a Pobreza Rural tiveram, na prática, uma presença inexpressiva na gestão do projeto. Como regra, os subprojetos de investimentos comunitários foram apresentados diretamente às unidades técnicas estaduais, esvaziando o papel dos conselhos municipais, único espaço institucional previsto para algum tipo de participação social (PEREIRA, 2012, p. 120).

A ideia de desenvolvimento local, cujo propósito se dispõe ao aumento da participação popular, acaba por não se manifestar nessas políticas fundiárias, como o próprio

Pereira (2012) aponta na passagem acima ao destacar a perda de importância dos conselhos municipais. Assim, os verdadeiros detentores do poder decisório são agentes privados locais que decidem quais terras serão destinadas à reforma agrária, ou seja, o Estado perde a capacidade de capitanear uma efetiva política de reforma agrária, transferindo esse papel à agentes de mercado que visando fazer melhores negócios para si utilizam desta política para se desfazer de terras pouco produtivas, incentivando um caráter rentista e a utilização da propriedade da terra como reserva de valor (PEREIRA, 2012) e ainda travestido como empoderamento dos atores locais. Essa proposta de reforma agrária se limita a uma política de acesso a terra pouco abrangente e ineficaz para reduzir as desigualdades (PEREIRA, 2012).

Com referência ao processo de descentralização da reforma agrária, o governo do Estado conseguiu, na prática, transferir o poder de decisão da reforma agrária para as elites rentistas locais, que passaram a dispor do poder de determinar as terras das quais desejavam dispor para a reforma agrária e de atribuir-lhes o preço de venda. [...] premiou os proprietários rentistas falidos, propiciando a geração de renda capitalizada para meia dúzia de proprietários de terra e capitalistas (OLIVEIRA, 2005, p. 165).

Esta política de reforma agrária voltada para o mercado veio como maneira de dar continuidade ao processo de desenvolvimento capitalista no campo. Mostra-se extremamente contraditório e desigual, utilizando de incentivos fiscais e subsídios como maneira de ampliar o setor do agronegócio (OLIVEIRA, 2005). Enquanto justifica ser muito oneroso ao Estado dar prosseguimento à proposta de desapropriação contida na constituição, apesar da restituição destas terras desapropriadas por não cumprimento de sua função social ocorrer através do pagamento em títulos de dívidas agrárias resgatáveis em até vinte anos, como afirma o artigo 184 da constituição.

Neste política de reforma agrária de mercado, no qual paga-se à vista e a preço de mercado o proprietário pela terra disponibilizada ao projeto, acaba por endividar por longos anos pequenos agricultores que as adquirirem, tendo estes que restituir o valor da terra acrescida dos juros de mercado, ou seja, esse modelo de reforma agrária proposta mostra-se extremamente solidária quanto aos latifundiários rentistas de terra, invertendo os papéis de quem deveria ser o verdadeiro beneficiado do programa. Percebe-se também uma mudança nos conceitos básicos da política de reforma agrária que respeite a função social da terra proposta na Constituição de 1988. Os beneficiários passam a ser vistos como pobres e miseráveis e não como atores de luta pela terra e a eles cabem apenas se inserirem ao mercado mundial ou o desaparecimento do campo. (OLIVEIRA, 2005)

Uma importante observação a ser feita sobre outra característica da reforma agrária

de mercado é sua natureza assistencialista, além de transformar a imagem dos personagens da luta pela reforma agrária (OLIVEIRA, 2005). Essa política se aproveita das péssimas condições de vida no campo, da extrema pobreza e da falta de alternativas para se tornar a única opção para tentar ascender socialmente, este caráter emergencial assume uma característica assistencialista, enquanto os beneficiários se veem sem alternativas (PEREIRA, 2012).

A mudança no entendimento sobre o desenvolvimento do campo introduziu gradualmente uma racionalidade produtiva e mercantilização da vida social. A transformação social do campo a partir desse momento passa a ser entendida como um processo natural de mudança produtiva na agricultura, com a absorção de um novo padrão tecnológico (NAVARRO, 2001) e inserção no mercado mundial. Com a reforma agrária de mercado os investimentos na produção e na infraestrutura ficam comprometidos mesmo com uma quantidade de recursos disponibilizada a fundo perdido pelo Estado. Os beneficiários do programa não conseguem investir na produção no mesmo patamar que os grandes produtores. Essa desigualdade desconstrói o argumento de um desenvolvimento local baseado exclusivamente nos agentes empreendedores endógenos devido a diferença de investimentos entre os latifundiários, o agronegócio e os pequenos produtores.

Os estímulos dado ao agronegócio visam atrelar o desenvolvimento regional a capacidade do local de se enquadrar ao novo panorama da globalização. Ao fortalecer o agronegócio e a exportação de determinados produtos cria uma conexão direta entre os latifúndios do agronegócio e o mercado internacional, que tem características monopolísticas, sendo este quem irá ditar o que é mais rentável para a produção e o que se deve produzir. Ocorre uma especialização da produção voltada para a exportação, indo na contra mão de uma integração da cadeia produtiva nacional, comprometendo o processo de agregar valor ao que é produzido internamente. (DELGADO, 2009) A produção, o mercado interno e até as políticas públicas ficam comprometidas com os interesses internacionais, a soberania nacional vem sendo minada com a adoção da lógica neoliberal de desenvolvimento local.

É neste contexto que se percebe os efeitos da globalização, a conexão entre o global e o local, no que se refere à adoção de uma política pública genérica para solucionar problemas específicos, de maneira que tal política adotada num determinado recorte espacial ignora sua construção histórica particular, sendo esta elaborada e financiada por agentes exógenos ao país, a mercê das elites locais e dos grandes detentores de terras que define o quanto, quando e quais terras serão disponibilizadas para este programa.

Na análise sobre o potencial da escala local em solucionar problemas estruturais. A

assertiva sobre a necessidade da região em cumprir as exigências da globalização de forma indiscriminada, tornando-se mais receptivos ao capital e atraindo a confiança dos agentes econômicos, não se fazem pertinentes. Pelo contrário, assume um caráter apolítico, fica nítido a negação da política, dos conflitos, das classes sociais e da importância do Estado, contribuindo assim para a deturpação do conceito de desenvolvimento rural, de reforma agrária e de democratização da terra, estes temas que gradativamente vem sendo substituídos por políticas de acesso a terra em uma lógica de mercado. Para Oliveira (2005, p.91) “O governo feriu profundamente o princípio constitucional da função social da terra e passou aos latifundiários o controle da política fundiária”.

As políticas apresentadas até então, como o Projeto Cédula da Terra, o Banco da Terra e o Crédito Fundiário, são representações do que deveria ser uma proposta de reforma agrária, cujo objetivo deveria ser de democratizar o acesso à terra via dinamização de seu mercado. A crença nesse tipo de política faz com que ela deixe de ser um programa de governo e passa a ganhar característica de política de Estado com a criação do Programa Nacional de Crédito Fundiário, já no governo Lula, reforçando a característica de política de Estado, transcendendo o governo anterior e se perpetua até os dias de hoje.

Essa reforma agrária de mercado e os instrumentos de intervenção estatal contidas nas políticas fundiárias são analisadas nos demais capítulos, visando responder sobre a sua eficiência e aplicabilidade no estado do Rio de Janeiro, considerando as especificidades de sua estrutura de ocupação territorial altamente urbanizada, metropolizada e extremamente dependente da capital, cuja população se concentra nos grandes centros urbanos sem dispor de grandes áreas planas agricultáveis. Tal análise também levará em consideração a formação histórica, o perfil da agricultura, observando as características culturais do agricultor.

1.5 – A política fundiária no governo Lula

Desde as primeiras eleições diretas no ano de 1989, após a ditadura, o Partido dos Trabalhadores (PT) lança Luís Inácio Lula da Silva como candidato a presidente, suas propostas sempre estiveram alinhadas às demandas dos trabalhadores e dos movimentos sociais, os seus planos de governo sempre incluíam metas de assentados para reforma agrária, não diferente, em Junho de 2002 propôs assentar 500 mil famílias, porém, pouco tempo depois preferiu retirar esta meta de seu plano de governo (ALBUQUERQUE, 2006). As crises que culminaram na mudança do regime cambial, a deterioração de indicadores sociais por conta das políticas neoliberais e a crise energética e o risco de apagão no ano de 2001

desgastaram a imagem do candidato do governo José Serra. Após três sucessivas tentativas frustradas de Lula criou-se uma enorme expectativa tanto dos movimentos sociais quanto do mercado financeiro sobre o resultado das eleições de 2002.

Na campanha presidencial de 2002 Lula apresentou seu programa de governo e por meio do documento “Vida Digna no Campo” buscou traçar as diretrizes de como seriam as políticas públicas e os caminhos para o desenvolvimento rural em seu eventual governo. Esse documento faz duras críticas ao modelo econômico adotado pelo FHC, principalmente no que se refere à política agrária, no qual afirma “o programa de assentamentos rurais de Governo FHC se restringiu, primeiro, ao objetivo (não alcançado) da desregulamentação da política agrária”⁸ destacando a institucionalização por parte do Estado da violência e repressão dos movimentos sociais, o agravamento da concentração fundiária, o endividamento de segmentos dos setores agropecuários e o empobrecimento dos agricultores.⁹

O documento Vida Digna no Campo organiza sete eixos fundamentais que embasariam as políticas básicas do que seria seu governo para a área, estas são:

1. Promoção e defesa da agricultura nacional, no qual se compromete a alcançar a soberania alimentar e elaborar um conjunto de políticas que estimule a exportação;
2. Fortalecimento da agricultura familiar;
3. Implantar uma Política Nacional de Reforma Agrária, nesse tópico se compromete a fazer uma reforma agrária ampla e estrutural elegendo-a como uma “prioridade estratégica”;
4. Geração de renda e empregos de qualidade, para tal implica gerar novos postos de trabalho com a reforma agrária e adensamento as cadeias produtivas agroindustriais;
5. Construção da cidadania no meio rural, assim, julga fundamental articular ações emergenciais aliadas a ações estruturais como a reforma agrária para atingir esse objetivo;
6. Soberania e segurança alimentar, associa políticas de redistribuição de renda, na qual cita a reforma agrária, com políticas compensatórias, de caráter emergencial;

⁸ Retirado do Caderno temático do Programa de Governo – vida digna no campo - do ano de 2002 da coligação Lula presidente. Disponível em: <http://www.enfpt.org.br/wp-content/uploads/2017/09/Vida-digna-no-campo.pdf>

⁹ Retirado do Caderno temático do Programa de Governo – vida digna no campo - do ano de 2002 da coligação Lula presidente. Disponível em: <http://www.enfpt.org.br/wp-content/uploads/2017/09/Vida-digna-no-campo.pdf>

7. Construção de políticas territoriais de desenvolvimento sustentável.

Dentre esses sete eixos básicos do programa de governo para o campo, a reforma agrária é citada em pelo menos quatro e ocupa papel de destaque no desenvolvimento da sua política governamental. Tem como ponto de partida desenvolver um novo Plano Nacional de Reforma Agrária (II PNRA) que se compromete com as desapropriações, confisco de propriedades com flagrantes de trabalho escravo, fim da repressão institucional aos trabalhadores rurais, retomadas das terras griladas, demarcação de terras indígenas e regularização de terras quilombolas.

Este documento apresentado ainda na campanha presidencial se aproximava bastante das demandas dos movimentos sociais do campo e sindicato dos trabalhadores rurais e reavivava a esperança de todos os setores que sonhavam com a realização de uma reforma agrária (ALBUQUERQUE, 2006).

Lula ganha a eleição, com uma coalizão política que incluía forças populares e conservadoras, e toma posse no ano de 2003, ao mesmo tempo em que reascende a esperança dos que lutam pela reforma agrária, por conta da nomeação para diretores do INCRA de pessoas ligadas aos movimentos sociais. Cria também uma sensação de insegurança por parte dos ruralistas, pelo receio do não cumprimento das medidas provisórias assinadas no governo passado sobre as vistoriais em terras ocupadas (ALBUQUERQUE, 2006).

A expectativa criada pela possibilidade de se por em prática uma política de reforma agrária que modificasse a estrutura fundiária fez com que houvesse uma explosão nos números de acampamentos e de ocupações, passando de 184 ocupações em 2002 para 391 em 2003¹⁰. Esse aumento das ocupações teve como justificativa pressionar o governo a fazer a reforma agrária, tendo em vista que a maioria dos movimentos ligados à causa o apoiaram para eleição e não como maneira de atingir a imagem do governo, tanto que a direção nacional do MST orientou a suspender ocupações de prédios públicos (ALBUQUERQUE, 2006).

Esse aumento substancial na quantidade de ocupações aliado à insegurança sobre o cumprimento das medidas provisórias e a possibilidade de desapropriações faz com que a UDR se posicionasse de forma a incentivar que os fazendeiros que tivessem suas terras ocupadas questionassem judicialmente sobre a possibilidade de desapropriação, oferecendo assessoria jurídica para tal e acusando o governo de agir de maneira conivente com as ocupações. Outra frente de combate aos movimentos sociais empregados pelos ruralistas foi

¹⁰ Dados secundários retirados do trabalho de Albuquerque (2006) - Fonte: Comissão Pastoral da Terra (CPT), 2003.

utilizar o aparelhamento do poder judiciário acionando-os em sua esfera estadual e emitindo sucessivos mandatos de prisão para as lideranças dos movimentos sociais e ações de despejo para áreas ocupadas (PEREIRA; ALENTEJANO, 2014) “até setembro de 2004 foram presos 31 trabalhadores rurais no país, 10 só no estado do Pará” (ALBUQUERQUE, 2006, p. 105). Um número bem elevado, cujo objetivo era tentar conter essa expansão de ocupações. Além de trabalharem para instaurar uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para investigar tais ocupações de terras por parte dos movimentos sociais.

Uma equipe de renomados pesquisadores comandada por Plínio de Arruda Sampaio é convocado pelo governo para elaborar, junto aos movimentos sociais, um estudo e estruturar uma proposta de um novo Plano Nacional de Reforma Agrária. Essa proposta de um novo PNRA¹¹ foi entregue ao governo em outubro de 2003 e nela continha informações detalhadas sobre a disponibilidade de terras devolutas públicas e privadas por estados da federação, uma minuciosa análise sobre a demanda, discriminando-a em explícita, potencial e emergencial. Tinha por meta assentar um milhão de novas famílias. Entretanto, a proposta foi bastante contestada, tanto pelos diferentes representantes do patronato rural no poder legislativo¹², como pela própria base aliada do governo. Contudo, acabou rejeitada e os diretores que haviam sido indicados para a direção do INCRA foram exonerados, para não desagradar às forças conservadoras da coalizão que o elegera, “em nome da governabilidade” (PEREIRA; ALENTEJANO, 2014, p. 102). Assim como afirma Fernandes (2008, p. 80), “o agronegócio é uma das forças do arco de alianças que apoia o governo Lula. O presidente Lula tem feito claras declarações de admiração pelo agronegócio”.

Esses fatos demonstraram o aumento da ofensiva dos proprietários de terras e do agronegócio, que utilizaram sua influência para atuarem no Congresso Nacional, **no poder judiciário** e nos principais meios de comunicação do país. Passou a ser corriqueiro artigos discutindo as vantagens do agronegócio, o aumento da exportação de produtos agropecuários e a importância da agricultura no alcance das metas do superávit primário. [...] Essa estratégia cumpriu também o objetivo de pressionar o governo e não permitir mudanças no quadro de desigualdades no campo (ALBUQUERQUE, 2006, p. 106, **Grifos meus**).

Após rejeitar a proposta elaborada por Plínio de Arruda há uma confluência de forças do campo social e dos trabalhadores rurais que por meio de pastorais, movimentos sociais e

¹¹ Além de metas, objetivo e recursos necessários para esse novo programa, cabe destacar que sugeria fazer alterações na legislação de maneira que desburocratizasse e viabilizasse as desapropriações, tais como a revisão nos índices de produtividade da terra, este que nunca sofreu qualquer atualização apesar de terem sido fixados com base nos dados censitários de 1975.

¹² "A defesa da propriedade latifundista da terra é, seguramente, a única bandeira que une todos os grupos e setores patronais rurais e agroindustriais, supera disputas, neutraliza divergências e as divergências existentes e permite a organização da classe e a identificação dos adversários " (BRUNO, 2015, p. 05)

sindicatos exigiam a aprovação do II PNRA. Organizaram uma marcha até Brasília para pressionar o governo, em novembro de 2003, durante o evento Conferência da Terra (em Brasília) foi então lançado o II PNRA com metas muito mais despretensiosas que a primeira proposta, ficando aquém da expectativa dos interessados. Nesse novo plano foram estabelecidas 11 metas¹³ a serem cumpridas até o final de 2006 das quais:

- “1: Assentamento de 400 mil novas famílias;
- 2: Regularização de 500 mil famílias com posses irregulares;
- 3: Beneficiamento de 150 mil famílias com crédito fundiário;
- 4: Recuperação da capacidade produtiva e a viabilidade econômica dos atuais assentamentos;
- 5: Criação de 2 milhões de novos postos permanentes de trabalho no setor reformado;
- 6: Cadastramento georeferenciado do território nacional e regularização de 2,2 milhões de imóveis rurais;
- 7: Reconhecimento, demarcação e titulação de áreas de comunidades quilombolas;
- 8: Garantia do reassentamento dos ocupantes não índios de áreas indígenas;
- 9: Promoção da igualdade de gênero na Reforma Agrária;
- 10: Garantia de assistência técnica e extensão rural; capacitação, crédito e políticas de comercialização a todas as famílias das áreas reformadas;
- 11: Universalização do direito à educação, à cultura e à seguridade social nas áreas reformadas.”

Ao analisar as metas do II PNRA percebe-se o propósito de acomodar as duas propostas de reforma agrária, tanto a que se propõe a cumprir a função social da terra como a de financiamento fundiário, apesar de no discurso oficial esta ser tratada como de caráter complementar à reforma agrária constitucional, o que se nota é uma expansão do programa de crédito fundiário em relação ao governo anterior, chegando a representar mais de 30% da meta de famílias assentadas. Apesar de Lula se comprometer com as desapropriações a ampliação das metas na quantidade de terras a serem financiadas por crédito governamental indica sobre a possibilidade de institucionalização desse modelo de reforma agrária, transformando-a em uma política de Estado, transcendendo diferentes governos (PEREIRA; SAUER, 2011).

Quanto aos programas de governos criados na gestão FHC, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) do governo Lula, através de uma auditoria interna, identificou uma série de irregularidades nas operações do Banco da Terra, este que fora criado pelo Congresso Nacional e tinha características de um fundo de financiamento para aquisição de terras. No ano de 2003, após passar por uma reestruturação sobre as condições de

¹³ Retirado do documento oficial lançado pelo ministério do desenvolvimento agrário. Para ler na íntegra, consultar o site: http://sistemas.mda.gov.br/arquivos/PNRA_2004.pdf

financiamento e subsídios cedidos pelo governo, o Banco da Terra passa a se chamar consolidação da agricultura familiar¹⁴ e ter um caráter permanente, mas sem perder a lógica que norteia a reforma agrária de mercado. (PEREIRA; SAUER, 2011)

A reestruturação do programa concedeu solidez para que este operasse independente do governo que viesse a ocupar a presidência, por pelo menos mais 30 anos, tornando-a uma política de Estado, criando-se o então chamado Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), responsável pela gestão dos recursos e unificando os programas do Banco da Terra com os programas de Crédito Fundiário, mantendo a mesma lógica da reforma agrária de mercado que vinha do governo anterior, ao quais os movimentos sociais e o então governo criticaram fortemente. Os recursos do PNCF se desdobraram em, pelo menos, três projetos: o Crédito Fundiário de Combate a Pobreza Rural, o programa Consolidação da Agricultura Familiar e a Nossa Primeira Terra¹⁵ (PEREIRA; SAUER, 2011).

Cabe observar que o PNCF reforça as características de produção capitalista no campo, a terra vista como mercadoria, porém sem valor, pois esta não é fruto do trabalho humano. Assim, na visão marxista, a apropriação da terra surge como forma de apropriação da mais valia social, tendo em vista que esta passa a ser utilizada como reserva de valor e não para fins produtivos. A apropriação da terra por uma classe social e a utilização de políticas de Estado que facilitem sua venda, se utilizando das degradadas condições sociais do campo - com a justificativa de amenizar a pobreza no campo - acaba por reforçar o caráter capitalista e pode ser entendida como a antecipação de renda capitalizada, pois esta tem a capacidade de gerar renda se aplicada para fins produtivos. Conforme afirma Oliveira (2007, p. 67), "Quando o Estado banca o pagamento em dinheiro e à vista, ele apenas teve a função de criar as condições para permitir a reconversão do dinheiro retido na terra em dinheiro disponível para o capitalista proprietário da terra". Ou seja, a transformação do crédito fundiário em uma política de Estado é a apropriação da capacidade do Estado de modificar a estrutura fundiária por fração do capital.

Apesar da histórica relação entre os movimentos sociais e a origem do Partido dos Trabalhadores o II PNRA não se configurou em uma mudança na realidade do campo, o que fica evidente é uma escalada da violência e de arbitrariedades cada vez mais constantes com os movimentos sociais, assim como afirma Albuquerque (2006, p. 110), “de janeiro a agosto

¹⁴ Essa reformulação do Banco da Terra se deu através do Decreto nº4.892 de 2003 e possibilitou utilizar os recursos aportados neste fundo para custear investimentos também em infraestrutura. Outra mudança que merece ser destacada é a fonte de financiamento que passa a ser exclusivamente de recursos nacionais, ou seja, sem participação do Banco Mundial neste fundo de financiamento.

¹⁵ Esse programa se configurou por uma linha de crédito para financiar terra para população rural jovem e pobre, com idade entre 18 e 24 nos estados da região sul do país. (PEREIRA; SAUER, 2011)

de 2004 foram assassinados 20 trabalhadores rurais, em setembro foram emitidas 40 liminares de reintegração de posse em áreas de tensão social na reforma agrária”. Em fevereiro de 2005 é registrado mais um emblemático caso de violência no campo relacionada a disputa pela terra, o assassinato da missionária Dorothy Stang no estado do Pará, caso que ganhou projeção internacional devido sua história de vida e a brutalidade do assassinato.

Entrando no penúltimo ano de mandato do governo Lula e as metas estipuladas pelo II PNRA estavam muito aquém do que se prometia. Devido ao déficit nos números estipulados como metas pelo governo e ao sucessivo contingenciamento das verbas repassadas ao MDA para tentar atingi-las, no ano de 2005, o MST, que é o maior movimento social de representação dos sem terras, solta uma nota à imprensa¹⁶ fazendo duras críticas ao governo, das quais acusa o governo Lula de estar adotando a mesma política agrária do governo de FHC, “que beneficiam os grileiros”, de estar inflando os verdadeiros números de assentados e de repetir a política de submissão ao Banco Mundial, sugerem ainda fazer uma auditoria nos dados apresentados. Apesar do II PNRA estar subdividido em metas, de maneira específica para assentados, terras de regularização, reordenamento e reassentamento o que de fato aconteceu é que para tentar atingir a primeira meta do plano o governo desconsiderou os outros conceitos e somou todos no objetivo de inflar tal dado. Assim como afirma Oliveira¹⁷ (2006) “Pode-se afirmar então, que ocorreu uma clara e intencional confusão na divulgação dos dados.” (OLIVEIRA, 2006, p. 18)

De forma velada, o governo Lula não desapropria terras nas regiões de interesses das corporações para garantir o apoio político do agronegócio. Mesmo em terras declaradamente griladas, ou seja, terras públicas sob o domínio dos latifundiários e do agronegócio, o governo não tem atuado intensivamente no sentido de desapropriar as terras.[...] A predominância da criação de assentamentos por meio de regularização fundiária fez com que o tempo de acampamento aumentasse consideravelmente. Sem conquistas, muitas famílias abandonam os acampamentos, o que diminui a pressão contra o governo. (FERNANDES, 2008, p. 80)

A política fundiária do governo Lula, através da reforma agrária de mercado e com recursos do PNCF atingiu 35.564 famílias¹⁸ até o ano de 2006, muito aquém das metas estipuladas no II PNRA e governo não apresentou nenhuma justificativa para tais resultados.

¹⁶ Tanto essa nota divulgada pelo MST como a nota de resposta do MDA podem ser encontrada na íntegra no site <https://neararj.files.wordpress.com/2010/06/a-e2809cnao-reforma-agrariae2809d-do-mda-incra-no-governo-lula.pdf>

¹⁷ Esta afirmação foi feita por Ariovaldo Umbelino de Oliveira durante a apresentação de trabalho na Conferência Internacional sobre a Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural no ano de 2006. Ariovaldo também foi membro participante da equipe de Plínio Arruda que elaborou a primeira versão - descartada pelo governo - do II PNRA.

¹⁸ Dados secundários citados nos trabalhos de Sauer (2010) e Pereira e Sauer (2011).

Apesar de o governo negar uma continuidade na política agrária do governo anterior é impossível desconsiderar as semelhanças entre ambos e da inércia da estrutura agrária nesse período. Ao invés de fortalecer as instituições de maneira a democratizar a posse da terra o governo institucionalizou uma política fundiária via mercado que beneficia o grande proprietário de terras. A política agrária que prioriza a regularização fundiária ao invés dos mecanismos de desapropriação vem enfraquecendo a mobilização dos movimentos sociais devido ao aumento no tempo dos acampamentos, a demora faz com que muitas famílias desistam. (FERNANDES, 2008)

A política agrária adotada pelo governo demonstrou ser ainda mais prejudicial que a do governo anterior, no que se refere à possibilidade de mudanças estruturais, apesar de ambas serem fortemente voltadas para o mercado, a diferença se dá na maneira de enfrentamento dos movimentos sociais, enquanto FHC implementou um projeto de coerção e criminalização dos movimentos sociais, Lula se dispôs ao diálogo. Porém, não promove nenhum tipo de melhoria significativa para a estrutura fundiária de maneira que democratizasse o acesso a terra, o que em longo prazo se mostrou prejudicial a mobilização dos movimentos sociais.

Na campanha presidencial de 2006 o *slogan* utilizado para a reeleição de Lula, no que se refere à reforma agrária era: “reforma agrária ampla, massiva e de qualidade como parte fundamental de um projeto de desenvolvimento nacional”. Essa frase não traduzia o que vinha acontecendo no primeiro mandato de Lula, devido a conjuntura política e o esvaziamento do debate sobre a reforma agrária esse *slogan* nada mais era que *marketing* eleitoral para ganhar votos do campo popular. O esvaziamento do debate político sobre a reforma agrária se dá na medida em que este perde a conotação de modificar a estrutura fundiária e passa a ser entendido como política de redução da pobreza. O fato de deixar de se estabelecer metas para assentamentos, após a reeleição, no seu segundo mandato, evidenciou tal esvaziamento. Fenômeno este que pode se creditar ao poder econômico e político que o agronegócio adquiriu com as políticas agrícolas e agrárias, voltadas para a exportação de *commodities*, que fortaleceram este setor e o colocaram como estabilizador da balança comercial e gerador dos superávits primários. (PEREIRA, ALENTEJANO, 2014)

Dentre diversas críticas a política de reforma agrária no governo Lula chama a atenção o alinhamento do governo com os interesses do agronegócio, ao passo que relega a segundo plano as históricas demandas dos movimentos sociais que o apoiaram. Destaca-se que o decreto reajustando os índices de produtividade da terra não aconteceu em seu governo, contudo, a renegociação da bilionária dívida dos ruralistas aconteceu. O custo dessa

renegociação para o Tesouro gira em torno de R\$ 7 bilhões. Assim, no que se refere a política de reforma agrária no governo Lula, Oliveira (2007, p. 177) afirma que " está marcada por dois princípios: não fazê-la nas áreas de domínio do agronegócio e, fazê-la nas áreas onde ele possa ajudar o agronegócio. Ou seja, a reforma agrária está definitivamente acoplada à expansão do agronegócio no país "

Os problemas de endividamento e inadimplência sobre os beneficiários dos programas ligados ao PNCF tornam-se uma realidade e começam a surgir pressões por parte das famílias para que o governo tome alguma providencia, tendo em vista que mais de 66% do total encontra-se inadimplente em dezembro de 2006¹⁹. A impossibilidade de sanar as dívidas por parte das famílias fez com que essas tentem uma renegociação, na expectativa de dilatar os prazos e reduzir as taxas. Então, o governo se vê obrigado a lançar uma Medida Provisória nº 432 que viabiliza essa renegociação²⁰. Após aprovação no Congresso Nacional essa MP se transforma na Lei nº11.775 de setembro de 2008 que regulamenta as regras dessa renegociação, porém o que se nota é a utilização de recursos do Orçamento Geral da União para tentar viabilizar uma política de alívio da pobreza e da tensão social no campo sugerido por uma instituição financeira internacional em que os reais beneficiários do programa são uma elite política que concentra a posse da terra.

Aprofundando a análise no que se refere ao processo de reforma agrária acontecido no período analisado neste presente trabalho e a sua relação com os movimentos sociais, Oliveira (2007, p. 178) afirma que "Surge assim, um novo tipo de lógica entre o governo Lula e os movimentos sociais e sindicais: um finge que faz reforma agrária e outro finge que acredita". Esta afirmação indica que devido a falta de mudanças estruturais na partilha das terras e na inércia na desconcentração da propriedade privada da terra, essa nova lógica citada por ele enfraquece a longo prazo os movimentos sociais e ao próprio partido que acaba por perder poder de mobilização, como fica evidenciado por Frei Betto em outra passagem deste mesmo livro.

"Talvez o principal erro do PT, uma vez no governo, tenha sido abandonar o que possuía de mais precioso: a rede de apoio dos movimentos populares. Foram eles que construíram o partido e deram-lhe legitimidade e representação; deles veio a maioria dos eleitos do PT; neles e por eles se alinhava a capilaridade que tomava o

¹⁹ Dados secundários do ano de 2007 do MDA retirado dos trabalhos de Sauer (2010) e Pereira e Sauer (2011).

²⁰ A renegociação através da Medida Provisória 432/2008, medida esta que previa: descontos, ampliação de prazos e redução de juros. Beneficiou demasiadamente o setor do agronegócio, esta dívida que girava em torno de R\$ 87 bilhões nos cálculos do próprio governo e que permitiu, às custas de dinheiro público, uma não arrecadação de cerca de 7 bilhões.

partido quase onipresente no território nacional e ao mesmo tempo, imprimia-lhe autoridade política e poder de mobilização jamais encontrado em outra agremiação partidária brasileira" (FREI BETTO apud OLIVEIRA, 2007, p. 179)

Ou seja, a longo prazo essa política fundiária e a ausência de uma ampla reforma agrária podem acabar se tornando uma política autodestrutiva ao próprio partido, no qual mina sua base eleitoral em favor de beneficiar o agronegócio.

CAPÍTULO II – O Estado Fluminense: Um panorama da sua estrutura fundiária a partir de sua origem

Inicia-se este capítulo fazendo uma análise teórica sobre os principais autores que estudaram os fatores determinantes para a composição do preço da terra agrícola. Propõem-se a entender quais destes fatores que podem elevar ou reduzir a demanda pelo principal insumo de produção agrícola, a terra rural, e a maneira como pode interferir na democratização do acesso à terra. Na sequencia busca fazer uma caracterização das principais modificações ocorridas no espaço agrário do estado do Rio de Janeiro destacando suas principais particularidades e as consequências para a agricultura. Para tal, optou-se por fazer uma análise histórica de cada mesorregião separadamente. Tal iniciativa tem por objetivo destacar os principais fatores econômicos, sociais e demográficos que possam influenciar na implantação de uma política de crédito fundiário e na aplicação de uma ampla reforma agrária. Busca-se também apresentar de maneira mais detalhadas as características do estado para que melhor se compreenda o funcionamento e a viabilidade do objeto de estudo que será analisado no capítulo a seguir.

No que se refere à análise mesorregional do estado inicia-se fazendo um resgate histórico de cunho qualitativo de como cada região se desenvolveu, como esteve inserida nos ciclos econômicos atravessados pelo país, como estes influenciaram na perda da importância dos setores ligados a atividades agropecuárias e assim como contribuíram para o processo de desruralização²¹. Esta análise destaca os principais fatores que impulsionaram o movimento de metropolização, urbanização e expulsão dos trabalhadores do campo.

2.1 - Referencial teórico sobre a precificação da terra rural

“os preços de mercado da terra aparecem como uma variável relevante quando se pretende entender o uso que os agentes econômicos dão a este recurso e também aparecem como uma variável a ser levada em conta pelos formuladores de políticas fundiárias, quando pretendem interferir de forma eficiente na distribuição econômica e social da terra” (REYDON; PLATA, 2000, p. 22)

²¹ O conceito de desruralização trabalhado neste capítulo é o mesmo utilizado por Alentejano (2003) em sua tese de doutorado. Este conceito que se caracteriza por todo e qualquer processo de diversificação de atividades ligadas a atividades rurais devido a crescente dificuldade de identificar o corte entre o urbano e o rural, principalmente no estado mais urbanizado do país.

A origem dos estudos sobre o preço da terra remete ao século XVIII, os primeiros teóricos clássicos a escreverem sobre o tema consideravam a renda da terra²² como fator determinante para seu preço e para o desenvolvimento social. Para Smith, (1996 [1976]) o desenvolvimento da sociedade passa necessariamente pela elevação da renda da terra, ou seja, a expansão das melhorias do cultivo levaria ao aumento da riqueza do proprietário da terra, que teriam assim melhores condições de produzir e expandir a produção impulsionando os outros dois fatores considerados por ele, o salário da mão de obra e o lucro do capitalista. Em suma, o uso de sua capacidade produtiva e dos custos de produção para gerar algo, a renda da terra, é o fator determinante para o preço da terra (TELLES; *et al*, 2018; LENZ, 2007).

Assim como Adam Smith, Malthus era outro teórico clássico que se dedicou a tentar compreender de que maneira era formado o preço da terra agrícola. Malthus (1996 [1798]) entendia a terra como um recurso natural limitado e fundamental para a produção, que mantendo constantes as condições de produção e considerando a velocidade de expansão da população, aumentaria a demanda por tais produtos agrícolas. Para ele, enquanto a produção agrícola crescia de forma aritmética a expansão populacional crescia em proporção geométrica e inevitavelmente acarretaria na elevação dos preços dos produtos agrícolas, devido à utilização de terras de qualidade inferior para suprir esse aumento da demanda. A crescente demanda por alimentos, em proporção maior que a capacidade de produção, forçaria a se produzir em terras menos férteis, mais distantes do mercado consumidor ou demandaria uma aplicação maior de capital e trabalho, gerando retornos decrescentes para a produção. Ele compreendia a renda da terra como a parcela que sobra ao proprietário após pagar todas as despesas com o custo de produção, considerando a renda diferencial da terra, a expectativa de produção e a localização desta (TELLES; *et al*, 2018; LENZ, 2007).

Ainda na esteira dos principais teóricos clássicos David Ricardo em seu texto *Essay on the influence of a low price of corn on the profits of stock*, publicado em 1815, considera as ponderações feitas por Malthus, no que se refere à limitação de quantidade de terras disponíveis, a diferença de qualidade entre elas, os retornos decrescentes com um maior emprego de capital e trabalho e a renda diferencial. Para ele as terras de melhor qualidade seriam as primeiras a serem utilizadas, passando a usar as de qualidade inferior apenas quando necessário, conseqüentemente, a utilização destas, elevariam os custos de produção. O custo de produção pode variar de acordo com a qualidade das terras e a expansão da demanda por

²² "A renda da terra seria o excedente do qual o proprietário de terras se apropria por meio do exercício do seu poder de monopólio" (TELLES; *et al*, 2018). Ou seja, se caracteriza pela capacidade de se produzir algo a partir da utilização da terra.

tais produtos. Com a expansão da demanda seria necessário cada vez mais produzir mais em terras piores e com custos maiores, elevando o preço dos produtos agrícolas e reduzindo o lucro geral. O preço dos produtos agrícolas seria ditado pelo custo de produção nas piores terras, surgindo o conceito de renda diferencial da terra. (LENZ, 2007).

Para Ricardo (1996 [1817]) o crescimento econômico levaria a um impasse devido a limitação dos recursos naturais (TELLES; *et al*, 2018). "A teoria ricardiana da terra admite que os preços da terra refletem as expectativas futuras de renda obtidas da exploração agrária e a taxa de juros, de forma que a terra é valorizada como fator de produção" (OLIVERIA; FERREIRA, 2014, p. 58).

Os pensadores clássicos da economia política buscaram compreender quais eram os fatores que determinavam a renda da terra, e por consequência o seu preço. De modo geral, para eles o valor das terras seria determinado pelas rendas geradas com as atividades agrícolas. Mas acrescentaram outros pontos no que diz respeito à possibilidade de maior ou menor rendimento com o uso produtivo da terra, que refletiam sobre o seu valor, tais como: localização das unidades produtivas em relação aos centros consumidores e a diferença de qualidade entre as terras agrícolas, sobretudo no que diz respeito à sua fertilidade. A possibilidade de avanços tecnológicos foi reconhecida, mas eles, de modo geral, acreditavam que estes não poderiam resolver o problema da escassez dos recursos naturais. Apenas adiaria seus efeitos (TELLES; *et al*, 2018, p. 530).

A visão marxista aprofundou o entendimento sobre a renda da terra, analisando-a sob o modo capitalista de produção, relacionada ao trabalho assalariado, esta que passa a ser entendida como o lucro extraordinário permanente apropriado pelo capitalista que incide no lucro médio, ou seja, a fração da mais valia retida pelo capitalista que se apropria dos meios de produção, seja no campo ou na cidade. A renda da terra pode ser dividida em quatro diferentes tipos de renda: a renda da terra diferencial I, renda da terra diferencial II, renda absoluta e renda de monopólio. (LENZ, 2007)

A renda diferencial da terra I tem origem no modo de produção capitalista e decorre das características naturais do solo monopolizado, cujo preço da produção é dado pelo custo de produção no pior solo, assim como na concepção de David Ricardo. Neste conceito são considerados variáveis como a fertilidade e a localização das terras, fatores determinantes no custo de produção. As desigualdades referentes a essas variáveis permite que o capitalista extraia permanentemente a renda diferencial I, desde que se esteja produzindo (CARIO; BUZANELO, 1986).

Conforme as melhores terras são apropriadas de modo a formar um monopólio destas em poder de uma classe, então, passa-se a pressionar para que se produza em terras de pior

qualidade, pois assim aumenta-se a fração da renda da terra diferencial I apropriada por esta classe, tendo em vista que o preço destes produtos terão acréscimo devido ao aumento no custo de produção por estar produzindo em terras consideradas de pior qualidade, porém sem aumentar diretamente seu custo de produção. Destarte, Oliveira (2007, p. 46) afirma que "haverá sempre pressão política dos agricultores dos solos mais férteis no sentido de que o Estado apoie a expansão da agricultura nos piores solos".

Isto posto, cabe a reflexão sobre a aplicabilidade de uma reforma agrária de mercado, o crédito fundiário, no qual os latifundiários escolhem quais terras irão disponibilizar para o mercado, esta que na mão do pequeno produtor familiar tenderá a ser utilizada para fins produtivos. Assim, se disponibilizarem terras de qualidade inferior ou pior localizadas, o preço dos produtos agrícolas tenderá a aumentar e a sua fração apropriada da renda da terra diferencial I será maior.

A renda da terra diferencial II²³ está intrinsecamente relacionada ao modo de produção capitalista, pois esta decorre da quantidade de capital investido para melhorar a produtividade do solo ou de modo a reduzir os custos de transporte. "É fruto de sucessivas inversões de capitais numa mesma área produzindo resultados diferenciados" (CARIO; BUZANELO, 1986, p. 15). É a partir do entendimento deste conceito que se pode apontar uma contradição que segundo Oliveira (2007, p. 55) "a baixa produtividade do pior solo, ou a entrada para o cultivo de solos ainda piores que os já cultivados, abrem, para aqueles mais férteis que investem capitais adicionais, a possibilidade crescente da apropriação da renda diferencial II". A partir desta afirmação entende-se que haverá pressão por parte dos agricultores capitalistas para que se incorporem os solos menos férteis à produção (OLIVEIRA, 2007).

A renda da terra absoluta não está relacionada à fertilidade ou localização, mas sim a apropriação privada do solo, o monopólio da propriedade privada da terra, e o pagamento pelo direito de seu uso para produção. Decorre da elevação artificial do preço de mercado do produto, acima de seu custo de produção, assim, a fração da mais valia global extraída dos trabalhadores que toda a sociedade é obrigada a pagar. Essa elevação dos preços dos produtos torna possível a utilização para fins produtivos de terras menos férteis originando a renda da terra absoluta. Porém, esta não pode ser extraída ilimitadamente, pois, a elevação nos preços de mercado que induzem a produção em terras de qualidade inferior, acaba por aumentar também a oferta desses produtos, e conseqüentemente implica na redução nos preços dos

²³ Assim como na renda diferencial I esta resulta da diferença entre o preço geral de produção e o preço de produção individual (OLIVEIRA, 2007).

mesmos, limitando desta forma a apropriação da renda da terra absoluta (CARIO; BUZANELO, 1986). Oliveira (2007, p. 57) acrescenta que:

"A renda da terra absoluta advém dos interesses contraditórios entre as classes ou frações de classe na sociedade capitalista e o poder de monopólio de uma delas, exercido no processo produtivo da agricultura sobre o solo. Ela pode ser auferida através da colocação da terra para produzir, ou então, pode ser auferida, de uma só vez, com sua venda. Isto acontece porque no modo capitalista de produção a terra, embora não tenha valor (pois não é fruto do trabalho humano) tem um preço, e a sua compra dá ao proprietário o direito de cobrar da sociedade em geral a renda que ela pode vir a dar. Ao comprar a terra compra-se o direito de auferir o direito de renda da terra."

A partir dessa afirmação pode-se entender que o conceito de renda da terra absoluta só existe por haver a apropriação privada do solo e seus reflexos podem estar relacionados a efeitos especulativos que incidem sobre seu preço de venda.

O desenvolvimento do modo capitalista de produção acaba por transformar a terra em mercadoria. Entretanto esta não pode ser entendida como capital, pois não gera lucro, mas sim renda. Seu preço é formado a partir da quantidade de renda a ser capitalizada, ou seja, sua compra deve ser entendida como o potencial de renda que se pode extrair da terra, cujo preço varia de acordo com a taxa de juros no mercado de capitais, que está diretamente relacionada a sua liquidez. "Este comportamento se dá porque a terra, particularmente no Brasil, adquiriu caráter de reserva de valor, reserva patrimonial, ou seja, a terra é apropriada principalmente com fins especulativos." (OLIVEIRA, 2007, p. 64)

A renda da terra do monopólio está relacionada às características específicas de produção em determinada região, ou seja, de terras dotadas de atributos específicos cuja produção de determinado produto só se faz possível naquela região, uma mercadoria singular que depende de uma demanda própria e da capacidade de compra dos que a desejarem consumir. As peculiaridades dessa região ocasionam um preço de monopólio dessa mercadoria, pois esta não pode ser reproduzida em outro local. A renda da terra de monopólio pode ser realizada de uma só vez no momento de sua venda (OLIVEIRA, 2007).

Na visão marxista sobre a relação entre o capital e a renda da terra se dava por conta das relações sociais. "A renda da terra surge porque a mesma relação de classes que subordinam proletários a capitalistas se estabelece no campo, nas pessoas do agricultor e do rentista de terras. Logo, a renda da terra passa a ser uma propriedade das relações sociais" (MALASSISE; *et al*, 2016, p. 648). Ou seja, a relação que subordina o proletariado nas cidades se reproduz da mesma forma no campo.

Contudo, o pensamento clássico produtivista sobre a formação do preço da terra²⁴, em especial o modelo ricardiano, cuja renda da produtividade agrícola era o fator determinante para o seu preço perdurou por bastante tempo como relativo consenso da literatura sobre o tema, mesmo com as contestações da teoria econômica keynesiana ao pensamento clássico, especificamente no que se refere a precificação da terra não haviam grandes discordâncias. Porém, a partir do final da década de 1950, nos Estados Unidos e na Europa, percebe-se que o preço da terra se valorizava apesar da queda dos rendimentos derivado da atividade agrícola. Análises empíricas a época sinalizavam para o descolamento da variação do preço da terra da renda atual e esperada. Este acontecimento ficou conhecido como o paradoxo do preço da terra e foi a partir de então que se tentou justificar essa flutuação através de outras variáveis que pudessem interferir na composição do seu preço (TELLES; *et al*, 2018; OLIVEIRA; FERREIR, 2014; GUEDES; REYDON, 2012).

Este fenômeno cuja valorização do preço da terra cresce em uma proporção maior que a expectativa de retornos produtivos passou a ser observada e estudada no caso brasileiro a partir de 1975. O período da modernização agrícola no Brasil ocasionou uma intensa valorização nos preços das terras agrícolas atraindo a atenção de diferentes agentes econômicos, que não necessariamente estivessem envolvidas com a produção agrícola, que passam a adquirir terras na expectativa de valorização ainda maior das mesmas. A terra deixa de ter sua precificação exclusiva a sua capacidade produtiva e assume a característica de um ativo de reserva de valor que tem liquidez e potencial de valorização, seu preço passa a ser composto por um conjunto de variáveis (OLIVEIRA; FERREIRA, 2014).

O entendimento da terra como um ativo que possa ser utilizado para reserva de valor e para fins especulativos remete ao conceito keynesiano publicado em *a teoria geral do emprego, dos juros e da moeda*, do ano de 1936, cuja aplicação de dinheiro em um ativo só ocorre com a expectativa de que tal investimento gere retornos. "o objetivo é aplicar dinheiro para obter mais dinheiro ao final de um período, o investimento em diferentes tipos de ativos está sujeito ao comparativo de retorno de cada um deles" (MALASSISE; *et al*, 2016, p. 649). Ou seja, os investimentos na compra de terras, agora vistos como um ativo, estão sujeita a análise do retorno financeiro e comparação de retorno de outros ativos buscando maior retorno líquido e considerando as expectativas de mercado na intenção de se protegerem de incertezas da conjuntura econômica, tendo em vista que o objetivo é o aumento de riqueza em termos monetários (REYDON; PLATA, 2000).

²⁴ "Tanto as escolas clássicas quanto as marxistas propunham abordagens que reforçavam a teoria da renda da terra" (MALASSISE; *et al*, 2016) como fator determinante para a sua precificação.

Por natureza a terra se caracteriza por ser um recurso natural de disponibilidade limitada, ordinariamente utilizada como meio de produção agropecuária, imóvel, tendo em vista que não pode ser transferida de lugar, durável e de relativa liquidez, com facilidade de converter-se em dinheiro. Essas características a transformam em um ativo considerado mais seguro para se investir em momento de incerteza econômica. Considerando que entre os fatores que influenciam no seu preço, um dos determinantes são as pressões de oferta e demanda e a oferta deste recurso é limitada fisicamente, ou seja, são as pressões de demanda que as responsáveis por determinar o seu preço (BACHA, *et al*, 2016).

Enquanto ativo a terra pode se comportar tanto como ativo de capital como ativo líquido. Apresenta características de ativo de capital quando o proprietário negociará esta se o preço pago superar as expectativas de ganhos produtivos futuros com a propriedade, podendo o proprietário utilizar de seu estoque de terras para aproveitar a melhor oportunidade de mercado para negociar. Esta assume características de ativo de capital devido a sua liquidez, como reserva de valor, podendo ser convertida em dinheiro com sua venda e passa a ser mais procurada em momentos de instabilidade econômica, cujos ativos financeiros tornam-se menos rentáveis e interessantes aos investidores (BACHA, *et al*, 2016).

A literatura destaca três conjuntos de variáveis que explicariam a flutuação do preço da terra, das quais a primeira corrente considera as variáveis macroeconômicas e os ciclos econômicos como os principais determinantes, essas se tornando mais atrativas nos momentos descendentes dos ciclos, a segunda considera as políticas e programas governamentais como um dos fatores explicativos e a terceira como resultado das variações dentro do setor agrícola, medidas ligadas ao aumento da capacidade produtiva e aumentos de rendimentos ligados a terra como a integração entre a agricultura e a indústria (OLIVEIRA; FERREIRA, 2014; TELLES, 2018).

No texto *Evolução recente do preço da terra rural no Brasil e os impactos do programa cédula terra* de Reydon e Plata (2015) os autores destacam três momentos importantes para analisar o preço da terra agrícola no Brasil e as variáveis que possivelmente a afetaram. O primeiro momento observado por eles de significativa alteração no preço da terra é o período da modernização agrícola, que considera que o preço da terra sofre influência de fatores como as políticas setoriais diretas e indiretas deste período, como o crédito agrícola subsidiado que fez com que se aumentasse a demanda por terras e também a introdução de novas tecnologias na produção. Para os autores foi a sinergia desses fatores que culminaram para o aumento do preço da terra neste período (REYDON; PLATA, 2015, BACHA; *et al*, 2016).

Corroborando com esses autores e reafirmando o caráter especulativo surgido neste momento, Oliveira e Ferreira (2014) destaca que as "políticas setoriais na agropecuária, por meio de concessões de crédito subsidiado, que introduziu inovações tecnológicas de produtos, processos e organizacionais, que por sua vez, aumentaram a produtividade do trabalho e o preço da terra" (OLIVEIRA; FERREIRA, 2014, p. 60). Sucedido este período de expansão nos preços ocorre um período de relativa estabilidade nos preços, com pequenas variações, que durou até o ano de 1985 (REYDON; PLATA, 2015).

O segundo momento importante para estudo da variação do preço da terra no Brasil se dá, segundo Reydon e Plata (2015, p. 5), ao analisar o período compreendido entre o ano de 1986- 1994. Destaca-se neste período uma intensa instabilidade econômica que resultou em um "grande *boom* do preço da terra no Brasil", levando a um pico nos preços da terra no ano de 1986. Essa rápida expansão nos preços da terra se deu em consequência das medidas adotadas no Plano Cruzado que na tentativa de controlar o cenário hiperinflacionário e equilibrar os indicadores macroeconômicos adotou uma política de congelamento de preço e salário que afetaram diretamente a rentabilidade das aplicações financeiras, comprometendo este tipo de investimento e levando os investidores a procurar outros ativos considerados mais seguros para aportar seu capital, como a terra²⁵. O fracasso dos sucessivos planos econômicos deste período "alteraram as expectativas dos agentes econômicos e ajudaram a criar movimentos repentinos na dinâmica dos preços de terra" (OLIVEIRA; FERREIRA, 2014, p. 62).

A mudança de comportamento dos investidores do mercado de terras só se reverteu após o sucesso, no que se refere a estabilização dos indicadores macroeconômicos, do Plano Real. A previsibilidade dos mercados e a alta taxa de juros reestabeleceu a confiança dos investidores a retomarem suas aplicações no mercado financeiro, estes que passaram a ser mais rentáveis e atrativos que as aplicações em especulação fundiária, reduzindo a demanda por terras e pressionado negativamente o preço da terra, dando início ao terceiro momento importante para a análise do acompanhamento do preço da terra no Brasil. Assim o período compreendido entre os anos de 1994- 1998 ficou marcado por uma acentuada desvalorização do preço da terra. "Entre Junho de 1994 e junho de 1995 o preço da terra caiu aproximadamente 42%, fazendo com que este se encontre no patamar mais baixo pós-modernização dos anos 70" (REYDON; PLATA, 2015, p.5).

²⁵ Apesar do agravamento da inflação o preço da terra oscilou de acordo com o movimento do mercado financeiro, a terra passa cada vez mais a ser utilizada como reserva de valor, o que fortalece seu caráter especulativo e seu preço varia conforme a política econômica. (OLIVEIRA; FERREIRA, 2014; REYDON; PLATA, 2015).

Cabe destacar, como já citado no primeiro capítulo, que Delgado (2009) entende que neste período perdeu-se uma oportunidade de se fazer a reforma agrária. A redução do preço das terras que durou até o ano de 1998 forneceu a conjuntura ideal para democratizar o acesso à terra, devido a diversos fatores que podem ter influenciado na redução do preço da terra, entre eles a pressão de demanda, além de tornar-se menos interessante que outros ativos financeiros para investimentos.

O período após a estabilização econômica, pós Plano Real, ficou marcado por uma rápida redução nos preços da terra, devido à retomada da confiança dos investidores e da previsibilidade do mercado financeiro. Porém, no ano de 2002, marcado por ser um ano eleitoral e considerando as devidas incertezas desse período, das quais pode se apontar para o receio dos agentes econômicos com a vitória de Lula e a possibilidade de mudanças na política econômica, provocaram uma elevação da demanda por terras e conseqüentemente o aumento em investimento neste ativo, não com a finalidade produtiva, mas para reserva de valor (OLIVEIRA; FERREIRA, 2014).

A terra passa a ser visto como um ativo mais seguro para momentos de incerteza econômica, como já mencionado anteriormente, pressionando positivamente seu preço após um período que registrava sucessivas quedas. Contudo, o período que se sucedeu a este foi de relativa estabilidade nos preços, sem registrar variações significativas. Os preços se estabilizaram nesse patamar mais alto após esse momento de incerteza do ano eleitoral (OLIVEIRA; FERREIRA, 2014). Credita-se a essa relativa estabilidade nos preços possivelmente a características do ativo e da conjuntura. Tais como, de baixa elasticidade do preço na demanda da terra e de duas forças contrária que podem ter se anulado sem provocar grandes alterações na formação do preço, foram estas, a alta do preço dos produtos agrícolas e a continuidade da política econômica que vinha do governo anterior.

Outra abordagem teórica sobre a precificação das terras agrícolas considera o papel das instituições de regulação da posse de terras como detendo potencial de interferir na dinâmica do mercado. A abordagem institucionalista considera os custos de transação da troca de propriedade como fator com potencial determinante para ditar o ritmo da dinâmica deste mercado. Assim, no que se refere à terra que é um recurso limitado, esta troca não ocorre como apenas uma transação comum de bens²⁶, esta abordagem salienta a importância do papel do Estado e das leis que regem as transações referentes ao direito sobre a posse da

²⁶ Assim como afirmam Guedes e Reydon (2012, p. 530) "não é a terra que se movimenta, mas os direitos sobre ela. Por isso que a terra exige, mais do que qualquer outro bem, mecanismos de salvaguardas em relação ao processo de transferência".

propriedade. Assim, nesta teoria destaca-se a importância da regulação sobre o direito de propriedade por instituições públicas para que o mercado funcione e como um dos fatores com capacidade de influenciar no desempenho econômico e na mudança do bem-estar social a partir de uma base sólida no que se refere a regulação do direito de propriedade (GUEDES; REYDON, 2012).

Segundo Guedes e Reydon (2012), no texto “*Direito de Propriedade da Terra Rural no Brasil: uma proposta institucionalista para ampliar a governança fundiária*”, os autores creem que o processo de construção do direito de propriedade sofre influência política de grupos sociais interessados em manter ou modificar leis e instituições de modo a se beneficiar deste ato²⁷. No caso brasileiro destaca-se a manutenção de duas instituições consideradas ineficientes relacionadas à regulação da propriedade da terra²⁸, são estas, o cadastro de imóveis rurais (CCIR) sob responsabilidade do INCRA e os cartórios de notas, responsáveis pelo registro de imóveis. Eles apontam para evidências que sinalizam o mau funcionamento destas instituições como fator que influencia na proliferação de conflitos agrários e chamam a atenção para, em suas palavras "a atuação dos cartórios é, em muitas circunstâncias, instrumentalizada para beneficiar a grande propriedade ou o grande capital, em detrimento do pequeno proprietário/ posseiro". Ou seja, a ineficiência dessas instituições e a carência de adequada regulação da propriedade de terras estimula a prática de grilagem e aumenta os efeitos da concentração fundiária e conseqüentemente das disputas fundiárias. (GUEDES; REYDON, 2012, p. 530).

Na visão institucionalista destes autores o mau funcionamento dessas instituições reguladoras e as características ambíguas da legislação relacionada à posse da terra prejudicam o uso coletivo desta e acabam por beneficiar especuladores e grileiros, além de comprometer mudanças institucionais para democratizar o acesso à terra (GUEDES; REYDON, 2012).

Dentre as variáveis com potencial para influenciar na formação do preço da terra, cabe destacar algumas citadas no texto "Intervenção Estatal no Mercado de Terras: a experiência

²⁷ Cabe aqui fazer uma ressalva do que foi abordado no capítulo anterior sobre os atores econômicos, políticos e sociais que pressionaram e influenciaram na constituinte de 1988, principalmente no que se refere a judicialização do processo de desapropriação de terras e posteriormente na formação do PCT, do Banco de terras e do crédito fundiário. Relembrando que a unidade representativa de Classes do patronato rural, a UDR teve papel protagonista nestes processo.

²⁸ Os autores Guedes e Reydon (2012) citam a portaria n°. 558 do ano de 1999 do INCRA em que convocava os imóveis acima de 10000 hectares a apresentar documentações comprobatória de seus imóveis como uma evidência da ineficiência dessas instituições de regulamentação da posse da terra. Outro autor que cita esta mesma portaria para estudar a quantidade de terras griladas considerando o número de proprietários que não atenderam a este chamado é a tese de Alberto Di Sabbato (2008), corroborando o caráter ineficiência dessas instituições.

recente no Brasil" por Reydon e Plata (2000), tais como: a pressão de oferta e demanda, a renda produtiva da terra, variáveis demográficas, pressões de urbanização, a infraestrutura de produção, a proximidade a centros urbanos, comércio e transporte da região, a legislação referente a áreas de reserva e proteção ambiental, aos indicadores macroeconômicos, como a taxa de inflação, por exemplo, as políticas setoriais agrícolas, aos impostos cobrados, aos custos de transação da propriedade, a estabilidade socioeconômica e política e também ao grau de fragmentação da terra, quanto menor a propriedade negociada maior tende a ser o preço proporcional destas, tendo em vista que o tamanho da propriedade e a liquidez estão inversamente relacionados.

Contudo, para a sequência do trabalho, as principais variáveis consideradas que possivelmente tenham interferido no mercado de terras e na transformação do espaço agrário fluminense são as variáveis demográficas, tais como fatores de expulsão e atração migratório, crescimento populacional, pressões de urbanização, efeitos da desruralização e também o papel da metropolização na segunda maior metrópole do país, o Rio de Janeiro.

No que se refere ao crescimento demográfico e expansão das áreas urbanas, estes afetam o preço da terra de modo que reduzem a quantidade de área agrícola disponível para a produção. Gradualmente a malha urbana se estende sobre as regiões de produção agrícola, este fenômeno estimula práticas especulativas, encarecendo o preço das terras agrícolas e empurrando a área de fronteiras agrícolas. A seguir será feita uma análise mesorregional do estado do Rio de Janeiro considerando as variáveis apontadas nesta seção e o acompanhamento histórico dos ciclos econômicos pelo qual passaram estas regiões e os efeitos destas para agricultura e o espaço agrário fluminense.

2.2 - Mesorregião Sul Fluminense²⁹

A mesorregião do Sul Fluminense possui uma área de 11.018,23 km² é composta de vinte quatro municípios dividido em seis microrregiões, que são: a Baía de Ilha Grande, Três Rios, Barra do Piraí, Vale do Paraíba Fluminense, Vassouras e Itaguaí. A região é constituída por oito polos de desenvolvimento regional que são: siderurgia, metal mecânico, confecções, universitário, cerâmica vermelha, calçados e acessórios, naval e turismo litorâneo. Para

²⁹ Nesta seção serão consideradas, em virtude da proximidade de fatores históricos, as mesorregiões conforme a classificação do INCRA. Diferente do IBGE que para o Sul Fluminense considera apenas as microrregiões Vale do Paraíba Fluminense, Barra do Piraí e Baía de Ilha grande. Para melhor entendimento sobre a divisão espacial das mesorregiões consultar anexo I.

entender como essa região se configurou dessa maneira a seguir será feito um resgate histórico.

É importante resgatar o histórico de ocupação dessa mesorregião, principalmente no que se refere a seus ciclos econômicos para melhor entender como esta se desenvolveram no que atualmente representa. No século XVIII, ainda como colônia dos portugueses, sob o regime de concessões das sesmarias, iniciou-se o primeiro ciclo econômico desta região, a atividade canavieira, que teve vital importância para o acúmulo de capital e o desenvolvimento futuro.

O cultivo da cana de açúcar que se caracterizava pela utilização intensiva de mão de obra escrava, grandes áreas de plantação voltadas para a exportação³⁰ e intensiva utilização de lenha ocasionou nas primeiras áreas de desmatamento da região. O aumento vertiginoso do preço da cana no período atraiu novos produtores e estimulou a produção que precisava encontrar rotas para ser escoada. Este fenômeno aliado às crescentes expedições da coroa portuguesa em busca de ouro em Minas Gerais garantiram a exploração de novas áreas e a abertura de novas estradas, que futuramente servira para os novos ciclos econômicos (ANTONIO, 2010).

Ao final do século, com o surgimento de novos produtores internacionais de cana de açúcar para abastecer o mercado europeu e conseqüentemente a perda do monopólio no cultivo por parte do Brasil, os investimentos na produção deste insumo na região do Sul Fluminense declinaram substancialmente. Porém, o capital acumulado com o fim do ciclo da cana, aliado à infraestrutura remanescente do escoamento do ouro e do açúcar na região, gestaram as bases para o surgimento de um novo ciclo econômico. “Não há propriamente uma mudança no que se refere ao capital dominante na região, que continua sendo o capital agrário, mas há uma profunda mudança de qualidade neste processo” (ALENTEJANO, 2003, p. 109)

Na primeira metade do século XIX o café começa a se valorizar e passa a ter uma importância no mercado internacional e a Mesorregião Sul Fluminense, principalmente a microrregião do Vale do Paraíba, se torna o principal polo produtor do país, aproveitando, expandindo e melhorando as rotas utilizadas anteriormente, servindo-se do mesmo sistema de produção empregada no ciclo da cana de açúcar, a *plantation*. A prosperidade do cultivo e comercialização do café na região e a necessidade de captar recursos para expandir as

³⁰ Esse sistema ficou conhecido como *plantation*. Sistema agrícola utilizado em algumas regiões do Brasil no período colonial que se caracterizava por grande produção em latifúndios, utilização de mão de obra escrava e a monocultura para a exportação.

lucrativas plantações viabilizaram o surgimento de um incipiente sistema financeiro³¹, que passava a conceder crédito vinculado a produção (ANTONIO, 2010).

As excepcionais condições de produção do café na região Sul Fluminense, com solos de excelente qualidade, clima tropical de altitude, mão de obra escrava, disponibilidade de crédito e uma infraestrutura pré-concebida, permitiram que esta se utilizasse de ganhos de escala para baixar seu custo de produção e se tornar o principal produtor do mais importante insumo exportado durante o século XIX no país. Devido à importância da exportação do café para a economia brasileira e à influência de agentes políticos e econômicos da região, foi implantada uma rede ferroviária até o Rio de Janeiro para escoar a produção de maneira mais eficiente. (INCRA, 2016)

O ciclo econômico do café movimentou vultosas quantidades de dinheiro, contribuiu para a formação das oligarquias à época, os barões do café e acelerou o processo de urbanização na região. Contudo, no final do século, com o esgotamento dos solos, as pressões para o fim da escravidão e os decedentes preços do café no mercado internacional que se acumularam aos efeitos da crise de 1929, levaram ao fim o ciclo da produção de café no Sul Fluminense³², do qual a economia brasileira era fortemente dependente (INCRA, 2016).

O fim do ciclo do café representou o início de um novo ciclo para a região, a bovinocultura de leite, as terras dos latifúndios exauridos pela produção de café deram lugar a grandes pastos, os produtores se adaptaram a nova realidade econômica e investiram na produção que necessitava de baixo uso de mão de obra, rapidamente a região se transformou em um polo de produção de leite, com destaque para o município de Valença que atingiu seu auge no ano de 1940 (INCRA, 2016).

O fato de a região ter se tornado referência na pecuária leiteira³³, a localidade onde se encontra, próximo aos mercados consumidores do Rio de Janeiro e de São Paulo e a disposição de transportes disponíveis devido a infraestrutura acumulada com os ciclos econômicos precedentes, foram fatores que serviram para atrair as primeiras indústrias para a

³¹ Refere-se a um incipiente sistema financeiro, pois inicialmente se tratava ainda de um sistema em que pesava de maneira considerável as relações pessoais, cujo empréstimo se dava entre vizinhos e as garantias eram os lucros das produções, heranças futuras e as próprias propriedades. Posteriormente essas relações financeiras se estenderam também a elite comerciante e financista da metrópole, eis que surge a figura do comendador. (ANTONIO, 2010).

³² Devido aos motivos expostos este polo de produção de café aos poucos se transferiu do Vale do Paraíba para o Oeste Paulista, onde encontrará terras ainda inexploradas e de excelente qualidade, transformando esta na principal região produtora do país (ALENTEJANO, 2005).

³³ É importante destacar que a região de produção de café, em especial Valença, além de se transformar em um polo de produção de pecuária leiteira também passou a investir no ecoturismo, aproveitando as antigas e históricas fazendas de café para isso, permitindo uma revalorização do espaço rural da região. As grandes fazendas que exploravam esta modalidade de turismo histórico foram em sua maioria compradas por especuladores e grandes empresários da capital que se beneficiavam de tal atividade (ALENTEJANO, 2003).

região³⁴. Assim, no ano de 1941, com investimento estatal, se instalou no município de Barra Mansa a principal indústria da região, a CSN (Companhia Siderúrgica Nacional), que confirmou o processo de industrialização, serviu para estimular e atrair outras indústrias, principalmente ligadas ao ramo da metalurgia, siderurgia e químico-farmacêutico se tornando referência em crescimento, desenvolvimento e geração de empregos. A importância da CSN para a atividade econômica na região era tamanha que o local onde esta instalada se emancipou de Barra Mansa dando origem ao município de Volta Redonda no ano de 1954 (INCRA, 2016).

“Observou-se uma expressiva transformação regional, com a criação de importantes polos industriais no eixo da Via Dutra, o que significou uma dupla mudança. De um lado, mudou a atividade predominante, de outro, mudou o eixo de desenvolvimento. O predomínio do capital agrário, absoluto até o princípio do século é substituído pela prevalência do capital industrial, sendo importante destacar a importância da participação estatal neste processo, uma vez que o impulso inicial dado pela instalação da CSN, em Volta Redonda” (ALENTEJANO, 2003, p. 112).

A instalação da CSN foi crucial para modificar a estrutura agrária e o capital predominante na região Sul Fluminense, influenciou de maneira substancial para o crescimento populacional, para a desterritorialização da população rural e urbanização da região. No ano de 1940 a região possuía 321.581 habitantes cujo 65,3% da população era caracterizada como rural. No ano de 1970 essa população já representava 693.136 habitantes, mais que dobrando de tamanho em um espaço de 30 anos, cujo apenas 32,4%³⁵ da população era considerada rural, ou seja, é inegável o papel da indústria na transformação das características produtivas e populacionais da região. “A oligarquia agrária que ainda predomina nestes antigos centros na época do café perde espaço para a ascendente burguesia industrial, profundamente articulada à burguesia metropolitana” (ALENTEJANO, 2003, p. 113).

Por conta do protagonismo assumido pela CSN diversas indústrias se instalaram em municípios vizinhos a Volta Redonda. O excelente desempenho da empresa perdurou por bastante tempo, até a década de 1980, a degradação da conjuntura econômica do país comprometeu o funcionamento da empresa que acabara sendo privatizada no ano de 1993. Contudo, ainda assim a empresa manteve sua importância para região e influenciou para atrair

³⁴ As primeiras indústrias instaladas na região foram no município de Barra Mansa, cabe destacar a companhia Nestle, a siderurgia Barra Mansa e a companhia metalúrgica Barbará. Este município passa a se tornar referência no estado no quesito industrialização (INCRA, 2016).

³⁵ Dados secundários retirados do Relatório de Análise do Mercado de Terras na Zona Homogênea do Vale do Paraíba (2016). Pág. 15. Fonte: IBGE: Evolução da Divisão Territorial do Brasil

indústria de diferentes setores para o Sul Fluminense, transformando-a na região com o segundo maior percentual de população urbana do estado com 93,3%³⁶, ficando atrás apenas da região Metropolitana.

As melhores oportunidades de emprego e maiores remunerações do setor industrial contribuíram para o processo de êxodo rural e urbanização. Apesar do forte crescimento industrial no Sul Fluminense a produção da pecuária leiteira se manteve viva, porém, a maioria desses produtores de pequeno e médio porte não conseguia acompanhar as mudanças tecnológicas e técnicas e acabaram por não se adaptarem a essa nova realidade do mercado. “Os pequenos proprietários têm pouca capacidade de realização de investimentos e reduzida autonomia na condução do processo produtivo” (INCRA, 2016, p. 11).

Na microrregião da Bacia de Ilha Grande, divergindo do restante da mesorregião que aumentava a presença do capital industrial, está passa a atrair a atenção do capital imobiliário que começa a desenvolver uma atividade especulativa sobre as terras da região. A facilidade de acesso por conta da rodovia BR-101, a beleza natural da região, a preservação da mata Atlântica, a pouca resistência popular por conta do grau de instrução dos descendente de escravos que ali viviam e pela força política dos interessados despertaram as atividades especulativa e conseqüentemente a valorização das terras na área desta microrregião (ALENTEJANO, 2003).

Cabe diferenciar duas situações distintas sobre para a mesorregião Sul Fluminense estudada nesta seção. A primeira refere-se a microrregião do Vale do Paraíba, cuja produção da pecuária extensiva é utilizada para a ocupação territorial como forma de torna-las produtivas com um baixo custo, mas que na verdade indica a possibilidade de estar sendo utilizada para mascarar a especulação imobiliária, devido à localização privilegiada de se encontrar entre o eixo Rio - São Paulo. A outra situação referente à especulação imobiliária no Sul Fluminense refere-se à Microrregião da Baía de Ilha Grande, cujos fatores determinantes estão relacionados ao potencial turístico da região.

Ao observar o Relatório de Análise do Mercado de Terras do Vale do Paraíba (2016)³⁷, no que se refere ao preço da terra na região, o estudo aponta para uma elevação no preço desta, destacando que este aumento em muito se deve por fatores especulativos motivados por uma expectativa de demanda futura por essas áreas, seja pelos setores em expansão, como a indústria e o metal mecânico, devido as facilidades de acesso aos principais

³⁶ Dados secundários retirados do Relatório de Análise do Mercado de Terras na Zona Homogênea do Vale do Paraíba (2016). Pág. 15. Fonte: IBGE: Evolução da Divisão Territorial do Brasil

³⁷ Documento oficial disponibilizado pelo Instituto de Colonização e Reforma Agrária.

centros comerciais e a infraestrutura existentes, seja pela expectativa de expansão da malha urbana para esta região. O estudo aponta que este fator inflacionário ao preço da terra dificulta a obtenção de áreas para a reforma agrária, outro fator influente no que se refere à reforma agrária na região se dá pela péssima situação do solo devido aos sucessivos ciclos agrícola que ali se desenvolveram e a poluição oriunda da forte atividade industrial, cujos assentados precisariam de uma porção maior de terras para a subsistência.

2.3 - Mesorregião Metropolitana³⁸

A mesorregião Metropolitana do estado do Rio de Janeiro possui uma área de 6.744,63 km² é composta de duas microrregiões, Rio de Janeiro e Macacu – Caceribu e contem 21 municípios. Destaca-se das demais pela alta densidade demográfica e pelo alto grau urbanização populacional, em especial a cidade do Rio de Janeiro que concentra mais da metade da população do estado. Esta região configura o segundo maior polo industrial do país contando com refinarias de petróleo, indústrias naval, metalúrgicas, petroquímicas, gás-químicas, siderúrgicas, têxteis, gráficas, editoriais, farmacêuticas, de bebidas.

Historicamente a cidade do Rio de Janeiro assumiu um papel protagonista na história do país, em 1763 tornou-se a capital da colônia portuguesa, que fora transferida de Salvador. Entre 1808 e 1822 foi sede e capital do império português no Brasil. Foi capital da república, polo cultural e financeiro, concentrava a sede das principais empresas públicas e privadas do país, pelo menos, até o ano de 1960, período em que se iniciou uma crise econômica que desencadeou na mudança da capital e na construção de Brasília na década seguinte (THEDIM, 2016).

No século XVIII, em especial a partir de 1763, a atividade portuária da então capital da colônia assume um papel dinamizador da agricultura³⁹ no estado. São através dos portos da cidade do Rio de Janeiro que grande parte da produção de açúcar que vinha do Norte do estado e do Vale do Paraíba é escoada para o mercado internacional. Outro fator dinamizador da agricultura da região é o aumento da demanda de produtos agrícolas proveniente de um mercado urbano que surgira com a transferência da corte real portuguesa para o Brasil no ano de 1808 (ALENTEJANO, 2003).

³⁸ Segundo os critérios do IBGE a mesorregião Metropolitana considera as microrregiões de Vasouras, Serrana e Itaguaí, além do Rio de Janeiro e Macacu- Caceribu.

³⁹ Alentejano (2003) destaca em seu texto que esse fenômeno dinamizador do setor rural perdeu entre o século XVIII e início do século XX. A partir de então o efeito passa a ser inverso devido a valorização urbana das terras, prejudicando o uso destas para a agricultura.

A transferência da corte para o Brasil ocasionou uma rápida expansão populacional na região e gerou efeitos sobre a produção do principal insumo à época, o açúcar, que passou a exigir uma maior produção e produtividade dos engenhos, para atender a esta nova realidade. Portanto, surgiu a necessidade de aumentar a produção, que ocorria quase que de maneira artesanal até então, destarte passaram por um processo de mecanização, apenas os engenhos que detinham uma quantidade significativa de capital acumulado conseguiram se adaptaram. Esse fenômeno ganha relevância, pois foi a partir deste aumento no dinamismo da economia regional que se elevou os centros urbanos a condição de cidades. (INCRA, 2017)

Pode se destacar um marco importante no processo de industrialização na cidade do Rio de Janeiro, viabilizada graças ao acúmulo de capital dos ciclos econômicos anteriores. Barão de Mauá fundou no ano de 1846 o Estabelecimento de Fundação e Companhia Estaleiro da Ponta da Areia. Torna-se um marco, pois os anos que se seguiram deram continuidade ao processo de industrialização, principalmente no que se refere à produção de bens duráveis e semiduráveis.

Em meados do século XIX o ciclo do açúcar chega ao fim e inicia-se então um novo ciclo, do café, fortemente ancorado na produção e exportação, que contribuiu demasiadamente para a formação de uma pujante elite. Novas rotas para o escoamento da produção surgem e a partir destas rotas surgem também novos núcleos urbanos e comerciais, dinamizando o processo de urbanização. A crise econômica mundial de 1929 afetou diretamente os preços do café e repercutiu na produção, esta crise acaba se tornando um marco do fim do ciclo do café no país. Com o fim do ciclo do café as elites se viram obrigadas a se adaptar e passaram a investir de maneira mais substancial no crescente setor industrial⁴⁰ (INCRA, 2017).

O processo de industrialização iniciado nas primeiras décadas do século XX modificou completamente as características da região, se antes a economia estava ancorada em um modelo agroexportador, extremamente dependente dos portos para tal feito, agora o desenvolvimento se dá de maneira endógena e terrestre. A industrialização alavanca os processos de metropolização, de urbanização, de explosão demográfica e contribui para a desruralização de regiões voltadas a produção agrícola, dando início a um embate entre a resistência dos trabalhadores rurais e as forças de especulação com a terra. (ALENTEJANO, 2003)

⁴⁰ A região Sul Fluminense, em especial a Microrregião do Vale do Paraíba, transforma-se no principal produtor de café do estado. O ciclo do café teve importância fundamental para a industrialização. Foi o excedente da produção do café que permitiu o acúmulo de capital e o surgimento de uma abastada elite que financiou o processo de substituição de importações e viabilizou o processo de industrialização no Brasil.

Os principais conflitos pela terra no estado aconteceram em grande parte na região periférica à cidade do Rio na década de 1950, que atualmente é conhecida como Baixada Fluminense⁴¹, nesta região também foram identificadas as primeiras ações de grileiros. Devido à poluição da região, ao surgimento de focos de malária nas encostas dos rios e a ocupação agrícola predatória, o governo resolveu adotar políticas de saneamento da região, drenando os rios, cujo objetivo era viabilizar o surgimento de um cinturão verde para abastecer a crescente demanda agrícola da cidade do Rio de Janeiro. Tal política de saneamento funcionou como força de atração de novos agricultores e posseiros para região, mas também atraiu o capital imobiliário, devido a proximidade ao mercado consumidor e a relativa infraestrutura disponível, contrariando os interesses do capital especulativo⁴² que idealizava a extensão da malha urbana da capital para a região, assim, verifica-se uma série de grilagem de terras dando origem aos primeiros conflitos (ALENTEJANO, 1997).

Nas décadas de 50, 60 e 70 a região da Baixada Fluminense passa por uma explosão populacional, na importância quatro vezes maior que a capital do país no mesmo período⁴³. Essa enorme expansão demográfica se justifica pelas políticas de saneamento e infraestrutura instituída⁴⁴, tais como ferrovias e rodovias, para transformar essa região em cidade dormitório para os trabalhadores da capital. Em razão da proximidade com a cidade do Rio, da disputa política pelo controle dos movimentos sociais de luta pela terra e do agravamento do conflito agrário, a região ganha visibilidade e torna-se um dos principais palcos na luta pela reforma agrária no país.

O resultado deste conjunto de lutas é a ocorrência de uma série de desapropriações. Nos anos 1950/60, sob a vigência do plano de ação agrária do governo estadual foram realizadas 20 desapropriações de terras no estado do Rio de Janeiro, sendo 13 na área da baixada [...] no período 1963/64, realizou 10 desapropriações no estado, sendo 8 na região. (ALENTEJANO, 2003, pág. 131)

⁴¹ A Baixada Fluminense aqui mencionada não faz referência a mesorregião Baixadas, mas sim aos municípios de Belford Roxo, Duque de Caxias, Mesquita, Nilópolis, Japerí, Nova Iguaçu, Queimados e São João de Meriti.

⁴² Nessas regiões historicamente ligadas ao setor agrícola, onde concentrava um importante polo de produção de laranjas do estado passa a sofrer com fortes ações especulativas, no qual, o capital imobiliário mostra interesse em redefinir a utilização do espaço agrário. Tendo por objetivo lotear as áreas agrícolas para uso residencial, para a instalação de clubes e condomínios na espera de uma valorização futura decorrente da proximidade com a capital.

⁴³ A Baixada Fluminense tem um crescimento de 340% da população no período compreendido entre 1950 e 1970, evidenciando a explosão populacional que a região passava principalmente se comparado a cidade do Rio de Janeiro, que fora distrito federal até o ano de 1960, e passava por um forte processo de urbanização registrando crescimento de 80% para o mesmo período. (ALENTEJANO, 2003, 1997)

⁴⁴ Além desses fatores apontados, cabe destacar a importância de outro fator que contribuiu para essa explosão demográfica. Assim como a região do Sul Fluminense, a Baixada Fluminense passa a concentrar investimentos estatais para o desenvolvimento da indústria, o principal exemplo é a inauguração da refinaria de petróleo REDUC no município de Duque de Caxias no ano de 1961.

Contudo, com o golpe militar de 1964, a desarticulação dos movimentos sociais e perseguição de suas principais lideranças estas desapropriações foram revertidas sob a justificativa de que a região teria uma vocação urbana, atendendo os anseios de grileiros e do capital especulativo e imobiliário. Entretanto, no período de redemocratização, década de 80, os conflitos na região ressurgiram, contudo, em um outro contexto, não mais de um movimento de resistência à ação do capital especulativo, mas sim como alternativa de fuga de uma massa de desempregados urbanos que sofriam as consequências de uma grave crise econômica que afetava todo o país (ALENTEJANO, 2003).

A força do capital imobiliário e industrial que modificou as características na Baixada Fluminense também atuou na região de Niterói e São Gonçalo. A forte urbanização na cidade do Rio de Janeiro aliado a estímulos à instalação da indústria na região e a construção da Ponte Rio-Niterói, inaugurada em março de 1974, contribuíram para que o capital industrial se sobrepusesse ao capital agrário, principalmente na região de São Gonçalo (INCRA, 2017).

“o desenvolvimento industrial foi tão importante e, a cidade do Rio de Janeiro e municípios próximos a esta, tiveram crescimento urbano tão expressivo, que fez por aniquilar espaços agrícolas tradicionais, como, aliás, era previsível dado o modelo de desenvolvimento escolhido. Tudo indica que as pressões desenvolvimentistas e a necessidade de gerar empregos em quantidade levaram a que entrassem em decadência as atividades tradicionais agrícolas, fazendo surgir novos espaços para o setor imobiliário, gerando grandes lucros.” (INCRA, 2017, p. 12)

O estado do Rio de Janeiro ganhou sua atual configuração geográfica a partir de 15 de março 1975, por via da Lei complementar de nº 20 sancionada pelo então presidente Ernesto Geisel, que fundia o antigo estado do Rio ao estado da Guanabara, região onde se encontram os municípios de Niterói e São Gonçalo. Com esta fusão, “interrompeu-se a política de investimento em grandes obras urbanísticas e as atenções se voltaram para os instrumentos fiscais e creditícios a fim de estimular a atividade industrial”⁴⁵. Em decorrência disso agravando-se ainda mais a concentração econômica na cidade do Rio de Janeiro e nos municípios mais próximos convertendo-se em mais um elemento atrativo migracional para região.

Estes fatores apresentados ajudam a explicar a formação da região e a composição que lhe concede a maior taxa populacional e de urbanização do estado. A região metropolitana do Rio de Janeiro concentra 74,7% da população do estado, 11.945.532 pessoas, com uma taxa de urbanização de 99,3%, no qual apenas 79.832 pessoas são identificadas como moradoras

⁴⁵ Extraído do Relatório de Análise do Mercado de Terras Zona Homogênea Metropolitana (2017) pág. 15.

da zona rural⁴⁶. Este alto grau de urbanização indica a substituição crescente dos meios de produção rural⁴⁷, tanto no que se refere a pessoas quanto a terras agricultáveis, por outros segmentos de produção, como os setores da indústria e de serviço, este que representa 50% do PIB da zona Metropolitana. Esta substituição está diretamente relacionada ao processo de urbanização, as forças especulativas e a falta de integração da cadeia produtiva agrícola a indústria.

Segundo o Relatório de Análise do Mercado de Terras (2017, p. 40) “ao não desenvolvimento de um complexo agrícola moderno, produtor de alimentos e gerador de renda, que pudesse impulsionar e diversificar o mercado intra-regional”. Ou seja, não aproveitou o período da modernização agrícola para integrar a indústria a produção rural. Porém, caso esta integração tivesse ocorrido, com o fortalecimento do capital agroindustrial no estado, como ocorreu em outras regiões do país, em nada garantiria uma utilização e distribuição socialmente mais igualitária para os trabalhadores rurais, nem o cumprimento da função social da terra. (INCRA, 2017)

A construção histórica da região Metropolitana do Rio de Janeiro, no que se refere a estoque de terras rurais e ao preço de aquisição, dificulta a implantação de um amplo programa de reforma agrária. A produtividade agrícola das terras dessa região torna-se quase incompatível com os preços de aquisição destas terras. Ou seja, o retorno que essas terras agrícolas podem gerar não compensa devido ao capital investido.

2.4 – Mesorregião Norte Fluminense

A mesorregião do Norte Fluminense é formada por duas microrregiões⁴⁸, Campos de Goytacazes e Macaé, possui uma área de 8.189,20 km². Obteve relevância histórica na produção agrícola para o estado no que se refere à produção de cana de açúcar. Porém sua principal atividade econômica atualmente é a exploração de petróleo e gás. Observa também outras atividades econômicas relevantes na região, das quais: metal-mecânico e serviços em Macaé, indústria cerâmica e agropecuária em Campos e São Francisco de Itabapoana respectivamente.

⁴⁶ Dados retirados do Censo demográfico de 2010.

⁴⁷ As taxas de urbanização crescem ininterruptamente desde os anos 70 nesta mesorregião. Por exemplo, de 1991 até o ano de 2010 houve um acréscimo de 21,32%, passando de 9.780.132 para 11.865.700 habitantes residentes na área urbana enquanto a população rural diminuiu de 101.886 para 79.832 no ano de 2010. (INCRA, 2017)

⁴⁸ Na análise feita para a mesorregião do Norte fluminense os municípios de São Fidelis e de Cardoso Moreira estão inclusos na mesorregião do Nordeste Fluminense, seguindo de acordo como foi feito pelo Relatório de Análise do Mercado de Terras elaborada pelo INCRA no ano de 2015.

Os primeiros registros de ocupação econômica na região se deram ainda no século XVI pelas mãos de Pero de Gois com as primeiras mudas de cana de açúcar plantadas, esta investida que se mostrou frustrada. (AZEVEDO, 2002) Contudo, a primeira atividade econômica a se territorializar na região foi a pecuária, na segunda metade do século XVII, sua hegemonia se deu até o século XVIII quando foi substituído pelas lucrativas fazendas de cana de açúcar, concentradas especialmente na região de Campos que se torna o epicentro político da atividade sucroalcooleira da região Norte Fluminense. A produção de cana de açúcar torna-se agente fundamental para a formação socioespacial da região. (FRANCISCO, 2009)

A transferência da corte real portuguesa em 1808 para a cidade do Rio de Janeiro foi fator fundamental para a mecanização da produção açucareira⁴⁹. A demanda por açúcar aumentava proporcionalmente ao crescimento populacional da capital impactando diretamente sobre a atividade canavieira. "Apenas os engenhos com grande quantidade de capital sobreviveram. Esse dinamismo regional elevou seus centros urbanos à categoria de cidades." (INCRA, 2015, p. 8)

A produção de açúcar ganha vulto a partir de 1875 viabilizando a construção da ferrovia interligando as cidades de Campos e Macaé que passam a se interligar⁵⁰. O primeiro engenho central para processar açúcar no Brasil é inaugurado no ano de 1877 no município de Quissamã, denominado Engenho Central de Quissamã. A produção de açúcar mantém se como principal insumo produzido na região e de acordo com o que afirma Francisco (2009, p. 45) "o município de Campos, que no início do século XX possuía os mais extensos canaviais, maior parque industrial e mais elevada produção no Brasil".

Apesar da região se tornar referência na produção de açúcar o produto encontra resistência a participar do mercado internacional, devido à concorrência internacional em razão do aumento do número de ofertantes deste produto no mercado e a redução do preço dos insumos agrícolas. Aliado a essa dificuldade de se inserir no mercado, os efeitos da crise de 1929 fizeram com que o governo tomasse medidas protecionistas a agroindústria sucroalcooleira (AZEVEDO, 2002). Foi criado por Getúlio Vargas, no ano de 1933, o Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA), que passou a intervir de maneira contundente no setor, concedendo subvenções financeira, controlando os preços e a produção. Entretanto, no

⁴⁹ As cidades de Campos de Goytacazes e Macaé foram fundadas nos anos de 1835 e 1846 respectivamente, ambas reflexos desse aumento da demanda e da produção de açúcar. (INCRA, 2015)

⁵⁰ No ano de 1888 essa ferrovia foi ligada ao trecho Rio Bonito- Macaé em seguida foi estendida passando a ligar a região de Niterói a Campos. Cabe destacar o surgimento desta em razão de intensificar o processo de ocupação territorial da região (INCRA, 2015).

período compreendido entre 1930 e 60 a produção de cana na região se mantém estagnada. (FRANCISCO, 2009)

O período compreendido entre o final do século XIX e início do século XX marca a inserção da agricultura sob o capitalismo monopolista, iniciada na Europa e irradiada para o plano internacional, cuja industrialização da produção aumenta a produtividade do trabalho, porém, isso se configura numa redução nos preços dos produtos agrícolas. Assim, como afirma Oliveira (2007, p. 31) “O aumento qualitativo da produtividade do trabalho, no rumo da baixa geral dos seus preços, o que significa dizer que criou condições concretas para a acumulação, no seio dos monopólios, sob a forma industrial”, esse período representa um fato contínuo para criar as condições para o período da modernização agrícola.

No decorrer dos anos de 1970, com as crises do petróleo, cujo efeito desencadeou um substancial aumento no preço dos combustíveis derivados do petróleo em uma conjuntura de ampliação do consumo devido expansão da malha rodoviária. O governo a época enxerga a oportunidade de aproveitar a capacidade produtiva da região Norte fluminense para ampliar a produção do álcool e lança no ano de 1975 o programa o Programa de Nacional do Álcool, o PROÁLCOOL, que "ganha apoio quase unânime com o segundo choque do petróleo em 1979, tendo sido montado um grande número de destilarias em regiões que não tinham nenhuma tradição e qualificação." (INCRA, 2015, p. 09)

O PROÁLCOOL surge no bojo da modernização agrícola implementada no Brasil e provoca profundas alterações tanto na produção quanto nas relações de trabalho⁵¹. Dentre essas alterações destacasse a construção de modernas usinas de produção de açúcar e álcool "representando um forte processo de centralização e concentração do capital⁵²; de outro lado, há uma concentração fundiária que resulta do número de fornecedores" (ALENTEJANO, 2003, p. 116). Os efeitos desses novos arranjos produtivos foram: a subordinação da agricultura à indústria, a desruralização, com a expulsão dos agricultores do campo devido à incorporação de novas tecnologias, o avanço do processo de urbanização, a metropolização, pois estas fazendas passam agora a ser controladas por grupos empresariais de grandes centros

⁵¹ As relações de trabalho são impactadas de maneira que os novos arranjos produtivos, mais intensivas em capital que em mão de obra, expulsão os trabalhadores rurais dos latifúndios, transformando-os em assalariados temporários, os boias-frias. No estado do Rio de Janeiro esse fenômeno fica mais evidente em Campos. (ALENTEJANO, 2003)

⁵² Este processo de concentração e centralização foi estimulado pelo próprio governo que por meio de Decreto Lei nº1186 de 1971 incentivava a fusões e incorporações de unidades menores visava eliminar as unidades que não tivessem uma produtividade adequada. (FRANCISCO, 2009) (AZEVEDO, 2002)

urbanos, ou seja, há um intenso esvaziamento econômico e político do meio rural fluminense.⁵³ (ALENTEJANO, 2003).

Os efeitos da crise econômica na década de 80 aliados à queda do preço do açúcar, ao grande endividamento das usinas, a desproporcionalidade entre as superdimensionadas usinas e a produção de cana, principal insumo para que essas usinas funcionassem e pela má administração que boa parte desses empreendimentos tinham fizeram com que a situação se tornasse insustentável e muitas dessas usinas fecharam. (INCRA, 2015) O esvaziamento político das antigas elites canavieiras e a escassez de alternativas econômicas viáveis para superar a crise no setor associado a um período de reorganização dos movimentos sociais, provenientes do período de redemocratização do país, que lutam pelo direito de acesso à terra culminaram em um agravamento dos conflitos por terra na região. Assim como destaca Alentejano (2003), transformando a região em:

“um dos principais polos de disputa em torno de um projeto de ordenamento territorial hoje no Rio de Janeiro e uma das únicas onde um projeto popular busca se firmar, uma vez que os demais processos em andamento não afetam diretamente os projetos do capital.” (ALENTEJANO, 2003, p. 121)

A década de 90 começa com uma reversão do ciclo de subvenções estatais à produção da cana de açúcar que se iniciou no período pós crise de 29. Foi no governo de Fernando Collor de Melo que se evidenciou o fracasso do PROÁLCOOL. As políticas alinhadas aos preceitos neoliberais do governo Collor reduziram as intervenções estatais no setor, passando a produção e os preços a variarem de acordo com o mercado. (INCRA, 2015)

No que se refere à ascensão da indústria petrolífera na região, as primeiras investidas nessa direção começaram ainda na década de 70 nos municípios de Campos de Goytacazes e de Macaé. Porém, foi a partir da década de 1980/90 que a atividade ganha volume e influencia no reordenamento territorial da região, ou fragmentação territorial. A emancipação de regiões começa a dar origem a novos municípios tais como o de Quissamã no ano de 1989, Carapebús e São Francisco de Itabapoana no ano de 1995. Os dois primeiros municípios citados foram emancipados de Macaé enquanto o último é originário de São João da Barra. (INCRA, 2015)

O início da exploração da bacia de petróleo coincidiu com um momento de estagnação da atividade sucroalcooleira. Esse fato contribuiu de sobremaneira para a desruralização e urbanização da região na medida em que se reduz os empregos ligados à produção agrícola e

⁵³ Vale ressaltar que o Norte Fluminense é onde se observa de maneira mais nítida no estado os efeitos da modernização agrícola passada pelo Brasil na década de 70, onde se evidencia a fusão do capital agrário ao capital urbano-industrial e os efeitos econômicos e sociais provenientes desse fenômeno.

passa a ter uma expansão de oportunidades de trabalho ligadas à exploração do petróleo. Observa-se uma forte redução da população rural e o aumento da população urbana. A população rural da região correspondia a 41,3% na década de 1980 e passa a representar apenas 11,1% no ano de 2010, a população urbana na região do Norte Fluminense passa a corresponder a 88,9% no ano de 2010⁵⁴. (INCRA, 2015)

A exploração do petróleo foi fundamental para o processo de industrialização da região devido às volumosas quantidades de dinheiro pagas em forma de *royalties*. A atividade petrolífera possibilitou maiores investimentos em infraestrutura, que devido à velocidade de crescimento e ocupação territorial, acarretou numa série de consequências para a região como crescimento urbano desordenado e favelização. Além de transformar muitos municípios próximos à região exploradora da bacia de petróleo em petro-rentistas, municípios que tem como principal fonte de receita os *royalties* do petróleo e de seus derivados. (FRANCISCO, 2009)

A implantação da indústria petrolífera representa o surgimento de um novo ciclo econômico para a região, em consequência da derrocada do ciclo sucroalcooleiro, e pode ter a capacidade de proporcionar o desenvolvimento da região, devido a importância do insumo e do volume de recursos que movimenta. O petróleo tornou-se tão importante que a segunda maior fonte de receita do estado passa a ser esses *royalties*, ficando atrás apenas do volume de arrecadação do ICMS.

A rápida industrialização e urbanização proveniente do processo de exploração de petróleo e seus derivados, assim como outros ramos ligados a esse processo, influenciam na perda de importância do setor agrícola e para a alta do preço das terras na região. Tal qual as remanescentes agroindústrias de cana de açúcar da região. (INCRA, 2015)

2.5 - Mesorregião Noroeste Fluminense

A mesorregião Noroeste Fluminense é composta de duas microrregiões, Itaperuna e Santo Antônio de Pádua⁵⁵. Possui uma área total de 6.927,80 km² e 15 municípios.⁵⁶ Se caracteriza por ser a região menos populosa e com a menor densidade demográfica do estado. A região está entre as que possuem maior intensidade de atividade agropecuárias do estado.

⁵⁴ Dados secundários do IBGE extraídos do Relatório de Análise do Mercado de Terras publicado no ano de 2015.

⁵⁵ Para efeitos de análise, tal como foi feito pelo INCRA, será considerado para esta mesorregião os municípios de Cardoso Moreira e São Fidelis, pertencentes originariamente a mesorregião Noreste fluminense.

⁵⁶ Dentre os municípios pertencentes a essa mesorregião cabe destacar que três deles foram emancipados na década de 90: Aperibé e Varre-Sai no ano de 1993 e São José de Ubá no ano de 1997.

Os setores de serviços e comércio são os que tem maior participação na atividade econômica da região. Os principais polos regionais são as cidades de Itaperuna, Bom Jesus de Itabapoana e Santo Antônio de Pádua.

A exploração de café foi a principal atividade econômica da região no século XIX e início do século XX, apesar de não ter a mesma importância que teve no Sul Fluminense seus efeitos de degradação ambiental se fizeram presentes, na medida em que as áreas de florestas foram destruídas para dar lugar às lavouras de café. O ciclo do café na região, tal como aconteceu em todo o país, durou até a crise de 1929. Porém, cabe destacar que outro fator contribuiu para sua derrocada, a baixa tecnologia empregada na produção e conseqüentemente a baixa competitividade da atividade cafeeira se comparada a região do Oeste Paulista.

Devido a influências sofridas pela proximidade geográfica à região Norte Fluminense, mais precisamente a Campos dos Goytacazes, grande produtora de açúcar à época, o Nordeste do estado também apresentou traços do cultivo de cana de açúcar e a presença de usinas de moagem no município de Bom Jesus de Itabapoana. Porém, a ocupação territorial da região só ocorreu de maneira substancial a partir da instalação da linha férrea, cuja presença além de permitir escoar a produção de maneira mais eficiente possibilitou o surgimento de novas cidades⁵⁷ na extensão da ferrovia.

Com o fim da produção cafeeira na região, as lavouras deram lugar aos pastos e a agropecuária torna-se a principal atividade econômica na região, em especial a bovinocultura do leite, esta que se caracterizava majoritariamente pela má utilização das terras, com uma estrutura fundiária arcaica e pecuária extensiva, contribuindo assim para o esvaziamento da população rural na região. Tal como as plantações de café, a bovinocultura representou a continuidade da degradação ambiental da região, assim como a atividade mostrou-se inócua no que se refere a conter o processo de desruralização, ou seja, reter a população rural no campo. (INCRA, 2016) Assim como afirma Alentejano (1997):

No noroeste do estado verificou-se o mesmo processo e decadência da atividade cafeeira, deixando, entretanto, nesta região um vazio ainda maior do que produzido no Vale do Paraíba, isto porque, não tendo uma localização favorável quanto a outra - situada entre as duas maiores cidades do país cortada pela principal rodovia brasileira - acabou por sofrer um esvaziamento populacional tão intenso que possui hoje uma população inferior à de 40 anos atrás. Sua população migrou intensamente para a região metropolitana do Rio de Janeiro fugindo ao desemprego

⁵⁷ Ainda no período do ciclo do café, principalmente após a instalação da linha férrea, inicia-se um processo de fragmentação territorial que deu origem a muitos municípios da região, dos quais vale ressaltar o município de São Fidelis emancipado de Campos dos Goytacazes no ano de 1850. São Fidelis passou por outros processos de fragmentação posteriores dando origem a novos municípios emancipados, tais: São José de Ubá, Cambuci, Santo Antônio de Pádua e Natividade.

e à miséria que seguiram a erradicação dos cafezais e sua substituição pela pecuária extensiva nos anos 1950/60. (ALENTEJANO, 1997, p. 75)

Visando diversificar a agricultura na região e aspirando atender a demanda comercial do mercado interno, na década de 1960, por meio do Instituto Brasileiro do Café (IBC), elaborou-se um programa de erradicação dos cafezais, considerado um sistema de produção esgotado e de baixa produtividade. Este programa indenizava o fazendeiro por cada pé de café destruído e contratualmente estimulava-o a produzir outra atividade. De certa modo ocorreu um estímulo de outras culturas na região, destacando-se a rizicultura e a produção de tomates, porém, quase que integralmente essas lavouras foram substituídas pela pecuária extensiva leiteira. (INCRA, 2016) Contudo, nenhuma dessas atividades foi suficientemente expressiva a ponto de dinamizar a região. Apenas na década de 1970 observa-se o ressurgimento da cafeicultura na região, no entanto de maneira incipiente, sem a mesma importância que tivera no passado e sem a capacidade de dinamizar a economia, ou mesmo reter a população no campo. (ALENTEJANO, 1997)

Verifica-se na década de 1970 uma aceleração do processo de urbanização e esvaziamento da população rural, ao mesmo tempo em que há uma estagnação e em alguns períodos queda na taxa de crescimento populacional na região. Esse esvaziamento populacional em grande parte se justifica pela crescente metropolização ocorrida no estado do Rio de Janeiro, principalmente após a fusão do estado da Guanabara ao Rio de Janeiro em 1975, a região toma cada vez mais as características de uma região periférica e que pela falta de oportunidades sua população migra para a região central do estado ou até mesmo para outros estados.

As características do relevo acidentado, típico dos domínios de mares e morros, o clima em geral seco, com chuvas sazonais e torrenciais que provocam alagamentos pontuais, o empobrecimento do solo associado a maneira como se explorou e se sucedeu os ciclos econômicos na região⁵⁸ e o forte processo de desmatamento sofrido, muito por conta da atividade pecuária, contribuiu para criar gargalos de desenvolvimento na região que poderia ser explorada tanto no que se refere a atividade agrícola quanto turística, o que ocorre na região é a expansão do setor de serviço e comércio (INCRA, 2016).

Esses gargalos apresentados contribuíram diretamente para o baixo desempenho econômico, para o baixo crescimento demográfico, para a desruralização e para o forte

⁵⁸ A maneira como se deu o plantio do café, em fileiras, contribuiu para erosão e foi fator determinante para a queda de fertilidade do solo, dificultando crescentemente manter a produtividade do solo e consequentemente a produção. (ALENTEJANO, 2003)

processo de urbanização da região. "Em virtude do empobrecimento agrícola, a economia urbana também não apresentou nenhum dinamismo em especial. A baixa industrialização regional parece ter sido compensada pela hipertrofia do setor terciário." (INCRA, 2016, p. 12) "Este êxodo e baixo crescimento demográfico observados em municípios da região pode ser explicado pela presença da Petrobrás nos municípios de Campos dos Goytacazes e Macaé e seus royalties." (MARILU *et al*, 2008, p. 3) A proximidade da região ao setor petrolífero e as volumosas quantias de dinheiro injetadas por este setor em municípios próximos serviram como força de atração migracional e geraram empregos formais e informais no comércio e a forte expansão do setor terciário na região Noroeste Fluminense. (MARILU *et al*, 2008)

Devido a falta de investimento e a "pobreza persistente" na região, aliado as características físicas, no que se refere a relevo, clima, e condições do solo, além do baixo crescimento populacional e intenso êxodo rural das ultimas décadas, tornam-se empecilhos para os setores produtivos, em especial o agrícola. Com isso, estes setores vêm perdendo espaço para os setores especulativos. " O aumento do valor das áreas tem sido verificado também em função de atividades que aportam à região ou que estão previstas, as quais demandam terras para implementação de indústrias ou moradia" (INCRA, 2016, p. 57).

2.6 - Mesorregião Baixadas

A mesorregião definida como Baixadas é composta por 10 municípios e duas microrregiões, a bacia de São João e Lagos, que permeiam um território de 3.673,70 km². Sua principal fonte de arrecadação são os *royalties* do petróleo. Dentre as atividades econômicas destaca-se a extração de sal marinho, calcário e o turismo de veraneio. No que se refere à produção agropecuária, apesar de representar um importante polo agrícola da citricultura para o estado, a pecuária, em especial a de leite, é a atividade predominante na região.

O histórico de ocupação dessa mesorregião tem em sua origem nas primeiras ocupações de terras brasileiras, ainda no ciclo de extração do Pau-Brasil pelos portugueses no século XVI. Devido a facilidade de navegação por lagos e canais da região e pela proximidade a cidade do Rio de Janeiro o local torna-se palco de frequentes disputas da coroa portuguesa com contrabandistas de outras nações. Com o fim da exploração do Pau-Brasil a região volta-se à produção agrícola ainda que de maneira insipiente, em especial de milho e mandioca, cuja farinha era comercializada nas cidades litorâneas. (INCRA, 2017)

No século XVIII concomitante à cultura de mandioca, a região passa a se beneficiar do desenvolvimento proveniente da exitosa produção açucareira na região de Campos dos

Goytacazes, de maneira que passa produzir, em menor escala, a cana de açúcar também e a comercializar o excedente de produção da farinha de mandioca para os engenhos. O surgimento dos municípios dessa mesorregião ocorreu em grande parte em razão da consolidação da atividade canavieira que viabilizou o desenvolvimento dos até então pequenos núcleos populacionais. (INCRA, 2017)

A primeira atividade de extração de sal na região data do início do século XIX⁵⁹ simultaneamente a isso, "nas retaguardas das terras de marinha, de onde se extraía o sal, havia uma dupla produção agrícola em áreas de plantio de café e de cana-de-açúcar, atividade dotada de sazonalidades distinta em seus ciclos". (PEREIRA, 2010, p. 185) Havia uma sincronia entre as atividades agrícolas da cana e do café e a atividade extrativista do sal. Ocorria um movimento pendular de modo que nos períodos de seca os agricultores se deslocavam para as bordas da laguna para trabalhar nas salinas e na época das águas essa lógica se invertia. (PEREIRA, 2010)

Entretanto, a atividade salineira somente veio a ganhar vulto no final do século XIX após fim ao ciclo do café em todo o território fluminense, permitindo assim uma transferência de capital acumulado da agricultura, em especial a do café, para a expansão do setor salineiro. Como registra Pereira (2010, p. 185) "a lavoura do café teria retardado a expansão da salicultura, uma vez que foi somente em decorrência da crise da economia cafeeira fluminense que os interesses mercantis voltaram-se para as águas salgadas da Baixada Litorânea".

A partir do século XX⁶⁰ a implantação de novas técnicas de evaporação e cristalização solar para a extração do sal aumentou a produtividade e intensificou a atividade salineira na região, tal fato se mostra tão importante que no ano de 1929 foi autorizada a expansão da atividade para a região de Arraial do Cabo e a construção de uma linha férrea que ligasse até o porto de modo que ampliasse e barateasse o custo de transporte de tal insumo. Em 1937 com a atividade salineira já consolidada na região a cidade de Cabo Frio é alcançada por outra linha férrea que liga a região ao município de Niterói.

Em 1940 o Brasil passava por um forte período de industrialização, via substituição de importações, sob o comando do Vargas. Em 10 de Junho foi inaugurado o Instituto Nacional do Sal (INS) com o objetivo de implantar inovações tecnológicas e melhorar a produtividade

⁵⁹ A primeira salina construída na região foi inaugurada em Cabo Frio, no ano de 1828 em terras cedidas por Dom Pedro I à Luis Linderberg. Tal salina se chamava Salina Grande Perynas.

⁶⁰ Cabe o registro que ainda neste período as primeiras atividades dos catadores de conchas para transformar em calcário, matéria prima fundamental para a fabricação de vidro, papel e materiais de higiene e limpeza, além de cal, soda caustica e barrilha. Essa atividade passa a ser estimulada de maneira mais direta por conta do Estado a partir do Decreto nº 12921, de 16 de março de 1918.

no setor. Entretanto, o INS que tinha seus recursos oriundos de contribuições do setor salineiro, dedicava seus esforços e recursos a implantar uma Companhia Nacional Álcalis (CNA)⁶¹. Foi graças ao capital acumulado do setor salineiro, a infraestrutura estabelecida para este segmento e os recursos recolhido pelo INS que se deu o processo de industrialização na região.

"foi através do INS, que o governo passou a baixar diretrizes para a modernização da indústria salineira e de álcalis sódicos com o intuito de dotar o setor de um parque produtivo avançado. O Instituto ficara responsável por regular a produção, a comercialização, cuidando do abastecimento interno, inclusive da necessidade de importação ou não do produto. Além do mais, o INS deveria propor soluções e estabelecer as bases para a criação de uma indústria brasileira de álcalis sódicos no Brasil."(PEREIRA, 2010, p. 197)

No que se refere ao ordenamento territorial e ao preço da terra a especulação imobiliária é o principal fator influente para a região. Esse fenômeno se inicia ainda de maneira embrionária na década de 60 com a exploração da atividade turística nas cidades de Cabo Frio e Araruama e se intensifica a partir do abandono do uso das linhas férreas⁶² e a priorização da utilização dos meios rodoviários com a construção da BR-101 e a ponte Rio-Niterói em 1974 estimulando assim o turismo. (ALENTEJANO, 2003) "O turismo se constitui em uma grande fonte de divisas para os municípios litorâneos, que tem na Lagoa de Araruama e nas praias o seu maior atrativo." (INCRA, 2017, p. 10). Devido a facilidade de acesso por estradas, a expansão dos meios de transporte rodoviários e a beleza natural da região esta torna-se alvo do capital imobiliário. Assim como bem destaca Alentejano.

Na Baixada Leste, região hoje denominada Baixada litorânea [...] está passa a ser alvo crescente da atuação do capital especulativo, em função do enorme crescimento do turismo na área, facilitado pelo acesso mais rápido garantido pela BR-101. As condições ambientais da região, a de menor índice pluviométrico do estado - daí a ser reconhecida como a Costa do Sol - e de maiores dias ensolarados - dados os ventos fortes e constantes que antes justificavam a presença salineira - favorecem sobremaneira a expansão do turismo, num contexto de valorização de praia como local de lazer. Além disso, na faixa interiorana, as obras de drenagem e canalização do rio São João valorizaram as terras, atraindo proprietários rentistas que passaram a arrendá-las para o uso agropecuário. (ALENTEJANO, 2003, p. 115)

Outro fator de vital importância para a região no que tange o estímulo ao turismo, mas principalmente a arrecadação de receitas desses municípios, é o início da exploração de

⁶¹ Vargas considera de fundamental importância para o processo de industrialização do país ser autossuficiente na produção de Álcalis sódicos e decidiu no ano de 1943 (PEREIRA, 2010)

⁶² As linhas férreas construídas para atender as demandas agrícolas, extrativistas e industriais da região foram totalmente desativadas no ano de 1964, as primeiras a serem totalmente desativadas no estado. (PEREIRA, 2010)

petróleo na Bacia de Campos e em Macaé. Graças a tal atividade a região, que se encontra a poucos quilômetros desses polos, passou a atrair empresas, aumentando assim sua arrecadação de impostos e passou a receber os *royalties* do petróleo, que se tornaram a principal fonte de receita. Em virtude disso há uma melhoria na infraestrutura regional. (INCRA, 2017) Um fator determinante para modificar a característica populacional da região, contribuindo demasiadamente para o processo de desruralização e urbanização. Além de atrair o capital imobiliário para a região e estimular ações especulativas com a terra.

A mesorregião baixadas passou por uma forte expansão populacional a partir da década de 1960, neste ano a população total da região era de 125.955 habitantes, dos quais 69,6% eram moradores de áreas rurais. O número de habitantes da região salta para 700.842 habitantes totais no ano de 2010, representando um crescimento de mais de 550% em um espaço de 50 anos. Também em 2010 a quantidade de moradores rurais passou a ser de 11,2% do total. Apesar da forte explosão demográfica percebida na região a quantidade de moradores em áreas rurais despencou, inclusive em números absolutos que em 1960 representava um total de 87.725 e foi para 78.593 em 2010, esses dados revelam que a região passou por um forte processo de urbanização e desruralização, principalmente a partir da década de 1980.⁶³

Os investimentos provenientes das receitas do petróleo e sua cadeia produtiva modificaram a região e esta se tornou uma área de forte absorção migratória, além de se firmar como um polo turístico⁶⁴ e de moradia aos trabalhadores ligados à exploração do petróleo que passaram a usar a região como moradia, em um movimento pendular, devido à proximidade geográfica, a infraestrutura e ao custo de moradia.

No que se refere à utilização da terra para a agricultura o forte processo de desruralização e urbanização pelo qual a região passou por conta do início das atividades petrolíferas e o elevado apelo turístico valoriza o preço de mercado da terra acima de seu valor real de produção, dificultando o desenvolvimento agrícola por conta da ação especulativa, fenômeno percebido de maneira mais acintosa nas regiões próximas ao litoral. Os municípios do interior da mesorregião, como Silva Jardim não é o principal alvo do capital imobiliária ligado ao turismo, "este fato que fica evidenciado pelo maior número de imóveis rurais ofertados encontrados justamente por municípios não banhados pelo mar." (INCRA,

⁶³ Dados secundários do IBGE extraídos do Relatório de Análise do Mercado de Terras publicado no ano de 2017.

⁶⁴ Uma forte característica da região é receber muitos turistas oriundos da metrópole especialmente em datas comemorativas e férias escolares. A região é característica pelo turismo de veraneio.

2017, p.49). Em suma, a história dos ciclos econômicos da região aponta para um forte fator especulativo.

2.7 - Mesorregião Centro Fluminense⁶⁵

A mesorregião Centro Fluminense analisada neste tópico se caracteriza por estar composta de quatro microrregiões, Cantagalo-Cordeiro, Nova Friburgo, Santa Maria Madalena e Serrana⁶⁶. Permeia uma área de 7.327,62 km², abrangendo quinze municípios. Dentre suas principais atividades econômicas destacam-se a pecuária, a agricultura, em especial hortifrutigranjeiros para atender a região Metropolitana e a atividade turística, principalmente ligadas ao ecoturismo. A região se particulariza por concentrar a maior proporção de pessoas vivendo em áreas rurais do estado fluminense.

No que se refere aos ciclos econômicos influentes para o processo de formação e ocupação territorial da região inicia-se a análise com o fim do ciclo da cana de açúcar e o começo da extração aurífera na região de Minas Gerais em meados do século XVIII. Foi por conta da exploração do ouro no estado de Minas e da necessidade de transportá-lo à cidade do Rio de Janeiro que se abriram rotas que passavam pela microrregião Serrana⁶⁷ e foi através desta que se viabilizaram os primeiros sinais de ocupação da mesma. Apesar da coroa portuguesa não permitir a ocupação territorial às margens da rota do ouro este fenômeno passou a acontecer por aventureiros em busca deste metal que desbravavam a região a partir desta malha viária então construída e se fixavam formando pequenos adensamentos populacionais, principalmente nas afluentes do rio Macuco. Esta atividade não se mostrou muito virtuosa e durou apenas duas décadas. (INCRA, 2017) “Para fugir da fiscalização da Coroa Portuguesa, foram abertas trilhas e caminhos paralelos à estrada geral, foi neste momento que o primeiro povoamento ocorreu no município” (EGGER, 2010, p. 7)

Aliado ao esgotamento das reservas de ouro em minas e o fim desta atividade na região Serrana, se sucede a este, o lucrativo ciclo do café no estado fluminense. Neste novo ciclo já não era mais proibido a ocupação dessa região, com isso, esta passa a receber

⁶⁵ A mesorregião aqui definida como Centro fluminense analisada neste capítulo, difere da utilizada pelo IBGE devido a particularidades históricas na análise. Esta engloba a microrregião Serrana que originalmente, segundo os critérios do IBGE, pertence a mesorregião Metropolitana e não engloba a microrregião de Três Rios, que para efeitos de análise nesta seção pertence a mesorregião Sul fluminense, conforme os anexos deste trabalho.

⁶⁶ A fim de análise dos ciclos econômicos regionais, por características físicas e pelo processo de ocupação, inclui-se o município de Paty de Alferes pertencente originariamente a microrregião de Vassouras, assim como foi feito pelo Relatório de Análise de Mercado de Terras (2017) organizado e disponibilizado pelo INCRA em seu site.

⁶⁷ A estrada que aqui se refere ficou conhecida como Caminho da Proença. Ligava as regiões que hoje são conhecidas da Baía da Guanabara ao Paraíba do Sul, passando por Petrópolis, Correia e Itaipava.

imigrantes de outros estados e regiões na busca de terras férteis para o cultivo de café, fato que contribuiu para o povoamento mais intenso da região. Uma peculiaridade dessa região na exploração do trabalho para o cultivo do café é que este se deu através do regime de colonato, principalmente após 1888. (INCRA, 2017)

O colonato foi a solução encontrada para a expansão da atividade cafeeira em todo Sudeste e em especial no Centro fluminense após a abolição da escravatura. Ocorreu do final do século XIX até meados do século XX. Esse sistema se sustentava no controle da terra na forma de propriedade privada e legitimada pelo Estado e pela utilização da mão de obra agora livre, mudando as relações sociais relacionadas à produção. O colono sem alternativas de sobrevivência recebia o direito de residir em uma casa na fazenda, caso fosse aceito pelo proprietário, contudo, para tal teria de cumprir obrigações, como o pagamento fixo pelo trato do cafezal e um pagamento percentual da produção de café e de outros cultivos que por ventura tivesse para o fazendeiro. "Os trabalhadores sob o colonato encontravam-se numa condição camponesa tutelada" (DEZEMONE, 2015, p. 269).

Diferenciando-se das demais regiões no que se refere à atividade agrícola a cidade de Petrópolis⁶⁸ tem em seu histórico de ocupação uma forte intervenção da coroa portuguesa a época. A região servia como ponto de descanso nas viagens a Minas Gerais e posteriormente como refúgio da família imperial, o que transformou a paisagem da região devido a investimentos em infraestrutura, urbanização e a construção de palácios para abrigar a família real nesse período. Concomitante a isso houve um forte incentivo de colonização por parte da coroa atraindo imigrantes de diversas nacionalidades, em especial os alemães. Com forte investimento em infraestrutura e outros fatores favoráveis como o clima úmido e mão de obra qualificada, a indústria têxtil se estabelece na região transformando-a em um dos principais polos deste segmento no país. (TAULOIS, 2010)

Em função das características geográficas de Petrópolis, cuja apresenta declives acentuados, não há um desenvolvimento da atividade agrícola cafeeira na região, porém, por 80 anos esta foi a principal atividade econômica da região Serrana, mesmo que sem muita expressão para o estado. Com o fim do ciclo do café, essas fazendas produtoras tornam-se pouco rentáveis e produtivas e se veem obrigadas a se readaptar a essa nova realidade. (INCRA, 2017)

"Nesse contexto, cultivado na linha de maior declive das encostas, em um relevo

⁶⁸ Petrópolis foi alçado a categoria de cidade no ano de 1857 sem sequer passar pela categoria de vila, o que era inédito até então. (TAULOIS, 2010)

predominantemente acidentado (o que acelera os processos de erosão hídrica), o ciclo do café mal completou um século. As antigas áreas ocupadas pelo produto foram substituídas pelas pastagens, predominantes nos mares de morros degradados." (PEREIRA, 2008, p. 54)

Apesar do cultivo do café ser a principal atividade econômica na região, esta não teve tamanha importância como no Vale do Paraíba, por exemplo. De tal maneira que, como afirma Alentejano (2003, p. 109) “por não ser reivindicada por nenhuma fração expressiva do capital, mantinha-se como área de fronteira e como tal, de reprodução do campesinato” (2003). “Encontrava-se à margem de um projeto territorial da burguesia agrária, e, como tal, pode se manter como área de expansão da pequena produção de alimentos”. (ALENTEJANO, 2003, p. 113)

No que se refere à atividade pecuária esta prestava a função de assegurar a legitimidade da posse da terra, pois necessita de pouca mão de obra e tem a capacidade de ocupar grandes espaços territoriais. Com isso, a redução da necessidade de mão de obra põe fim ao sistema de colonato que até então era empregado e gera uma massa de trabalhadores que se veem forçados a migrar para outras regiões, provocando um êxodo de mão de obra agrícola, (INCRA, 2017) ou seja, o fim do ciclo do café e início da atividade da pecuária representou um fator de expulsão de pessoas dessa mesorregião e do campo, contribuindo para uma metropolização em relação à cidade do Rio.

Essa transição entre esses ciclos econômicos da região representaram o início de um processo de esvaziamento rural. Contudo, este processo se acelera e se acumula ao processo de urbanização e metropolização da região na década de 1950, com a construção da Estrada do Contorno ligando Petrópolis a Baixada Fluminense e se intensifica na década de 1970 com a conclusão da obra da BR-040 que liga Rio de Janeiro a Brasília. No ano de 1950 a região serrana apresentava 56% de sua população vivendo em áreas rurais, este número cai para 32% nos anos 70 e atinge 14,6% no ano de 2010.⁶⁹

No que se refere à atividade econômica é a partir dos anos de 1940 que a região Centro fluminense passa a desenvolver o que atualmente é uma de suas principais características, a atividade turística. Beneficiada pela proximidade a capital, as condições climáticas, ambientais, a boa preservação da mata Atlântica e a facilidade de acesso devido a construção das estradas supracitadas. Assim, a região passa cada vez mais a estar inserida na dinâmica metropolitana e se intensifica o processo de desruralização. (ALENTEJANO, 2003)

⁶⁹ Dados secundários extraídos do Relatório de Análise do Mercado de Terras (2017).

Desse modo, como observa Alentejano (2003, p. 113), "cada vez mais um ordenamento territorial calcado nos interesses do capital imobiliário que avança sobre as terras até então ocupadas por pequenos produtores, transformando-as em locais de veraneio e segunda moradia". Porém esses avanços do capital imobiliário nas áreas agrícolas não representam o fim desta atividade que se multiplica em regiões mais afastas e desvalorizadas e continuam tendo relevância para o abastecimento da região metropolitana de hortifrutigranjeiros. (ALENTEJANO, 2003)

O período compreendido entre a década de 1970 e 1980, no qual o Brasil passa por um período de modernização agrícola. O Centro fluminense também passou por um fenômeno semelhante que transformou a estrutura produtiva, com a introdução do uso de agrotóxicos, sementes industrializadas e adubos químicos. Substituindo a produção de produtos tradicionais como a mandioca e a batata doce pelo cultivo intensivo e modernizado de olerícolas e hortaliças, estes que não tinham grande valor de mercado até a década de 1980. A horticultura se caracteriza por ser uma atividade altamente intensiva de mão de obra⁷⁰ e capital e se amplia na medida em que a região metropolitana se expande. (EGGER, 2008)

No início da década de 80, a partir da eletrificação rural e investimentos em infraestrutura viária, a região Serrana passa a ter influência crescente do capital comercial, esta que passa a se desdobrar em duas frentes diferentes, uma devido ao surgimento de atividades de apoio a circulação de mercadoria e pessoas privilegiada pela sua localização, que se encontra próximo as principais rodovias que ligam ao estado e a outras importantes regiões. A outra frente em que atua o capital comercial se refere ao controle que este tem sobre a produção agrícola da região, que assume papel importante no abastecimento da região Metropolitana fluminense, em detrimento aos próprios produtores rurais. (ALENTEJANO, 2005)

A partir de então, a região Serrana passou a figurar como o grande cinturão verde da capital fluminense. Atualmente é maior produtora de olerícolas e floricultura do estado, sendo Teresópolis responsável pela produção de 90% das folhosas comercializadas no estado do Rio de Janeiro. Todavia, a pecuária é a atividade predominante na Serrana em termos de área, seja para corte ou para leite, com ênfase para a produção destinada aos laticínios. (PAINS, 2014 apud INCRA, 2017, p. 40).

Em decorrência da forte valorização da terra por conta da expansão turística no Centro fluminense, a carência de políticas públicas voltadas para atender os pequenos agricultores e

⁷⁰ Esta atividade se caracteriza por ser uma atividade de intensiva exploração de mão de obra, pois requer um cuidado diário da plantação. (EGGER, 2008)

as dificuldades que estes encontram para permanecer no campo favorece a um fenômeno em que há a utilização das terras agricultáveis com atividades não agrícolas por medida de subsistência, ou seja, os pequenos agricultores passam cada vez mais a recorrer a outros tipos de atividade que não a produção, seja assalariado, seja ligado ao setor de serviço ou mesmo ao turismo para complementar sua renda familiar e conseguir sobreviver no campo, estas atividades que ficaram conhecidas como pluriatividade (ALENTEJANO, 2003). A pluriatividade não é exclusividade do Centro Fluminense, porém ganha destaque nesta região por ter uma quantidade de pessoas vivendo em área rural que se sobressai se comparada as outras regiões do estado, estas que crescentemente recorrem a este tipo de atividades não agrícolas.

O espaço agrário da região Serrana está subjugado aos interesses do capital imobiliário e especulativo, apesar de ser a região que tem na agricultura uma das atividades mais relevantes. No que se refere ao espaço agrário Pereira (2008) afirma:

O espaço agrário, portanto, “perde” suas características naturais em favor daquelas que caracterizam as áreas de lazer e turismo, mantendo, no entanto, seu *slogan* de área verde, que explora o valor paisagístico de sua flora, caracterizando-o, dessa forma, como um meio rural “fabricado”, que não mais agrega apenas as atividades agrárias de sobrevivência e reprodução social / cultural, mas que “cede” cada vez mais, e cada vez mais rápido, espaço para àquelas tipicamente urbanas e / ou para as ligadas à concepção de ecoturismo, na qual se aprecia a proximidade com a natureza. [...] Surge como um “novo campo”, reformulado a partir das relações com a cidade. O que se verifica é uma mudança de seu caráter funcional, agregando, agora, não apenas atividades agrícolas, mas também urbanas, em um processo de apropriação, por parte destas, de áreas, outrora, prioritariamente agrícolas. (PEREIRA, 2008, p. 58)

O mercado de terras na região Centro fluminense sofre importantes mudanças por conta das atividades turísticas e de veraneio. No que se refere à produção agrícola a região torna-se referencia na produção de hortaliças e olerícolas. Enquanto em alguns municípios se destaca a atividade turística, em outros se destaca a produção agrícola, porém há regiões em que apresentam as duas características, tanto atividades agrícolas, como as não agrícolas, a pluriatividade. (EGGER, 2008)

Em suma este capítulo tentou reproduzir os possíveis fatores que contribuíram para modificar o espaço agrário fluminense em cada mesorregião. No capítulo a seguir, em sua primeira seção, será feita uma análise sobre a estrutura fundiária de maneira que melhor possa compreender quais os principais atores rurais responsáveis pela ocupação territorial e as suas respectivas atividades agropecuárias, de modo que permita analisar quais destes fatores podem ter influenciado na aplicação da política de crédito fundiário e na proposta de reforma

agrária pela função social da terra, considerando os beneficiários dos programas, as áreas destinadas e valores executados.

Capítulo III - A dinâmica do mercado de terras e as propostas de reforma agrária

Este capítulo destina-se a analisar a estrutura agrária fluminense, entender o mercado de terras rurais, sua dinâmica e os fatores que podem influenciar na democratização das terras agrícolas no estado do Rio de Janeiro. Inicialmente, na primeira seção do capítulo se propõe a observar as características da estrutura fundiária do estado, os estabelecimentos agropecuários, suas características, sua ocupação territorial e as principais atividades que ali se desenvolvem. Neste capítulo a abordagem será de cunho qualitativo buscando traçar um panorama geral do estado destacando as características de cada mesorregião para fundamentar a base do estudo e na sequência analisar a dinâmica do mercado de terras, o crédito fundiário e a proposta de reforma agrária desapropriacionista.

Para entender a dinâmica do mercado de terras rurais a nível mesorregional, serão utilizados os dados do Censo Agropecuário de 2006 sobre investimentos realizados pelos estabelecimentos agropecuários em compra de novos estabelecimentos rurais a fim de entender quais regiões estão mais propensas a investir na aquisição de novas terras e qual o perfil de produtor rural, considerando os dados do MDA/PRONAF⁷¹, apresenta maior predisposição a dinamizar o mercado de terras fluminense assim como os valores gastos por esses e os percentuais de cada segmento. Embasado na análise histórica e teórica feita no capítulo anterior compreender quais possíveis elementos que motivaram esses acontecimentos.

Na sequência do trabalho, numa outra seção deste mesmo capítulo, dispõe-se a estudar o crédito fundiário com a finalidade de estimar o contingente de pessoas que estariam aptas a se tornar beneficiários deste programa no estado do Rio de Janeiro. Tendo em vista que a proposta do crédito fundiário é atender a demanda por terras de uma determinada parcela específica da sociedade, ou seja, democratizar o acesso a terra pelas vias de mercado respeitando as condições técnicas do programa. Assim, considerando tais exigências técnicas, propõe-se criar uma estimativa de potenciais beneficiários⁷². Para analisar sua aplicabilidade, no que se refere a atender a demanda por terra no estado do Rio de Janeiro, far-se-á uma

⁷¹ Esses dados do MDA/ PRONAF podem ser encontrados na plataforma SIDRA do IBGE, na parte referente ao Censo Agropecuário de 2006.

⁷² Para se estimar o número de pessoas que se enquadrem dentre os potenciais beneficiários do programa serão considerados as exigências legais do programa no que se refere a renda, patrimônio e experiência. Devido as limitações de disponibilidade de dados precisos necessários será elaborada uma estimativa *proxy*, utilizando os dados do Censo Agropecuário de 2006 FAO/ INCRA, considerando o perfil do agricultor traçado no artigo de Eliseu Alevés; *et al*, 2012 para as categorias de proprietários, arrendatários, parceiros, proprietários sem titulação e ocupantes. Para se chegar ao número de assalariados estimados se utilizará a proporção de potenciais beneficiários desta categoria usado na tese de Alberto Di Sabatto (2008).

estimativa de necessidade de terras rurais que será comparada com uma estimativa de disponibilidade de terras rurais fluminense.

Para determinar a quantidade de terras rurais necessárias para atender a possível demanda de beneficiários foi estimado a partir do cruzamento dos dados de potenciais beneficiários do programa de crédito fundiário com a necessidade mínima de terras rurais para cada família, considerando que devesse evitar o minifúndio⁷³, propriedade com menos de um módulo fiscal. Para efeitos de cálculos será considerada a menor fração da pequena propriedade, ou seja, um módulo fiscal⁷⁴. O mínimo necessário para se cumprir a função social da terra e para o desenvolvimento e progresso socioeconômico. Obtendo-se assim a estimativa de necessidade de terras rurais.

Por fim, para compreender se a política de crédito fundiário funcionou de maneira complementar ou substitutiva às desapropriações pela função social da terra propõe fazer uma comparação dos valores executados nos dois programas no recorte temporal do estudo para o estado fluminense, buscando responder se algum deles se sobrepôs ao outro.

Julga-se necessário compreender o mercado de terras, a formação de seu preço e a sua dinâmica para melhor entender a maneira como este pode ser utilizado para democratizar o acesso à terra. Tendo em vista que a proposta do crédito fundiário projeta através da dinamização do mercado de terras estabelecido conseguir reduzir os seus preços, mediante a concorrência entre agentes, e conseqüentemente facilitar o acesso a esta via financiamento governamental, esta análise permitirá entender ao que de fato se propõe o crédito fundiário, analisar sua aplicabilidade no estado do Rio de Janeiro e se realmente contribui para democratizar o acesso à terra.

A metodologia de pesquisa empregada neste capítulo, no que se refere à análise quantitativa da dinâmica do mercado de terras, produtores propensos a investir e investigação sobre o crédito fundiário, foram inspirados na tese de doutorado "*A intervenção no mercado de terras rurais no Brasil: um estudo sobre o crédito fundiário e o imposto territorial rural no período 1997-2002*" de Alberto Di Sabbato (2008).

⁷³ A classificação do tamanho da propriedade é definida pela Lei 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 e leva em conta o **módulo fiscal**. As propriedades são classificadas em minifúndios, pequenas, médias e grandes propriedades. A pequena propriedade varia de 1 a 4 módulos fiscais. Para o cálculo da estimativa será considerado a menor fração desta, 1 módulo fiscal.

⁷⁴ O módulo fiscal é a fração mínima de divisão para a constituição de um imóvel rural, seu cálculo é feito na escala municipal. Para fins de cálculo dessa estimativa foi feito a partir da média dos módulos fiscais municipais de cada mesorregião. Para informações mais detalhadas sobre a divisão geográfica das mesorregiões e seus respectivos módulos fiscais consultar o Anexo I deste trabalho.

3.1 - Breve Panorama da Estrutura Agrária Fluminense

O capítulo anterior caracterizou particularidades de cada mesorregião no que tange à ocupação territorial, ciclos econômicos e fatores que contribuíram para a metropolização, urbanização e desruralização. Esta seção deste capítulo tem por objetivo traçar um panorama geral da estrutura agrária fluminense, estabelecer a relação com os estabelecimentos agropecuários e melhor caracterizar as peculiaridades na ocupação territorial, para tal se utilizará dados do Censo agropecuário de 2006, tabulação especial FAO/INCRA.

O estado do Rio de Janeiro se destaca por ser o mais urbanizado do país, o segundo com maior densidade demográfica⁷⁵ e o terceiro mais populoso⁷⁶, além de ser incontestavelmente metropolizado. No que se refere às características agrárias o estado Fluminense se particulariza por possuir uma extensão territorial de 4.390.000 hectares⁷⁷ sendo que destes 2.059.461 ha são ocupados por estabelecimentos agropecuários (Tabela 1), ou seja, 46,91% da área estadual está ligada de alguma forma à atividade agropecuária. Esses estabelecimentos, que chegam a ocupar quase metade do espaço territorial do estado, são divididos em 56.581 unidades (Tabela 02), espalhados em todas as mesorregiões e podendo ser divididos, em estabelecimentos familiares e patronais.

Os dados sobre a ocupação territorial por estabelecimentos agropecuário apresentado aqui, referentes ao ano de 2006, vêm corroborar a análise feita por Alentejano (2003), no que se refere ao processo de desruralização. Em sua análise, os dados da ocupação territorial do estado fluminense pelos estabelecimentos agropecuários, referente ao Censo de 1996 permeava uma área de 2.416.305 ha representando 55,04% da área total do estado. Ou seja, no espaço de 10 anos houve uma redução de 8% da área ocupada por esses estabelecimentos agropecuários, uma redução de 356.854 ha que antes eram considerados área de produção, conforme as especificações do IBGE.

⁷⁵ O Distrito Federal é a região com maior densidade demográfica do Brasil.

⁷⁶ O estado de São Paulo é o mais populoso e o estado de Minas Gerais é o segundo mais populoso do Brasil.

⁷⁷ Dados do IBGE censo agropecuário 2006.

Tabela 01 - Área dos estabelecimentos agropecuários (Hectares e Percentual)						
Mesorregião Geográfica	Tipo de agricultor					
	Familiar	%	Patronal	%	Total Geral	% Geral
Noroeste Fluminense (RJ)	133.834	6%	227.240	11%	361.074	18%
Norte Fluminense (RJ)	183.960	9%	347.752	17%	531.712	26%
Centro Fluminense (RJ)	165.174	8%	244.192	12%	409.366	20%
Baixadas (RJ)	19.012	1%	115.659	6%	134.671	7%
Sul Fluminense (RJ)	117.345	6%	240.262	12%	357.607	17%
Metropolitana do Rio de Janeiro (RJ)	74.286	4%	190.745	9%	265.031	13%
Estado do Rio de Janeiro	693.611	34%	1.365.850	66%	2.059.461	100%

Fonte: IBGE - Censo Agropecuário 2006

As conclusões que pode se tirar ao analisar os dados da Tabela 01 são que apenas 34% dos estabelecimentos agropecuários de características familiar, enquanto que quase o dobro deste percentual (66%) apresenta característica patronal. Dentre as mesorregiões, o Norte Fluminense se destaca como a que apresenta maior quantidade de área agropecuária, com 26% do total do estado, ou seja, mais de 530 mil hectares dentre os de característica familiar e patronal, contrastando com a mesorregião Baixadas, que apresenta o menor índice nesses mesmos dados e com uma expressão de ocupação menor, correspondente a 7% do território Fluminense.

Tabela 02 - Número de estabelecimentos agropecuários (Unidades)						
Mesorregião Geográfica	Familiar	%	Patronal	%	Total Geral	% Geral
Noroeste Fluminense (RJ)	7.647	14%	2.469	4%	10.116	18%
Norte Fluminense (RJ)	14.330	25%	3.023	5%	17.353	31%
Centro Fluminense (RJ)	7.622	13%	2.183	4%	9.805	17%
Baixadas (RJ)	1.464	3%	806	1%	2.270	4%
Sul Fluminense (RJ)	3.572	6%	1.664	3%	5.236	9%
Metropolitana do Rio de Janeiro (RJ)	9.019	16%	2.782	5%	11.801	21%
Estado do Rio de Janeiro	43.654	77%	12.927	23%	56.581	100%

Fonte: IBGE - Censo Agropecuário 2006

Ao observar a quantidade desses estabelecimentos agropecuários percebe-se que a lógica se inverte ao analisar o número de estabelecimento, se comparada a Tabela 1. O número de estabelecimentos familiares é substancialmente maior que os de característica patronal, conforme a Tabela 02. Os que apresentam característica familiar expressam uma importância de 77% da quantidade de estabelecimentos do estado. Apesar de representarem uma quantidade substancial em termos de número de unidades, os de característica familiar ocupam uma fração territorial muito menor que os de característica patronal, no que se refere à quantidade de hectares. Assim como na análise de ocupação territorial na Tabela 01, a

região Norte fluminense se destaca pela quantidade de estabelecimentos representando 25% do total em unidades familiares e a região da Baixadas com o menor percentual entre os de característica patronal com apenas 1%.

Tabela 03 - Quantidade de estabelecimentos rurais no estado do Rio de Janeiro (unidades)				
Unidade da Federação e Mesorregião Geográfica	Pequena	Média	Grande	Total
Noroeste Fluminense (RJ)	9497	535	84	10116
Norte Fluminense (RJ)	15298	1480	575	17353
Centro Fluminense (RJ)	8986	695	124	9805
Baixadas (RJ)	1934	192	144	2270
Sul Fluminense (RJ)	4276	782	178	5236
Metropolitana do Rio de Janeiro (RJ)	10898	602	301	11801
Rio de Janeiro	50889	4286	1406	56581

Fonte: Censo Agropecuário 2006

Para analisar a disposição dos imóveis rurais no estado do Rio de Janeiro de acordo com o tamanho dos estabelecimentos, considera-se pequenos como os que tem de 1 a 4 módulos fiscais, os médios estabelecimentos variando de 4 a 15 módulos fiscais e os grandes com área total superior a 15 módulos fiscais, conforme a Tabela 3. De acordo com esta tabela, confirma-se a quantidade maior de estabelecimentos com menor extensão territorial para o estado em todas as mesorregiões do estado.

Todos os pequenos estabelecimentos somados do estado representam 50889. Ou seja, aproximadamente 90% das propriedades do estado são representadas por estabelecimentos de 1 a 4 módulos fiscais, com destaque para as regiões Norte e Metropolitana que apresentam o maior número absoluto de estabelecimentos de pequeno porte. Essas duas mesorregiões somadas são responsáveis por aproximadamente 46% de todos os estabelecimentos do estado.

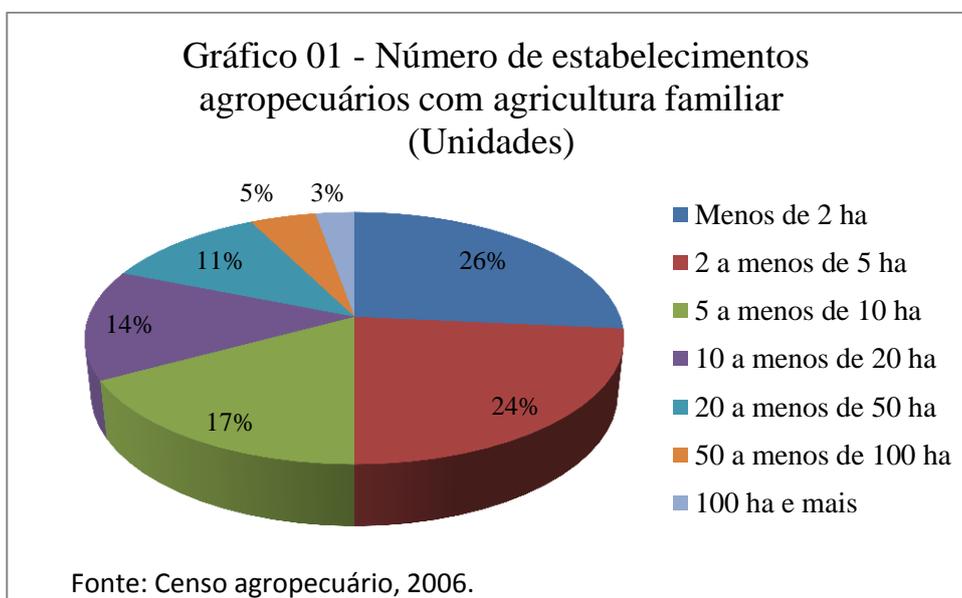
Tabela 04 - Tamanho dos estabelecimentos rurais no estado do Rio de Janeiro (ha)				
Mesorregião Geográfica	Pequena	Média	Grande	Total
Noroeste Fluminense (RJ)	174322	110150	64139	348611
Norte Fluminense (RJ)	123286	129732	278694	531712
Centro Fluminense (RJ)	183211	136881	89274	409366
Baixadas (RJ)	19382	24126	91163	134671
Sul Fluminense (RJ)	90779	130835	135992	357606
Metropolitana do Rio de Janeiro (RJ)	64777	54089	146165	265031
Rio de Janeiro	655758	585813	817892	2059461

Fonte: Censo Agropecuário 2006

No que se refere à área dos estabelecimentos pelo seu tamanho, ao analisar a Tabela 04 percebe-se que apesar de ter significativamente menos unidades (Tabela 3), os maiores estabelecimentos com mais de 15 módulos fiscais são os que ocupam maior espaço territorial, se comparado aos pequenos estabelecimentos, em todo o estado e em quase todas as mesorregiões, a exceção das mesorregiões Noroeste e Centro Fluminense. Ou seja, o somatório da área dos 50889 pequenos estabelecimentos são inferiores ao somatório da área dos 1406 grandes estabelecimentos, com mais de 15 módulos fiscais. Estes números podem indicar a concentração fundiária no estado Fluminense na mão de poucas pessoas que administram esses grandes estabelecimentos.

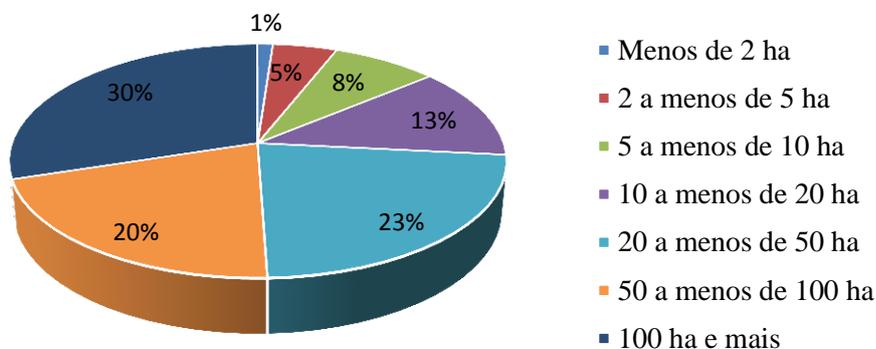
Para analisar a característica desses estabelecimentos será observado os dados estratificados pela área, em hectares, e pela característica do produtor, considerando-os em familiar e patronal. Os gráficos a seguir apresentam esses dados com a intenção de comparar e entender quais os tipos de produtores detém a maior quantidade de estabelecimentos e a maior área do estado.

Em sequencia tem-se 4 gráficos em que se analisa separadamente as unidades de estabelecimento agropecuário, familiar e patronal, pela ocupação destes do território. No que se refere aos de origem familiar representados nos gráficos 1 e 2, percebe-se que:



Esses gráficos representam os valores totais para o estado (Gráfico 1), referentes a produtores de característica familiar, observa-se que 81% dos estabelecimentos possuem área de até 20 hectares e apenas 3% dos estabelecimentos dessa categoria representam área superior a 100 hectares.

Gráfico 02 - Área dos estabelecimentos agropecuários com agricultura familiar (Hectares)

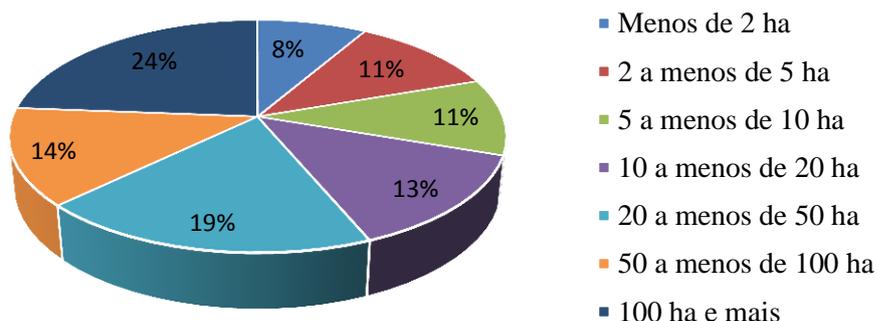


Fonte: Censo agropecuário, 2006.

No que se refere a área, apenas 3% de estabelecimentos referem-se a área superior a 100 hectares somam o montante de 30% do território. Enquanto que os 81% da quantidade de estabelecimentos de até 20 hectares correspondem somados a apenas 27% da ocupação territorial. Enfatizando como característica para o estado do Rio como a concentração dos grandes estabelecimentos em posse de poucos produtores enquanto a grande maioria dos produtores dividem uma pequena fração do território.

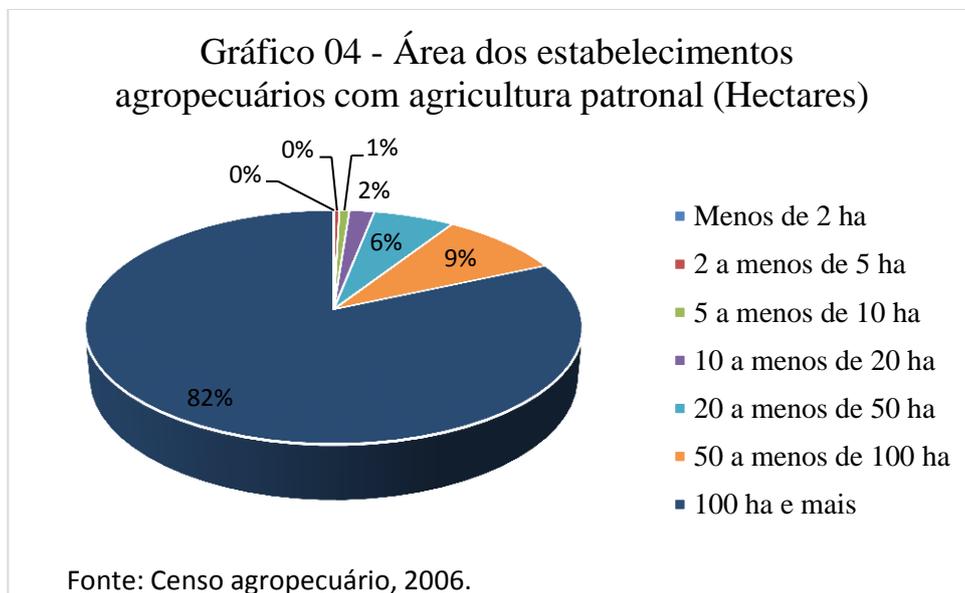
A seguir, nos Gráficos 3 e 4, propõe-se analisar os dados referentes à agricultura patronal para posteriormente comparar a análise desses dois grupos de produtores, unidades e área ocupada. No que se refere a estes estabelecimentos de origem patronal nota-se:

Gráfico 03 - Número de estabelecimentos agropecuários com agricultura Patronal (Unidades)



Fonte: Censo agropecuário, 2006.

O Gráfico 3 expõe para os menores estabelecimentos, de até 20 hectares, que estes representam apenas 43% do total, diferente dos estabelecimentos de característica familiar (Gráfico 1) que somam 81%. No que se refere aos maiores estabelecimento, superior a 100 hectares, estes somam 24% dos estabelecimentos patronais, frente aos 3% dos de característica familiar. Ou seja, comparativamente, estes estabelecimentos demonstram que os de característica patronal indicam que este grupo de produtores são responsáveis por controlar os maiores estabelecimentos do estado, ao passo que os menores são controlados majoritariamente pela agricultura familiar.



No Gráfico 4, referente à área dos estabelecimentos de característica patronal, ao analisa-lo percebe-se que todos os estabelecimentos de até 20 hectares somam apenas 3% do território, ao passo que somadas o número de unidades atingem, como observado anteriormente, 43% dos estabelecimentos dessa característica.

No que se refere à área ocupada pelos maiores estabelecimentos deste grupo, identifica-se que os estabelecimentos com área superior a 100 hectares ocupam 82% do território dos estabelecimentos de característica patronal.

Enfim, conclui-se que os maiores estabelecimentos do estado são de característica patronal e apesar de apresentar o menor número de unidades permeiam a maior parte do estado. Ou seja, evidencia que o estado fluminense se caracteriza pelo controle quase que predominante da extensão territorial nas mãos da agricultura patronal.

Ao analisar a ocupação de pessoas relacionadas às atividades rurais nos estabelecimentos agropecuários identifica-se que existem 157.696 pessoas exercendo atividades agrícolas no estado do Rio de Janeiro. Ao analisar esses dados estratificados, considerando os de origem familiar e patronal, nota-se a representação das atividades agrícolas se fazem muito mais presentes nos estabelecimentos de característica familiar, como pode se observar na Tabela 05.

Tabela 05 - Pessoas ocupadas na agricultura fluminense						
Mesorregião Geográfica	Agricultura familiar	%	Agricultura patronal	%	Total Geral	% Geral
Noroeste Fluminense (RJ)	15.813	10%	8.775	6%	24.588	16%
Norte Fluminense (RJ)	30.731	19%	19.217	12%	49.948	32%
Centro Fluminense (RJ)	18.803	12%	9.073	6%	27.876	18%
Baixadas (RJ)	3.252	2%	4.046	3%	7.298	5%
Sul Fluminense (RJ)	6.863	4%	6.444	4%	13.307	8%
Metropolitana do Rio de Janeiro (RJ)	21.518	14%	13.161	8%	34.679	22%
Estado do Rio de Janeiro	96.980	61%	60.716	39%	157.696	100%

Fonte: IBGE - Censo Agropecuário 2006

Apesar dos estabelecimentos de característica patronal serem detentores da maior parte do território fluminense esses apresentam uma baixa ocupação de mão de obra se comparada aos estabelecimentos familiares, que se mostram intensivo na utilização da mão de obra e se sobrepõe preponderantemente em quase todas as mesorregiões do estado nesse quesito. Mais de 60% da ocupação da mão de obra no estado do Rio está em estabelecimentos familiares.

Os estabelecimentos de característica familiar exercem dois papéis fundamentais no que se refere à agricultura fluminense, além de ser encarregado pela maior parte da produção agrícola para atender a demanda interna do estado, em especial da capital Fluminense⁷⁸, também se consagra por outro fator relevante, o de reter a população rural no campo.

Ao analisar a condição dos produtores em relação à terra, Tabela 06, percebe-se que a maioria dos estabelecimentos agropecuários, seja de característica familiar ou patronal, são administradas pelo proprietário. Dos 56.581 estabelecimentos 82% são administrados pelos proprietários, ou seja, 46.654 unidades são administradas pelo próprio dono. Somado os números de arrendatários, parceiros, ocupantes e estabelecimentos sem titulação definitiva no estado obtém-se 9.927 unidades produtoras, das quais, apenas 1.192 destas são controladas por produtores sem titulação definitiva. Esses números que podem representar o quantitativo

⁷⁸ Assim como já destacado anteriormente a principal região produtora de hortifrutigranjeiros para atender a demanda da região Metropolitana é a mesorregião Centro fluminense.

de assentados que ainda não possuem a documentação definitiva do estabelecimento, fato que trás uma insegurança jurídica, inviabiliza que estes produtores tenham acesso a outras políticas de crédito, de modo a inviabilizar assistência técnica para os assentados, dificultando a permanência destes nessas terras, em muito pela demora para regularização das terras e pela falta de investimentos. Sendo assim, apenas 2% das unidades produtoras agropecuárias do estado podem estar de alguma forma participando do processo de disputa pelo controle. No que se refere ao número de ocupações, a região Norte fluminense é a que apresenta a maior quantidade de registros seguido da região Metropolitana que somadas representam 72% do número de ocupantes do estado.

Tabela 06 - Número de estabelecimentos agropecuários (Unidades)						
Mesorregião Geográfica	Condição do produtor					Total
	Proprietário	Arrendatário	Parceiro	Ocupante	Sem titulação definitiva	
Noroeste Fluminense (RJ)	8.571	385	1.037	106	17	10.116
Norte Fluminense (RJ)	14.907	553	320	1.221	352	17.353
Centro Fluminense (RJ)	7.831	618	861	409	86	9.805
Baixadas (RJ)	1.947	25	5	54	239	2.270
Sul Fluminense (RJ)	4.300	557	46	251	82	5.236
Metropolitana do Rio de Janeiro (RJ)	9.098	663	743	881	416	11.801
Rio de Janeiro	46.654	2.801	3.012	2.922	1.192	56.581

Fonte: IBGE - Censo Agropecuário 2006

A seguir na Tabela 07 essa análise da condição do produtor sobre os estabelecimentos se dará pela área dessas unidades. Nesta tabela evidencia as características dos estabelecimentos por quem o administra. Assim, se 82% das unidades são administradas pelos próprios proprietários, percentual referente aos 46.654 proprietários (Tabela 6), este percentual em hectares se caracteriza por 93% da extensão territorial do estado, referente aos 1.915.297 ha (Tabela 7).

No que se refere a situação das ocupações, que em unidades representa 5% do total, percentual referente aos 2.922 (Tabela 6), em extensão territorial as ocupações representam apenas 1% do total, refere-se aos 29.305 há (Tabela 7). Estes números indicam que as terras caracterizadas como proveniente de ocupação abrangem um percentual muito pequeno do estado. Outra característica a se destacar é que essas ocupações são expressas por estabelecimentos de menor dimensão territorial.

Tabela 07 -Área dos estabelecimentos agropecuários (Hectares)						
Mesorregião Geográfica	Condição do produtor					
	Proprietário	Arrendatário	Parceiro	Ocupante	Sem titulação definitiva	Total
Noroeste Fluminense (RJ)	347.635	8.846	3.428	1.051	114	361.074
Norte Fluminense (RJ)	497.966	18.718	2.223	9.210	3.595	531.712
Centro Fluminense (RJ)	378.706	17.185	7.398	4.769	1.309	409.366
Baixadas (RJ)	129.403	1.948	114	1.095	2.110	134.671
Sul Fluminense (RJ)	316.035	33.920	1.925	4.163	1.565	357.607
Metropolitana do Rio de Janeiro (RJ)	245.553	4.440	3.297	9.017	2.724	265.031
Rio de Janeiro	1.915.297	85.057	18.385	29.305	11.418	2.059.461

Fonte: IBGE - Censo Agropecuário 2006

Sobre a distribuição das atividades agropecuárias no estado pela dimensão territorial que estas ocupam, verifica-se que 66% do espaço agrário fluminense é ocupado por pastagem, enquanto apenas 18% do território é destinado a lavouras, conforme a Tabela 8⁷⁹. Tais dados indicam a predomínio absoluto da pecuária, no que se refere à ocupação territorial do estado. Este dado torna-se interessante devido ao caráter especulativo utilizado pelas terras de pastagem no que se refere a ocupação do solo. Como já visto neste trabalho é comum a utilização do pasto para efeito de ocupação produtiva, assim, inviabilizando questionamento sobre possíveis ocupações e desapropriações.

Tabela 08 - Área dos estabelecimentos agropecuários por tipo de ocupação (Hectares)								
Mesorregião Geográfica	Ocupação do solo							
	Lavoura	%	Pastagem	%	Matas	%	Total	%
Noroeste Fluminense (RJ)	41.806	2%	283.113	15%	25.463	1%	350.382	18%
Norte Fluminense (RJ)	144.071	7%	320.167	16%	38.602	2%	502.840	26%
Centro Fluminense (RJ)	54.756	3%	257.778	13%	73.061	4%	385.595	20%
Baixadas (RJ)	18.853	1%	88.688	5%	21.201	1%	128.742	7%
Sul Fluminense (RJ)	32.249	2%	212.832	11%	95.694	5%	340.775	17%
Metropolitana (RJ)	58.097	3%	127.781	7%	57.300	3%	243.178	12%
Estado do Rio de Janeiro	349.832	18%	1.290.360	66%	311.322	16%	1.951.514	100%

Fonte: IBGE - Censo Agropecuário 2006

Devido à relevância da pecuária na ocupação do espaço agrário fluminense está é analisada de forma desagregada. A Tabela 09 aponta que a extensão territorial utilizada pelos estabelecimentos voltados para atividade pecuária são majoritariamente pertencentes ao grupo de atividade patronal em todas as mesorregiões do estado, em especial os pastos plantados e

⁷⁹ Os números referentes a Tabela 8 consideram apenas as três principais tipo de ocupação do solo, desconsidera tanques e lagos, construções e benfeitorias e terras degradadas ou inapropriáveis, que juntos somam 107.947 hectares.

em boas condições, cujo tamanho é de 415.879 hectares e representa um percentual 237% maior que os de mesma característica do grupo de atividade familiar, cujo tamanho é de 175.346 ha. As características desta atividade, a grande ocupação territorial e a baixa utilização de mão de obra contribuem para a possibilidade de utilizar tal atividade para fins de especulação imobiliária.

As mesorregiões que merecem um destaque nesta análise são as regiões Baixadas e Metropolitana, que devido as suas características de desenvolvimento e ocupação apresentam a menor área destinada à atividade pecuária no estado. Credita-se a este fato estas serem a que apresentam a menor área rural do estado, que também apresentam a menor quantidade de estabelecimentos agropecuários. Outro fator que pode ajudar a justificar é o fato de a região metropolitana apresentar um menor espaço de ocupação em pastagens devido a sua característica altamente urbanizada.

Tabela 09 - Área de pastagem												
Mesorregião Geográfica	Pastagens - naturais			Pastagens - plantadas degradadas			Pastagens - plantadas em boas condições			Total		
	Total	Familiar	Patronal	Total	Familiar	Patronal	Total	Familiar	Patronal	Total	Familiar	Patronal
Noroeste	139.449	56.124	83.325	7.275	2.290	4.985	136.391	41.132	95.259	283.115	99.546	183.569
Norte	125.561	50.703	74.858	10.885	3.851	7.034	183.721	59.363	124.358	320.167	113.917	206.250
Centro	134.124	55.796	78.328	7.018	3.306	3.712	116.636	43.088	73.548	257.778	102.190	155.588
Baixadas	54.642	8.509	46.133	1.457	248	1.210	32.588	2.574	30.014	88.687	11.331	77.357
Sul	130.896	47.510	83.386	8.723	2.054	6.669	73.213	22.608	50.605	212.832	72.172	140.660
Metropolitana	73.044	14.939	58.105	6.062	925	5.137	48.675	6.581	42.094	127.781	22.445	105.336
Rio de Janeiro	657.716	233.581	424.135	41.421	12.674	28.747	591.225	175.346	415.879	1.290.362	421.601	868.761

Fonte: IBGE - Censo Agropecuário 2006

O grande percentual de ocupação do espaço agrário Fluminense pela pecuária pode estar relacionado à característica desta atividade em preservar esta propriedade como produtiva e utilizá-la como reserva de valor, seja para futura realização de lucro na venda ou para investimento em outras atividades que possivelmente possa se desenvolver. Assim, como afirma Alentejano (2003) “a pecuarização é muito maior em termos de área que em termos de produção, indicando a natureza especulativa desta atividade”.

Conclui-se a partir da análise de dados nesta seção que a estrutura agrária do estado Fluminense se caracteriza pela maior parte dos estabelecimentos agropecuários sob o controle dos produtores de característica familiar, que são responsáveis por absorver majoritariamente a mão de obra rural do estado e reter pessoas no campo. Porém, quando analisamos a ocupação territorial destas, percebe-se que a maior parte do território fluminense está sob a

tutela dos produtores de característica patronal que conseqüentemente também são responsáveis por deter as maiores propriedades do estado.

No que se refere à atividade produtiva exercida nesses estabelecimentos, destacam-se as áreas de pasto e a pecuária como a principal atividade na zona rural Fluminense responsável pela ocupação de mais de 70% do solo que em sua maioria estão sobre o controle dos estabelecimentos de característica patronal e tem baixa capacidade de absorção de mão de obras e indicam a possibilidade da utilização deste tipo de atividade na ação da especulação imobiliária, fator que pode ser determinante para implantação de políticas de crédito e afetar qualquer iniciativa para a democratização da terra.

3.2 - A dinâmica do mercado de terras rurais no Rio de Janeiro

Esta seção destina-se a analisar o funcionamento do mercado de terras rurais no estado fluminense, utilizando os dados disponíveis no Censo Agropecuário de 2006 para identificar quais mesorregiões do estado transacionaram a maior quantidade de estabelecimentos agropecuários no período estudado e o volume de recursos despendidos para tal. Em seguida, a proposta é identificar qual segmento de produtores, entre os de característica familiar e patronal⁸⁰, estão mais propensos a adquirir terras via utilização formal do mercado e assim determinar a dinâmica do mercado de terras do estado.

Justifica-se essa análise do volume de terras e de dinheiro movimentado devido às características do programa de crédito fundiário que para seu êxito supõe um mercado de terras dinâmico e competitivo de modo que a concorrência reduza o preço dos imóveis rurais facilitando a democratização e o acesso à terra. A análise do perfil dos compradores, discriminando-os em familiar e patronal se fundamenta para identificar qual segmento mais está propenso a movimentar o mercado de terras e assim avaliar a pertinência de uma política de crédito fundiário, tendo em vista que o programa foi constituído para atender os agricultores de característica familiar com terras insuficientes e sem terras.

A análise da dinâmica do mercado de terras fica limitada à disponibilidade de dados do Censo Agropecuário, porém fundamenta mesmo que de maneira parcial a coerência de

⁸⁰ Os dados dessa tabela são oriundos do segmento MDA/ PRONAF do Censo Agropecuário de 2006. Foram considerados para a condição de produtor familiar, os investimentos feitos por participantes do programa de governo PRONAF em seus cinco subgrupos de beneficiários. Os que foram considerados patronal são todos os outros investimentos que não foram feitos por pronafianos. As limitações de disponibilidade de dados permitiram apenas criar uma estimativa *proxy* que sinaliza para qual desses segmentos se destacam na análise.

uma proposta de crédito fundiário e a solução via mercado para o problema da concentração de terras no estado do Rio de Janeiro.

Tabela 10 - Número de estabelecimentos agropecuários que investiram em novas terras (Unidades)			
Unidade da Federação e Mesorregião Geográfica	Total de estabelecimentos	Unidades adquiridas	Estabelecimentos por unidades adquiridas (%)
Noroeste Fluminense (RJ)	10.116	72	0,7%
Norte Fluminense (RJ)	17.353	82	0,5%
Centro Fluminense (RJ)	9.805	62	0,6%
Baixadas (RJ)	2.270	12	0,5%
Sul Fluminense (RJ)	5.236	23	0,4%
Metropolitana do Rio de Janeiro (RJ)	11.801	66	0,6%
Rio de Janeiro	56.581	317	0,6%

Fonte: IBGE - Censo Agropecuário 2006

A Tabela 10 refere-se ao número de estabelecimentos agropecuários que investiram na aquisição de novas terras no estado por mesorregião. A partir de sua análise percebe-se que em todo o estado do Rio de Janeiro apenas uma pequena parcela dos estabelecimentos investiram na aquisição de novas terras. Dos 56.581 estabelecimentos registrados pelo Censo Agropecuário 2006 no estado fluminense foram adquiridas apenas 317 novas unidades, ressalta-se que o mesmo estabelecimento pode ter adquirido mais de uma unidade, ou seja, menos de 1% dos estabelecimentos do estado, em todas as mesorregiões, conforme a Tabela 10, fez este tipo de investimento.

A baixa dinâmica do mercado de terras influencia em um dos principais pontos de análise do programa de crédito fundiário, pois para este ter êxito - e seguindo um de seus pressupostos - é necessário que o mercado esteja consolidado e dinâmico para que através da livre negociação entre proprietário e possíveis compradores se chegue a um preço adequado. Entende-se como preço adequado o preço que se alcance através do poder de barganha entre as partes, desconsiderando efeitos especulativos que elevem de maneira artificial o preço da terra em curto prazo.

Considerando a reconstrução histórica feita no capítulo anterior cabe destacar que a mesorregião que apresentou a maior quantidade de aquisição de novas terras em números absolutos é a Norte fluminense (Tabela 10). Justamente a região do estado que no passado se destacou na produção sucroalcooleira e a única que recebeu incentivo estatal de grande porte

do período da modernização agrícola. Porém, essa dinâmica do mercado de terras pode não estar relacionada ao histórico de produção agrícola e aos incentivos estatais, considerando que este setor vem gradualmente perdendo força. Os fatores que possivelmente podem influenciar nesta dinâmica são os investimentos em infraestrutura viabilizados pelos recursos oriundos dos *royalties*, tendo em vista que a principal atividade econômica da região é a exploração de petróleo e seus derivados, e pela expectativa de futura valorização devido a novos investimentos para expansão da área urbana.

Tabela 11 - Percentual de estabelecimentos que investiram por unidade adquiridas	
Unidade da Federação e Mesorregião Geográfica	Percentual de unidade adquiridas
Noroeste Fluminense (RJ)	3,9
Norte Fluminense (RJ)	4,7
Centro Fluminense (RJ)	3,9
Baixadas (RJ)	3,9
Sul Fluminense (RJ)	2,6
Metropolitana do Rio de Janeiro (RJ)	4,1
Rio de Janeiro	4,0

Fonte: IBGE - Censo Agropecuário 2006

A Tabela 11 expressa o percentual de estabelecimentos que fizeram algum tipo de investimento por unidades de terras adquiridas. Justificam-se esses dados para uma análise comparativa mais clara entre as regiões do estado, no que se refere aos valores percentuais analisados, as únicas regiões que apresentam uma dinâmica do mercado de terras em um patamar superior à média do estado são as regiões Norte e Metropolitana.

A região Metropolitana que apresenta a maior densidade demográfica e de urbanização do estado, sofre com os efeitos da especulação imobiliária. Porém, esse fenômeno perde força conforme se afasta da capital. A microrregião Serrana⁸¹, aqui considerada como pertencente à mesorregião Metropolitana⁸², é a principal região produtora de olerícolas e hortifrutigranjeiros para abastecer a cidade do Rio, reforçando uma maior dinâmica no mercado de terras para as regiões que apresentam atividade agrícola de alguma maneira mais desenvolvida se comparada ao resto do estado. Outro fator que pode contribuir para análise da dinâmica de

⁸¹ Cabe destacar que nesta análise considerou-se a microrregião Serrana como pertencente à mesorregião Metropolitana de acordo com a divisão do Censo Agropecuário 2006, diferente do capítulo anterior que por motivo de proximidade no desenvolvimento histórico e econômico a análise foi feita separadamente.

⁸² Para melhor entendimento sobre a divisão geográfica das Mesorregiões olhar Anexos ao término do trabalho.

terras da região e a compra das áreas de fronteira urbana à região na expectativa de expansão desta malha.

Cabe destacar que a mesorregião Baixadas também se aproximou da média do estado. Contudo, apesar dos baixos números absolutos de transações comerciais em novas terras a região apresenta uma pequena quantidade de estabelecimentos que fizeram investimentos de maneira a elevar os números relativos referentes ao percentual de transações. Lembrando que a mesorregião Baixadas sofre com intensa especulação imobiliária por conta do turismo de veraneio e por conta de ser cidade dormitório para os trabalhadores da indústria do petróleo da região Norte que ali se hospedam. Porém, essa realidade de especulação não se aplica de maneira homogênea para toda a mesorregião, as regiões mais afastadas do litoral não sofrem tanto os impactos especulativos causados por esses fatores se comparados ao restante da região, são essas que justamente apresentam maior intensidade de atividade agrícola para a região.

A mesorregião Sul fluminense também chama a atenção ao analisarmos a Tabela 11, visto que apresenta a menor proporção de investimento registrado em novos estabelecimentos agrícolas, credita-se a este fato o alto grau de industrialização da região, principalmente na microrregião do Vale do Paraíba que apesar de já ter figurado o principal polo de produção agrícola do país atualmente se caracteriza pela atividade siderúrgica.

Tabela 12 - Valor dos investimentos em aquisição de novas terras (Mil Reais)		
Unidade da Federação e Mesorregião Geográfica	Total em investimentos de qualquer espécie	Investimento em aquisição de novos estabelecimentos
Noroeste Fluminense (RJ)	31369	4100
Norte Fluminense (RJ)	28228	4831
Centro Fluminense (RJ)	32215	4211
Baixadas (RJ)	9881	2838
Sul Fluminense (RJ)	22260	1883
Metropolitana do Rio de Janeiro (RJ)	39314	5146
Rio de Janeiro	163268	23009

Fonte: IBGE - Censo Agropecuário 2006

A Tabela 12 se refere aos valores gastos por mesorregião para aquisição de novos estabelecimentos no estado do Rio de Janeiro, expõe os valores gastos com novas aquisições revelando quais mesorregiões movimentaram o maior volume de dinheiro para aquisição dessas novas terras.

Analisando os dados referentes à mesorregião Metropolitana, que apresenta apenas o terceiro maior número absoluto em aquisição de novas terras (Tabela 10), esta despendeu o maior volume de recursos para tal (Tabela 12) se comparada às outras regiões, esses dados refletem o maior valor de mercado para as terras nessa região e sinalizam para a possibilidade de fatores especulativos estarem interferindo no preço de mercado de terras, fator que comprometeria o bom funcionamento⁸³ do mercado de terras, a negociação entre os atores envolvidos e a implementação de uma política de crédito fundiário.

Tabela 13 - Percentual do valor total de investimentos em aquisição de novos estabelecimentos	
Unidade da Federação e Mesorregião Geográfica	Percentual do valor gasto em estabelecimentos adquiridos
Noroeste Fluminense (RJ)	13,1
Norte Fluminense (RJ)	17,1
Centro Fluminense (RJ)	13,1
Baixadas (RJ)	28,7
Sul Fluminense (RJ)	8,5
Metropolitana do Rio de Janeiro (RJ)	13,1
Rio de Janeiro	14,1

Fonte: IBGE - Censo Agropecuário 2006

A Tabela 13 representa o percentual dos valores gastos em novos estabelecimentos agropecuários. Chega-se a este percentual considerando o total de recursos despendidos em investimentos de todos os tipos sob os recursos gastos para aquisição de novas terras. Sua importância se justifica para identificar em quais mesorregiões do estado os estabelecimentos agropecuários que investem se mostraram mais propensos a gastar uma fração maior de seus recursos para aquisições de terras, fator que tem potencial de influenciar na dinâmica do mercado.

Cabe salientar que apesar dos estabelecimentos agropecuários da região Baixadas transacionarem poucas unidades de terras (Tabela 10), estes gastaram um percentual de recursos muito superior das demais regiões do estado, mais que o dobro da média do estado (Tabela 13). O fato de essa região apresentar uma baixa dinâmica do mercado de terras pode-se explicar pela proporção dos recursos despendidos pelos estabelecimentos para esse tipo de investimento. Ou seja, o alto gasto pode comprometer boa parcela dos recursos desses

⁸³ Entende-se aqui por bom funcionamento a ausência de variáveis que possam valorizar artificialmente o preço da terra, estimulando fatores especulativos que comprometam a dinâmica do mercado de terras.

estabelecimentos para aquisição de terras o que poderia justificar a baixa dinâmica deste mercado na região e a influência de fatores especulativos.

3.3 - Caracterização dos agentes dinamizadores do mercado de terras rurais

Esta seção dedica-se identificar dentre os investimentos em novos estabelecimentos agropecuários no Rio de Janeiro qual segmento mais investiu em novas propriedades. A discriminação entre os estabelecimentos de característica familiar e patronal se justifica para entender qual tipo de produtor mais investiu, seja na quantidade de unidade ou nos valores despendidos em novas propriedades e quais desses segmentos estão inseridos no mercado de terras e quais estão mais propensos a dinamizá-lo. Para essa análise serão utilizados os dados do Censo Agropecuário de 2006 do segmento MDA/ PRONAF.

Tabela 14 - Número de estabelecimentos agropecuários que investiram em terras por condição do produtor (Unidades)			
Mesorregião Geográfica	Condição do produtor	Total de estabelecimentos	Estabelecimentos adquiridos
Noroeste Fluminense (RJ)	Patronal	2.469	35
	Familiar	7.647	37
Norte Fluminense (RJ)	Patronal	3.023	36
	Familiar	14.330	46
Centro Fluminense (RJ)	Patronal	2.183	31
	Familiar	7.622	31
Baixadas (RJ)	Patronal	806	8
	Familiar	1.464	4
Sul Fluminense (RJ)	Patronal	1.664	10
	Familiar	3.572	13
Metropolitana do Rio de Janeiro (RJ)	Patronal	2.782	39
	Familiar	9.019	27
Rio de Janeiro	Patronal	12.927	159
	Familiar	43.654	158

Fonte: IBGE - Censo Agropecuário 2006

A Tabela 14 apresenta os dados estratificados por tipo de produtor dos investimentos em novas terras. Ao observar esta tabela observa-se um equilíbrio na quantidade de unidades adquiridas entre os segmentos patronal e familiar para todo o estado do Rio de Janeiro, a exceção da mesorregião Baixadas cujos estabelecimentos de característica patronal representam o dobro da quantidade de unidades adquiridas se comparada ao segmento familiar, porém este dado não chega a ser um fator relevante devido a baixa dinâmica do

mercado de terras nessa região. Contudo, a conclusão que se pode chegar é que devido aos elevados preços de terras da região, advindos do processo especulativo, o segmento dos produtores de característica familiar, que a princípio teriam menos recursos se comparado ao setor patronal, teria maiores dificuldades de se inserir e de adquirir terras nessa região. Esta análise dos recursos por segmento fica mais clara ao observar os dados a seguir da Tabela 15.

A Tabela 15 analisa os valores investidos na aquisição de novas terras discriminando o tipo do investidor, tendo em vista que há um equilíbrio na quantidade de estabelecimentos adquiridos (Tabela 14) a análise dos valores despendidos para tal permite compreender qual dos segmentos comprou as terras mais caras e qual dos segmentos tem potencialmente um poder de compra maior. Assim, a capacidade de fazer melhores negócios.

Tabela 15 - Valor dos investimentos em aquisição de estabelecimentos rurais por condição do produtor (Mil Reais)			
Mesorregião Geográfica	Condição do Produtor	Total de investimentos	Valor em aquisições
Noroeste Fluminense (RJ)	Patronal	24.147	2.637
	Familiar	7.222	1.463
Norte Fluminense (RJ)	Patronal	22.236	3.687
	Familiar	5.992	1.144
Centro Fluminense (RJ)	Patronal	24.295	3.320
	Familiar	7.920	891
Baixadas (RJ)	Patronal	8.560	2.590
	Familiar	1.321	248
Sul Fluminense (RJ)	Patronal	18.869	1.333
	Familiar	3.391	550
Metropolitana do Rio de Janeiro (RJ)	Patronal	28.613	4.067
	Familiar	10.701	1.079
Rio de Janeiro	Patronal	126.720	17.633
	Familiar	36.548	5.376

Fonte: IBGE - Censo Agropecuário 2006

Ao observar a Tabela 15 destaca-se que diferente do equilíbrio que apresentou a Tabela 14, que considerava apenas as unidades transacionadas, nesta há uma expressiva diferença de valores gastos pelas características do produtor. Considerando os dados para o estado do Rio de Janeiro os estabelecimentos de característica patronal representaram mais que o triplo dos recursos gastos pelos produtores de característica familiar, esta evidência indica que o setor patronal teria uma capacidade maior para ditar a dinâmica do mercado de terras no estado fluminense e de aproveitar as melhores oportunidades de mercado.

Observa-se que essa expressiva diferença de recursos despendidos para aquisição de terras se manifesta em todas as mesorregiões do estado sem exceção, com destaque para à

região Baixadas. Nesta Mesorregião o investimento em novas terras do setor patronal foi pelo menos dez vezes superior que o setor familiar, onde se observou a região como a que apresentou os indícios mais fortes da presença da atividade especulativa no estado, destaca-se que estes fatos associados permitem-nos supor sobre a possibilidade do setor patronal estar comprando mais terras e terras mais caras, apesar da baixa dinâmica do mercado, na expectativa de futura valorização.

A disparidade na capacidade de investimentos entre esses dois segmentos ficaram nítidas ao se comparar as Tabelas 14 e Tabela 15, cujo setor patronal dispõe de uma quantia de recursos muito superior para aquisição de novas terras se comparadas ao setor familiar. Ou seja, a análise dos dados dessas tabelas indica a possibilidade do potencial de compra do setor patronal permitir que este invista em terras de melhor qualidade, no que se refere à fertilidade ou mesmo localização, de maneira que este fato represente um custo de produção menor que os produtores de característica familiar, se o objetivo destes compradores for a aquisição para produzir. Vale ressaltar que essa diferença de valores despendidos também pode reforçar a possibilidade do caráter especulativo das terras no estado fluminense.

Outro questionamento a ser feito a partir da análise destes dados e que fica mais nítido ao observar a Tabela 16 é que se o setor patronal tem uma maior capacidade de investimento e assim a possibilidade de adquirir terras mais férteis ou melhor localizadas, estes terão um custo de investimento para produção menor se comparada a agricultura familiar. Ou seja, o pequeno produtor familiar que dispor de recursos para investir em um novo estabelecimento agropecuário no estado do Rio de Janeiro necessitará de um montante maior de recursos para alocar em infraestrutura de produção, ou/e terá um maior custo para escoar sua produção para se manter em nível competitivo de modo a se inserir ao mercado. Considerando que esta visão representa como a única condição de sobrevivência no campo, de maneira produtiva, a inserir-se no mercado, o resultado é o estímulo ao processo expulsão de pequenos produtores do campo e a intensificação do processo de esvaziamento rural fluminense. Este entendimento que também reforça as características de modificação do modo de produção da agricultura familiar transformando-os em pequenos produtores ou transformando-os em assalariados, assim como afirma Oliveira (2007, p. 61) "como tendência geral, o capital tende a impor as relações de trabalho assalariado a todas atividades econômicas"

Tabela 16 - Percentual dos investimentos em novas terras pela condição do produtor			
Mesorregião Geográfica	Condição do produtor que investiu	Percentual de todos os investimentos	Percentual de investimento em novas terras
Noroeste Fluminense (RJ)	Patronal	77	8
	Familiar	23	5
Norte Fluminense (RJ)	Patronal	79	13
	Familiar	21	4
Centro Fluminense (RJ)	Patronal	75	10
	Familiar	25	3
Baixadas (RJ)	Patronal	87	26
	Familiar	13	3
Sul Fluminense (RJ)	Patronal	85	6
	Familiar	15	2
Metropolitana do Rio de Janeiro (RJ)	Patronal	73	10
	Familiar	27	3
Rio de Janeiro	Patronal	78	11
	Familiar	22	3

Fonte: IBGE - Censo Agropecuário 2006

A Tabela 16 expressa o percentual dos valores despendidos pela característica do produtor e a sua participação no mercado de terras de sua região. Na coluna denominada Percentual de todos os investimentos desmembra a participação, no que refere se a valores gastos em investimento de todos os tipos e a participação pelas características destes produtores, percebe-se que em todas as mesorregiões do estado do Rio de Janeiro a quantidade de investimentos pelos estabelecimentos do perfil patronal se sobrepõe de maneira pujante aos de característica familiar indicando que a capacidade de investimentos desse setor é muito superior. Também de maneira majoritária delibera sobre a alocação de recursos para aquisição de novas terras, conforme a coluna da direita que representa a proporção de investimento em novas terras, cabendo ao setor familiar apenas participar das transações de estabelecimentos de menor valor⁸⁴, segundo a análise dos dados de estabelecimentos adquiridos e valores despendidos estratificados pela condição do produtor.

Considerando que o preço das terras agrícolas, entre outras variáveis, sofre impacto da pressão exercido pela força de oferta e demanda e que a oferta de terras é limitada devido as

⁸⁴ O entendimento de que os produtores agrícolas de característica familiar são os que movimentam as terras de menor valor, porque, no que se refere a quantidade de unidade transacionadas no mercado(Tabela 14), apresentam um equilíbrio em quase todas as mesorregiões ao analisar os estabelecimentos familiar e patronal, enquanto que ao analisar a tabela de valores gastos com essas transações (Tabela 15) o setor patronal se destaca de maneira imponente. Essa análise pode ser corroborada ainda de maneira ao analisar a proporção de investimentos em novas terras da Tabela 16, cujo o setor patronal se destaca em todas as regiões.

suas características, e que o setor patronal no estado do Rio de Janeiro concentra o poder econômico no que se refere a valores destinados a investimento em novas terras reforça a ideia de que a participação do segmento familiar no mercado de terras fica limitada a sua capacidade de investimento, esta que segundo a análise de dados feita até aqui se mostrou muito inferior se comparado ao setor patronal. Ou seja, o baixo poder aquisitivo do segmento de produtores de característica familiar reduz a possibilidade de participar em par de igualdades, de maneira que possibilite disputar as terras de melhor qualidade ou melhor localizadas.

O caráter especulativo inviabiliza a democratização das terras via mercado e em última instância acentua as desigualdades já existentes. O preço inflado artificialmente pelo efeito da especulação imobiliária exclui muitos demandantes de terras, principalmente os de característica familiar que dispõem de uma maior restrição orçamentária. Em suma, uma considerável parcela de agricultores do segmento familiar são impossibilitados de participar do mercado de terras ou ficam a mercê de escolher terras de qualidade inferior devido aos efeitos especulativos que ditam o preço de mercado das terras agrícolas e conseqüentemente são destinados a ter um custo de produção maior nessas terras.

Estes fatores especulativos que incidem sobre o preço da terra revelam uma característica irracional do modo de produção capitalista na agricultura. Essa que se resulta da apropriação privada da terra para fins não produtivos valorizando-a acima dos seus rendimentos produtivos. Ou seja, valorizando mesmo sem produzir.

3.4 - Análise sobre o crédito fundiário no Rio de Janeiro

O primeiro capítulo deste trabalho apresentou as condições, motivações e principais entusiastas políticos e econômicos para o surgimento do Programa Nacional de Crédito Fundiário. Nele se fez uma reconstrução histórica e uma análise crítica sobre o surgimento deste programa, considerando os principais fatores que nortearam os critérios deste programa que para diversos autores foi denominado por reforma agrária de mercado. Esta seção destina-se a fazer uma análise quantitativa do crédito fundiário, com a finalidade de estudar sua capacidade para atender a demanda de potenciais beneficiários e a quantidade de terras necessárias para isso.

O Programa Nacional de Crédito Fundiário surge para atender a demanda por terras dos que a possuem em quantidade insuficiente e dos trabalhadores rurais sem terra interessados em se tornar proprietários, sua proposta tem por objetivo reduzir à pobreza no

campo através do acesso à propriedade privada rural via condições de mercado e financiada pelo fundo de terras, do orçamento da União.

Para a análise sobre a capacidade do PNCF em atender as demandas potenciais de terras para o estado fluminense propõe-se criar uma estimativa de potenciais beneficiários do programa (Tabela 17), considerando suas exigências legais⁸⁵. Para estimar esses números foram considerados os critérios da linha de crédito de Combate a Pobreza Rural, cujos requisitos solicitados se referem à renda, patrimônio e experiência.

Tabela 17 - Estimativa do número de beneficiários potenciais do projeto de crédito fundiário						
Mesorregião Geográfica	Proprietário	Arrendatário	Parceiro	Ocupantes	Assalariados	Total
Noroeste Fluminense	1.868	56	52	220	1.967	4.163
Norte Fluminense	3.197	96	88	377	3.996	7.754
Centro Fluminense	1.964	59	54	232	2.230	4.539
Baixadas	425	13	12	50	584	1.084
Sul Fluminense	975	29	27	115	1.065	2.211
Metropolitana	2.213	66	61	261	2.774	5.375
Rio de Janeiro	10.642	318	294	1.255	12.616	25.125

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Censo agropecuário de 2006, de Eliseu Alves, *et al* (2012) e de Di Sabbato (2008).

No que se refere à metodologia de pesquisa para a formulação deste indicador de potenciais beneficiários (Tabela 17), os dados cruzados consideraram o tempo de experiência dos proprietários fornecida pelo IBGE, Censo Agropecuário 2006. Para estimar o patrimônio e renda foi criado um indicador *proxy*, para tal foram consideradas as Tabelas 6, 9 e 14 do artigo *lucratividade da agricultura* de Alves, Souza e Rocha publicado pela Revista de Política Agrícola no ano de 2012. Para estimar a renda foi considerado a faixa de renda de até 2 salários mínimos mensais do ano de 2006, que fora reajustado para o valor de 350 reais para este ano. Para estimar o patrimônio, seguindo os critérios deste artigo (ALVES; *et al*, 2012), foram considerados os estabelecimentos com renda líquida não negativas de até dois salários mínimos mensais cujo valor estimado do patrimônio estabelecido era de R\$ 12.509,33 para essa faixa de renda. Para se chegar ao número de assalariados, devido a escassez de dados disponíveis, foi feita uma estimativa *proxy* baseada no número de assalariados potenciais

⁸⁵ Dentre as exigências legais consideradas para estar apto a participar do PNCF foram considerados os requisitos da linha de crédito de Combate a Pobreza Rural renda anual no valor de até 9 mil reais anuais, com patrimônio de 15 mil reais e experiência na agricultura de 5 anos. Fonte: http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_img_19/cartilha_pncf%20-%202%20edi%C3%A7%C3%A3o.pdf

beneficiários calculados na tese de doutorado de Di Sabbato (2008) e aplicado proporcionalmente à realidade do estado do Rio de Janeiro.

Ao analisar a Tabela 17 observa-se que as duas mesorregiões, Norte fluminense e Metropolitana, que se sobressaem diante das outras no que se refere a potenciais beneficiários, apresentam um fator histórico em comum. O fato de ambas terem sido os principais pontos de conflitos agrários no estado do Rio de Janeiro, principalmente no período da redemocratização, conforme explanado no Capítulo 2.

A título de exemplo, a região periférica a cidade do Rio de Janeiro, conhecida como Baixada fluminense⁸⁶, foi alvo de intensa disputa territorial e da ação de grileiros, motivados por fatores especulativos desde o período pré-ditadura e se estendendo até o período pós-redemocratização⁸⁷ essa histórica e intensa disputa política pela terra foi motivada em um primeiro momento pela situação de pobreza dos agricultores da região e posteriormente devido a um movimento de fuga dos desempregados urbanos assolados pela crise no período final da ditadura, como destacado no capítulo anterior. Fatores estes que podem ajudar a explicar o destaque que a mesorregião teve neste indicador de potenciais beneficiários e na insuficiência de terras para os produtores agrícolas da região.

A região Norte fluminense também protagonizou um dos "principais polos de disputa em torno de um projeto de ordenamento territorial"⁸⁸ e também a que apresenta a maior quantidade de potenciais beneficiários do estado (Tabela 17), um dos indícios para este elevado número pode ser devido a sua trajetória agrícola no sistema de grandes propriedades e a produção quase que exclusiva de cana-de-açúcar. Apesar da política de estímulo à produção sucroalcooleira do PROALCOOL no período da modernização não ter sido o suficiente para melhorar as condições dos pequenos produtores agrícolas da região⁸⁹. Estas pelo contrário, como já afirmado no Capítulo 2, provocaram alterações significativas nos arranjos produtivos locais desencadeando uma centralização do capital, subordinação da agricultura a indústria e

⁸⁶ O recorte espacial denominado aqui como Baixada fluminense não faz referência a mesorregião Baixadas, mas sim aos municípios da região Metropolitana do Rio que são: São João de Meriti, Belford Roxo, Duque de Caxias, Mesquita, Nova Iguaçu, Nilópolis e Queimados.

⁸⁷ Estes conflitos citados neste espaço de tempo se interromperam no período ditatorial por conta da repressão e da dissolução dos principais movimentos sociais ligados à causa. As desapropriações conquistadas pelos movimentos sociais foram revertidas na justificativa da vocação urbana.

⁸⁸ Afirmação feita por Alentejano (2003).

⁸⁹ O PROALCOOL assim como as demais políticas agrícolas surgidas no bojo da modernização, como já analisadas no primeiro capítulo deste trabalho, tinha por objetivo transformar a vida social rural através do aumento da produtividade. Porém, como já mencionado também no segundo capítulo desta dissertação estas agravaram a condição social do pequeno produtor rural, em especial na região Norte fluminense. Contudo, o destaque para o maior número de potenciais beneficiários para esta região pode estar relacionada a sua extensão territorial rural e quantidade de estabelecimentos e produtores agrícolas, se comparadas as outras regiões do estado.

concentração fundiária. Assim, a adoção de tais políticas alinhadas aos preceitos da modernização agrícola pode ser uma das razões que levaram a região a figurar entre a que apresenta a maior quantidade de produtores rurais aptos a participar do PNCF. Ou seja, a região que apresenta um maior número de agricultores em condições precárias que não permite a sua subsistência e progresso socioeconômico.

A estimativa da quantidade de hectares necessários para atender a demanda do estado do Rio de Janeiro (Tabela 18) tem origem no cruzamento de dados da tabela de estimativa do indicador de potenciais beneficiários (Tabela 17) com a média do módulo fiscal municipal⁹⁰ de cada mesorregião, disponibilizado pelo INCRA, considerando como parâmetro a menor fração da pequena propriedade rural, que representa a quantidade mínima necessária para a subsistência e desenvolvimento socioeconômico da família beneficiária.

Outra região que se destaca ao observar a Tabela 17 é a mesorregião Baixadas, diferente das analisadas anteriormente, esta se sobressai por apresentar o menor número de potenciais beneficiários, assim como a menor dinâmica de terras do estado, conforme a Tabela 10. Credita-se a este fato possivelmente as mudanças na característica da população rural da região. A região que passou por um forte processo de desruralização, perda da importância rural, um intenso processo de urbanização e acentuado efeito especulativo sobre as terras da região, seja por conta do turismo ou pela expansão das atividades ligadas a atender o efeito pendulo dos trabalhadores ligados a exploração do petróleo da região Norte, conforme explicado no capítulo anterior.

Tabela 18 - Estimativa de necessidade de terras para atender o PNCF (ha)		
Mesorregião Geográfica	Total de hectares demandados	Percentual de terras demandadas
Noroeste Fluminense	123.933	26%
Norte Fluminense	93.048	20%
Centro Fluminense	133.901	28%
Baixadas	16.260	3%
Sul Fluminense	46.431	10%
Metropolitana	60.576	13%
Rio de Janeiro	474.148	100%

Fonte: Elaboração com dados da tabela 17 cruzados com os módulos fiscais municipais disponibilizados pelo INCRA.

⁹⁰ Os dados referente a média dos módulos fiscais por mesorregião encontram-se no anexo 1 ao final do trabalho.

Destaca-se ao observar a Tabela 18 que as mesorregiões que mais demandam terras para a agricultura são respectivamente o Centro, Noroeste e Norte. Essas juntas correspondem por 74%⁹¹ da demanda de terras do estado. Apesar das regiões Centro e Noroeste não figurarem entre as que apresentam mais famílias potenciais beneficiárias (Tabela 17) estas se apresentam como uma das maiores demandantes de terra por apresentar a maior quantidade de hectares por módulos fiscais do estado, conforme apresentado no Anexo 1. Diferente da região Norte que apesar de ser a região que apresenta a maior quantidade de potenciais beneficiários, apresenta segunda menor média de hectares por módulo fiscal do estado, sendo superior apenas a região Metropolitana.

Uma característica em comum a essas três mesorregiões que se destacam na quantidade potencial de terras demandadas é justamente por essas figurarem dentre as que possuem as maiores áreas de pastagem do estado (Tabela 8), em especial sobre o controle do setor patronal (Tabela 9). A pecuária que tem por característica absorver menos mão de obra que outras atividades do campo e pode indicar um fator relevante para o esvaziamento rural. Outro efeito dessa pecuarização é a transformação destes agricultores em assalariados, que sem terra para produzir e sem empregos vivem sob condições precárias, contribuindo para que estas regiões se destaquem como as principais demandantes de terras. Outra característica da pecuária relevante a ser retomada nesta etapa do estudo é a ocupação de grandes extensões territoriais a fim de aparentar produtividade da terra, fator que pode indicar a utilização destas terras para fins especulativos.

A título de observação a mesorregião Baixadas é a que apresenta menor quantidade de potenciais beneficiários, assim como a que apresenta a menor demanda por terras para o estado, apenas 3% de toda terra demandada para o estado corresponde a esta mesorregião, conforme a Tabela 18, o fator que pode justificar esta pouca demanda por terras é o seu histórico relacionado a agricultura pouco desenvolvida.

Para averiguar a amplitude de alcance do PNCF propõe-se a comparação das Estimativas de potenciais beneficiários e Necessidade de terras rurais aos números executados pelo programa no que se refere as famílias beneficiadas e a quantidade de terras (Tabela 19), considerando os dados extraídos do Ministério do Desenvolvimento Agrário⁹².

⁹¹ Para chegar a esse percentual foi considerada a soma das três mesorregiões e dividido pela demanda total do estado.

⁹² Dados extraídos do site: nead.mda.gov.br/politicas

Tabela 19 - Número de beneficiados, área e valores executados do PNCF para o período compreendido entre 2003 - 2010						
Mesorregião Geográfica	Nº de famílias	Área adquirida (ha)	Valor contratado (R\$)	R\$/hectares	R\$/família	Área por família (ha)
Noroeste Fluminense (RJ)	105	1.209,69	3.057.760,00	2.527,72	29.121,52	11,52
Norte Fluminense (RJ)	7	139,26	279.350,00	2.005,96	39.907,14	19,89
Centro Fluminense (RJ)	295	3.594,01	9.823.293,13	2.733,24	33.299,30	12,18
Baixadas (RJ)	-	-	-	-	-	-
Sul Fluminense (RJ)	48	626,98	1.171.050,00	1.867,76	24.396,88	13,06
Metropolitana (RJ)	9	105,28	199.200,00	1.892,10	22.133,33	11,70
Rio de Janeiro	464	5.675,22	14.530.653,13	2.560,37	31.316,06	12,23

Fonte: Formulação própria a partir dos dados do Ministério de Desenvolvimento Agrário

Será considerado para efeitos de análise a quantidade de famílias beneficiárias, área destinada e os valores executados pelo programa para cada mesorregião, no intuito de concluir quais dessas mesorregiões mais se beneficiaram deste programa e os possíveis motivos dessa relação com a dinâmica de mercado analisado na seção anterior. Assim como, para efeitos de uma análise mais precisa, será elaborado a média de recursos gastos por esse programa por hectare, para cada família contemplada e a área média adquirida por família e mesorregião do estado.

Conforme os dados para o estado sobre o montante de potenciais beneficiários do programa, estimado em 25.125 para o Rio de Janeiro (Tabela 17). Se comparado aos números oficiais do programa percebe-se que apenas 464 famílias (Tabela 19) foram beneficiadas pelo PNCF no período. A diferença entre o estimado e o realizado, que não chega a alcançar 2% do total no espaço de 8 anos, expressa a pouca relevância do crédito fundiário para solucionar a carência das famílias por terras agricultáveis e não se mostrar como uma política capaz de alterar a concentrada estrutura fundiária do estado.

No que se refere à região que possui o maior número de famílias necessitando por terras, a região Norte fluminense, dentre as mesorregiões do estado foi a que apresentou a menor quantidade de beneficiados do programa, apenas 7, a exceção da região Baixadas que não foram registradas movimentações do programa para o período. Os critérios que motivam a ação do PNCF, que deveria ser no sentido do combate à pobreza rural, ficam incertos, tendo em vista que região a que mais têm demandantes foi uma das que menos se beneficiou com o programa. Apontando para a possibilidade de problemas na execução do programa.

Observando que na região Baixadas, a única das mesorregiões do estado a não registrar sequer uma terra adquirida e nenhuma família beneficiada via crédito fundiário para

o período analisado (Tabela 19). Credita-se a este fato possivelmente a baixa dinâmica no mercado fundiário, a supervalorização das terras, devidos a efeitos especulativos na região e também a baixa demanda por terras por potenciais beneficiários.

Apesar da mesorregião Metropolitana ser uma das que figuram entre as que mais detém potenciais beneficiários e que mais necessita de terras para atender essa demanda esta também não obteve grande volume de recursos para o PNCF. Pode se creditar a isto, assim como para a região Baixada o fato do intenso fator especulativo para a região.

No que se refere à análise sobre quantidade de terras demandadas pelos potenciais beneficiários e a quantidade disponibilizada pelo PNCF, percebe-se, assim como na análise das famílias atendidas, que esta também se mostrou insuficiente para alterar a estrutura fundiária, apenas 5.675,22 hectares (Tabela 19) foram comercializados atendendo as famílias contempladas pelo programa ao passo que a demanda potencial para o estado é de 474.148 hectares (Tabela 18). Ou seja, no espaço de 8 anos analisado pelo presente trabalho, pouco mais de 1% da demanda potencial foi atendida, número que representa um percentual ainda menor que o de famílias contempladas.

Conforme os dados da Tabela 19 a região Centro fluminense foi a que concentrou a maior parte dos recursos do programa, atendendo a maior quantidade de famílias e a maior parte da demanda de terras para o estado do Rio. Considerando as famílias atendidas pelo programa e a quantidade de hectares disponibilizados, aproximadamente 63% do total de famílias atendidas e de hectares comercializados para o estado ocorreram na mesorregião Centro fluminense. Se considerar os valores despendidos pelo programa para o estado aproximadamente 68% do volume de recursos foram concentrados nesta mesorregião.⁹³

Na coluna R\$/hectares da Tabela 19, que analisa o custo médio por hectare do PNCF para cada mesorregião, ao observar estes dados destaca-se que a região Centro fluminense foi a que apresentou o maior valor médio por hectare e o segundo maior gasto por família do estado. Porém, a área média em hectares adquirida por família nesta mesorregião, 12 ha (Tabela 19) foi muito inferior à média do módulo fiscal para a região, 29,5 ha (Anexo 1), menos da metade do necessário para o desenvolvimento socioeconômico das famílias beneficiadas. Ou seja, a principal região beneficiada pelo PNCF foi justamente a que apresentou o maior custo médio de aquisição e cujo mercado de terras não figura entre os mais dinâmicos do estado, conforme análise feita na seção 3.2 deste trabalho, fator que pode

⁹³ Para se chegar aos valores percentuais deste parágrafo foi feita uma divisão dos números referentes a região Centro fluminense pelo valor total para o estado.

indicar que o custo de aquisição das terras não necessariamente influenciou na implementação do PNCF.

Surgem outros questionamentos ao aprofundar a análise do PNCF na mesorregião Centro fluminense. Observa-se que esta, apesar de ser a que recebe a maior parcela de recursos do programa, se mostrou aquém do necessário para alterar a estrutura fundiária da região, a quantidade de terras disponibilizada para os beneficiários ser insuficiente para o desenvolvimento socioeconômico e o elevado custo médio por hectare da região, se comparado às demais do estado. Observa-se que esta figura dentre as regiões que apresentam como principal atividade, no que se refere à ocupação territorial, a pecuária, que por sua vez se caracteriza, como já destacado anteriormente, por indicar a possibilidade da utilização da terra para efeitos especulativos. Ou seja, o questionamento que se insurge deste debate é a possibilidade da utilização do PNCF para ganhos do setor patronal a partir da venda de terras via esta política de Estado.

Outro ponto importante a ser destacado na análise do crédito fundiário é a quantidade média de hectares disponibilizada por família para cada mesorregião, a última coluna à direita na Tabela 19. Assim, observa-se que a exceção das regiões Norte e Metropolitana, em todas as demais mesorregiões a quantidade média de terras adquiridas via PNCF foi inferior à média do módulo fiscal da região, conforme o Anexo 1. Ou seja, além do programa ter atendido um número inferior à demanda de potenciais beneficiários e de hectares em todas as mesorregiões, e conseqüentemente para todo o estado, as famílias contempladas com o financiamento via crédito fundiário para aquisição de suas terras adquiriram terras em quantidade inferior a um módulo fiscal, insuficientes para a subsistência e desenvolvimento socioeconômico das famílias.

A coluna R\$/família da Tabela 19 analisa o custo médio por família do programa para cada mesorregião, assim, observa-se que a região que apresentou o maior valor despendido por família para o PNCF foi à região Norte fluminense, porém, justifica-se esse valor maior devido ser a região que dispôs a maior quantidade de terras por família para o PNCF do estado, mesmo sendo esta a região que teve o menor custo por hectare do estado fluminense. Apesar de a região Metropolitana ser a que apresentou o menor custo médio por família, a aquisição de terras por família superou a de um módulo fiscal para a região, assim poderia afirmar que esta foi a região que apresentou o melhor custo benefício do programa para o estado, entretanto, apenas 9 famílias foram beneficiadas nessa região, número que se mostra insuficiente para alterar a estrutura fundiária da região.

3.5 - Avaliação da reforma agrária pela função social da terra

Esta seção é dedicada a analisar os números do programa de reforma agrária pela função social da terra e possíveis fatores que motivaram maior dinâmica desta em determinadas mesorregiões em detrimento de outras. A título de comparação, para entender se o PNCF se sobrepôs ou se funcionou de maneira complementar a proposta de reforma agrária desapropriacionista. Os valores executados para este programa serão também comparados aos valores destinados a reforma agrária pela função social da terra, assim como a quantidade de famílias que se beneficiaram e a quantidade de hectares disponibilizado para cada programa por mesorregião.

Cabe salientar que o conceito de reforma agrária é mais amplo que apenas as desapropriações, englobam outras formas de aquisição de terras como: através da compra, retomada de terras públicas griladas e a arrecadação de terras públicas devolutas. Porém, esta seção se atentará ao principal ponto da política de reforma agrária pela função social da terra, as desapropriações. A análise dessa seção se embasará exclusivamente nos dados referentes às desapropriações. Estas que são de tamanha importância para a reforma agrária que Oliveira (2007, p. 177) afirma ao se referir as desapropriações que "ao abandonar o instrumento principal para aquisição de terra, o governo abandona o conceito de reforma agrária" Assim, será denominada por vezes a reforma agrária pela função social da terra será denominada de reforma agrária desapropriacionista.

Os dados da Tabela 20 a seguir foram extraídos do Instituto Nacional de Colonização e Reforma agrária (INCRA) para o período entre 2003 e 2010. Porém, segundo informações concedidas pelo chefe da Divisão de Obtenção e Implementação de Assentamentos da regional SR-07⁹⁴, correspondente ao estado do Rio de Janeiro, as desapropriações ocorridas no estado só ocorreram até o ano de 2007, após esse período nenhuma terra, família ou hectare foi oriundo do processo de desapropriação. Assim, apesar da análise dos dados para o período estudado ser entre 2003-2010, a Tabela 20 constam apenas os valores para o período 2003-2007.

⁹⁴ Os dados referentes aos valores de desapropriações para o período estudado foram obtidos a partir de um processo referente à solicitação do requerimento 2646147 aberto pelo discente na secretaria regional do INCRA.

Tabela 20 - Número de assentados, área e valores executados em desapropriações para o período compreendido entre 2003 - 2007							
Mesorregião Geográfica	Capacidade de famílias	Famílias assentadas	Área adquirida (ha)	Valor executado (R\$)	R\$/hectares	R\$/família	Área por família (ha)
Noroeste Fluminense (RJ)	125	56	2.379,48	6.229.711,36	2.618,10	111.244,85	42,49
Norte Fluminense (RJ)	357	317	6.365,71	14.587.647,60	2.291,60	46.017,82	20,08
Centro Fluminense (RJ)	-	-	-	-	-	-	-
Baixadas (RJ)	40	40	484,00	921.441,66	1.903,81	23.036,04	12,1
Sul Fluminense (RJ)	155	124	3.469,56	6.056.706,68	1.745,67	48.844,41	27,98
Metropolitana (RJ)	8	8	163,08	395.561,85	2.425,57	49.445,23	20,385
Rio de Janeiro	685	545	12.861,83	28.191.069,15	2.191,84	51.726,73	23,60

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA

Ao observar a Tabela 20 destaca-se a região Norte fluminense como a que concentrou o maior volume absoluto de recursos, famílias e hectares oriundos do processo de desapropriação no estado do Rio de Janeiro. Aproximadamente metade desses números analisados se concentrou nessa mesorregião. Esta região, como já destacado anteriormente, é um dos principais pontos de resistência na luta pela terra do estado, local onde encontra-se um projeto popular pela democratização do acesso a terra mais forte do estado (ALENTEJANO, 2003). Fator que contribuiu para pressionar os órgãos públicos para que ocorram essas desapropriações. Ou seja, a concentração fundiária oriunda do processo de modernização agrícola que a região passou da década de 1970 precarizou as condições de vida dos trabalhadores rurais da região e atraiu a atenção de movimentos sociais que pressionaram para aplicação da função social da terra. Tal como afirma Alentejano (2003):

"[...] a falência de uma grande quantidade de usinas - cerca de 10 - na década de 1990, provocando aumento da improdutividade da terra e do desemprego, tem atraído a atenção de movimentos sociais como o MST para a região. Isto poderá transformá-la em um novo pólo da luta pela reforma agrária no país". (ALENTEJANO, 1997, p. 78)

No que se refere à região Metropolitana onde encontra-se um dos maiores números de potenciais beneficiários, apresentou um dos piores indicadores de gastos em desapropriações, representando pouco mais de 1%⁹⁵ do valor total em desapropriações gasto pelo estado e

⁹⁵ Chegou-se a esse número dividindo o valor gasto na mesorregião metropolitana pelo montante gasto em todo o estado do Rio.

beneficiando apenas 8 famílias. Pode-se tentar compreender esse baixo desempenho, no que se refere a famílias, área e valores, ao forte fator especulativo da região e a expectativa de expansão da malha urbana como um determinante para isso, traduzindo-se no segundo maior valor médio gasto por hectare e por família do estado. Contudo, a quantidade de terras disponibilizada aos assentados, em termos exclusivamente numéricos, foi superior a média do módulo fiscal desta mesorregião.

Na mesorregião Noroeste, ao observar a coluna R\$/hectares, que analisa o custo médio por hectare da reforma agrária desapropriacionista para cada mesorregião, a análise destes dados destaca que esta região foi a que apresentou o maior valor médio por hectare do estado. Porém, a área média em hectares adquirida por família nesta mesorregião, 42,49 ha (Tabela 19) foi muito superior à média do módulo fiscal para a região, 29,77 ha (Anexo 1). Apesar de apresentar o maior gasto por hectare na região os assentados da reforma agrária nesta região, pelo menos em números de hectares, dispõem de uma extensão territorial que possibilitaria o progresso socioeconômico das famílias beneficiadas, estes dispõem da maior porção de terras por família do estado. O gasto médio por família foi muito superior ao restante do estado, mais que o dobro da média estadual, porém isso se justifica pela grande capacidade ociosa nos assentamentos, no que refere à capacidade de ocupação dos assentamentos e a quantidade de famílias assentadas.

Ao analisar a Tabela 20 nota-se que os assentamentos oriundos da reforma agrária pela função social da terra das regiões Noroeste, Norte e Sul fluminense têm a capacidade para comportar mais famílias do que de fato estaria assentada, em especial a região Noroeste cujo apenas 45% da capacidade do assentamento está ocupado. Este dado aponta para a possibilidade da ausência de políticas complementares para manter o assentado na terra. Apesar da desapropriação da terra ser de grande importância para a democratização da estrutura fundiária ela por si só não é o suficiente, o Estado precisa oferecer as condições para que estes beneficiários se mantenham na terra, de modo a estimular a produção de alimento que garanta a soberania alimentar, integrando diferentes atividades econômicas, estimulando a distribuição de renda e investindo em saúde, educação, cultura e lazer para os assentados.

A reforma agrária não pode ser analisada apenas pelos números de desapropriações, mas também pela qualidade com que é feita, a sua capacidade de mudança da vida desses beneficiários e a manutenção destas famílias no campo. No que se refere às dificuldades desses assentados Oliveira (2007, p. 151) afirma, "os camponeses lutam no Brasil em duas frentes, uma para entrar na terra, para se tornarem camponeses proprietários, e em outra frente, lutam para permanecerem na terra como produtores de matérias-primas para a indústria

e alimentos fundamentais à sociedade brasileira". Destaca-se que o conceito de camponês utilizado por Oliveira (2007, p.180) refere-se ao "pequeno produtor familiar do campo".

A mesorregião Sul fluminense, que aparece como a segunda principal região afetada pelas desapropriações, com 124 famílias assentadas e 3.469,56 hectares desapropriados para a reforma agrária. Esta região que figura entre a que teve o menor custo médio por hectare do estado disponibilizando em média 27,98 ha por família, destaca-se que a média da área mínima disponibilizada por latifúndio é de 21,08 ha (Anexo 1).

A exceção da mesorregião Baixadas, todas as regiões do estado fluminense que registraram desapropriações disponibilizaram área superior à área média mínima utilizada para evitar o minifúndio⁹⁶, conforme Anexo 1. Cabe enfatizar que apenas desapropriar não é o suficiente para modificar as condições sociais e de fato promover o desenvolvimento socioeconômico dessas famílias é preciso apoiar a produção familiar por meio de outras políticas como de crédito e seguro agrícola a todos os assentados.

3.6 - Comparação entre o PNCF e a reforma agrária pela função social da terra

Esta seção tem por objetivo comparar o Programa Nacional de Crédito Fundiário com a proposta de reforma agrária desapropriacionista, com objetivo de melhor entender a dinâmica desses programas no estado e se funcionaram de maneira complementar ou substitutiva, para tal se utilizará uma análise entre as Tabelas 20 e 21. Posteriormente, para melhor comparação dos números de tais programas será apresentado outra Tabela a seguir em que se cria uma proporção de importância dos indicadores do programa frente a sua participação na soma total dos dois programas.

A primeira observação relevante ao analisar comparativamente as Tabelas 20 e 21 da seção anterior é que a mesorregião Centro fluminense, que concentrou boa parcela dos recursos destinados ao PNCF, não apresentou sequer uma desapropriação para o mesmo período. Ou seja, nesta região a proposta de crédito fundiário se sobrepôs as desapropriações, todos os agricultores que passaram a ter acesso a terras as adquiriram por meio de financiamento via programas de governo, o valor médio por hectare gasto neste programa foi superior a todos os outros se comparado as colunas R\$/hectare das tabelas supracitadas por mesorregião, o que aponta a possibilidade do PNCF estar funcionando de maneira a

⁹⁶ Ressalta-se que esta mesorregião foi a que menos gastou recursos por família, menos da metade da média do estado.

remunerar os concentradores de terras dessa região sem fornecer terras em quantidade suficiente para o progresso econômico e social das famílias.

A região Baixadas não apresentou famílias beneficiadas ou terras adquiridas via PNCF no período analisado. Os dados referentes às desapropriações também não foram muito expressivos, sendo essa região a segunda que menos assentou famílias e a segunda menor área desapropriada do estado. Justifica-se esse baixo desempenho em ambos os programas aos fatores especulativos já apresentados por esse trabalho. Fator que também pode justificar o fraco desempenho em ambos os programas para a mesorregião Metropolitana.

A mesorregião Metropolitana somado os dois programas beneficiou apenas 17 famílias, porém, as oito famílias assentadas em terras oriundas de desapropriação receberam uma porção de terras muito superior, 20,39 hectares (Tabela 20) se comparada aos nove beneficiários do PNCF que adquiriram apenas 11,7 ha (Tabela 19). No que se refere ao preço da terra, apesar das desapropriações terem tido um custo médio maior por hectare que as referentes ao PNCF estes foram pagos com título da dívida pública.

A região Norte fluminense, que apresentou os números mais expressivos para desapropriações no estado, figura entre as que têm o desempenho mais fraco quando analisamos o PNCF, mesmo essa mesorregião figurando entre as que apresentam o mercado de terras mais dinâmico. Isso leva a considerar que a pressão exercida pelos movimentos sociais ligados a terra pode ser o principal fator responsável pelo acesso a terras nessa região, tendo em vista que a ocupação das terras improdutivas, ou que não estejam cumprindo com a sua função social, conforme prevê a CF de 1988, fazem parte do processo de desapropriação, assim, nesta região a reforma agrária pela função social da terra se sobrepôs aos métodos pela via de mercado. A área por família, se comparado os dois programas, não se mostrou muito divergente, apresentando uma pequena diferença em favor dos assentados em terras desapropriadas, que por sua vez teve um custo médio por hectare e por família superior se comparado ao PNCF.

Comparando os dois programas analisados nessa seção e seus dados referentes a região Sul fluminense, observa-se que as famílias assentadas em terras desapropriadas tiveram um porção de terras muito superior , 27,98 ha (Tabela 20), comparada às do PNCF 13.06 ha (Tabela 19), o que facilitaria a permanência dessas famílias em suas terras, pois estes a tem em quantidade teoricamente suficiente para o seu progresso econômico e social, tendo em vista que a área média mínima para cada família nesta mesorregião é de 21,08 ha (Anexo 1). Os recursos despendidos pela União para cada família nesses programas foi numa importância

duas vezes superior no programa desapropriacionista que no crédito fundiário. Porém, o custo médio por hectare foi menor na reforma agrária da CN que no PNCF.

Observa-se que em todas as mesorregiões às famílias assentadas obtiveram uma quantidade de terras muito superior que as beneficiárias do PNCF, com destaque para a região Noroeste fluminense que obteve uma importância quase quatro vezes maior 42,49 ha frente a 11,52 ha do PNCF. Tendo o custo médio por hectare, nos dois programas, valores próximos.

A Tabela 21 tem por objetivo facilitar a comparação entre os dois programas e os números referentes a eles. Esses indicadores foram alcançados a partir de seus respectivos números divididos pela soma dos valores totais dos dois programas. Tais indicadores buscam traçar a participação comparativa entre os dois programas analisados e sua atividade no que se refere ao número de famílias, área e valores.

Tabela 21 - Proporção de comparação entre o PNCF e as Desapropriações						
Mesorregião Geográfica	PNCF			Desapropriações		
	Nº de famílias	Área adquirida	Valor gasto	Nº de famílias	Área adquirida	Valor gasto
Noroeste Fluminense (RJ)	65%	34%	33%	35%	66%	67%
Norte Fluminense (RJ)	2%	2%	2%	98%	98%	98%
Centro Fluminense (RJ)	100%	100%	100%	0%	0%	0%
Baixadas (RJ)	0%	0%	0%	100%	100%	100%
Sul Fluminense (RJ)	28%	15%	16%	72%	85%	84%
Metropolitana (RJ)	53%	39%	33%	47%	61%	67%
Rio de Janeiro	46%	31%	34%	54%	69%	66%

Fonte: Elaboração própria com dados cruzados do MDA e do INCRA

Tal como já mencionado anteriormente as mesorregiões Baixadas e Centro apresentaram famílias beneficiadas, terras adquiridas e valores executados apenas em um dos programas em detrimento do outro. Assim como a região Norte Fluminense onde 98% de famílias, área e valores analisados foram atendidos pelo programa de reforma agrária pela função social da terra. A região Sul Fluminense também teve esses números referentes a famílias beneficiadas, área e valores majoritariamente atendidos pela proposta desapropriacionista.

Se observarmos esses dados para o estado do Rio de Janeiro entende-se que no período compreendido entre 2003 - 2010, o programa de crédito fundiário não se sobrepôs à política desapropriacionista. Este foi responsável pela maior quantidade de recursos destinada para aquisição de terras e atendeu o maior número de famílias no estado. Porém, como já foi

destacado o programa de reforma agrária pela função social da terra não registrou nenhuma outra desapropriação posterior ao ano de 2007, o que indica uma total paralisação deste programa. O fato do PNCF ter continuado operando e estimulando o mercado de terras indica sobre duas possibilidades, a de que os movimentos sociais perderam sua capacidade de pressionar por novas desapropriações ou/e que este programa passa a ser a priorizado pelo governo como método para democratizar o acesso a terra.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na análise sobre fatores que influenciaram para a formação das políticas relacionadas à desconcentração fundiária, o período da modernização agrícola teve substancial importância. Este interim que ficou marcado pelo agravamento da concentração fundiária, as políticas relacionadas a este modificaram o modo de produção rural culminando na expulsão do pequeno produtor familiar do campo, transformando-os em assalariados no campo e na cidade, contribuindo para a formação do exército industrial de reserva e para precarização das condições de trabalho, acentuando as características do modo de produção capitalista no campo. Estas políticas ressignificaram a imagem do latifundiário, renovando, ampliando e diversificando o patronato rural e agroindustrial, fortalecendo política e economicamente esta classe, agora autodenominada de agronegócio. Este aumento de poder político resultou na capacidade de influenciar na constituinte de 1988, na defesa do latifúndio e da propriedade privada da terra e contribuiu para a aprovação de uma proposta alternativa às desapropriações pela função social da terra, o crédito fundiário, que ficou conhecido como reforma agrária de mercado.

O fato de Lula ter se eleito com amplo apoio popular e dos movimentos sociais, em especial os ligados a reforma agrária, não mostrou ser fator determinante para que o governo implantasse políticas de modo a democratizar o acesso a terra. O que de fato mudou foi à abordagem com os movimentos sociais, que a longo prazo se mostrou prejudicial, tanto para os movimentos sociais que perderam poder de mobilização, quanto para o Partido dos Trabalhadores que perderam base social devido ao enfraquecimento dos próprios movimentos sociais. No que tange as políticas fundiárias deste período destaca-se a institucionalização do crédito fundiário, agora transformado em política de Estado, e renomeado como Programa Nacional de Crédito Fundiário, sem que se promovessem mudanças estruturais no ordenamento fundiário.

O estado do Rio de Janeiro de modo geral vem passando por um processo de crescimento populacional, ao passo que registra um esvaziamento rural, impactado potencialmente pelos efeitos da metropolização, urbanização e industrialização. É possível destacar indícios de efeitos especulativos em todas as mesorregiões do estado, seja consequência do capital industrial, do capital imobiliário ou do turismo. Na análise da estrutura fundiária o estado fluminense se caracteriza pela quantidade de estabelecimentos majoritariamente de característica familiar, responsável por ser a principal geradora de empregos e reter a população no campo. Porém, no que se refere à ocupação do solo este fica

concentrada sob o controle dos estabelecimentos de característica patronal em especial ocupado com atividades ligadas à pecuária, com os pastos, fator que pode indicar a utilização da terra rural para fins especulativos.

Na análise sobre a dinâmica do mercado de terras fluminense observa-se que apesar de um equilíbrio na quantidade de estabelecimentos transacionados entre os produtores de característica patronal e familiar, nota-se que o setor patronal se mostrou com uma capacidade de investimento muito superior, ou seja, com a possibilidade de investir em terras melhores e com potencial de dinamizar o mercado. Cabe observar que o fato da mesorregião Centro fluminense figurar entre uma das principais demandantes de terras e concentradora preponderantemente dos recursos destinados aos PNCF sugere a possibilidade desta política beneficiar os especuladores de terras dessa região, tendo em vista que é justamente esta região a que apresentou o valor médio por hectare mais caro do estado.

Na análise das políticas agrárias implantadas no estado do Rio de Janeiro conclui-se que tanto o PNCF quanto as desapropriações pela função social da terra foram insuficientes para modificar a estrutura fundiária de modo a democratizar o acesso a terra, tanto no que se refere a quantidade de famílias contempladas pelos programas estudados, quanto para a quantidade de hectares destinados para os programas.

Na análise do crédito fundiário, a exceção da região Norte fluminense, que teve apenas sete famílias beneficiárias, todos os demais beneficiários do PNCF adquiriram em média terras insuficientes para o progresso social e econômico, considerando a média do módulo fiscal das mesorregiões.

Ao comparar o custo médio por hectare entre as duas propostas de acesso a terra analisadas para o estado do Rio de Janeiro conclui-se que as desapropriações tiveram um custo médio mais baixo que o crédito fundiário. As famílias assentadas em terras oriundas de desapropriação obtiveram em média uma porção de terras muito superior que a área dos beneficiários do crédito fundiário. As desapropriações acabaram por destinar em média uma fração de recursos superior ao crédito fundiário. Ressalta-se que o pagamento pelas desapropriações é feito com títulos da dívida pública resgatáveis no prazo de até vinte anos, conforme prevê o artigo 184 da Constituição Federal, o que reduz o valor da propriedade desapropriada, se comparada ao PNCF que paga à vista e a preço de mercado pela terra comprada.

O maior custo médio por hectare no estado fluminense acaba por contrariar um dos pressupostos de argumentação em favor do crédito fundiário, de que estes barateariam o custo de aquisição para a reforma agrária, com o agravante de que o financiamento imposto pelo

crédito fundiário acaba por endividar os pequenos produtores, o que pode dificultar sua permanência no campo.

Na análise dessas propostas e na observância se uma sobrepôs à outra, considerando o período analisado, pode-se afirmar que no Rio de Janeiro de modo geral o programa de crédito fundiário não se sobrepôs à política desapropriacionista, sendo este o responsável por atender o maior número de famílias e destinar a maior quantidade de terras e recursos. Entretanto, este programa não registrou nenhuma outra desapropriação após 2007, o que indica uma paralisação desta política de democratização de acesso a terra. O crédito fundiário continuou operar normalmente o que sinaliza para a possibilidade do enfraquecimento da mobilização dos movimentos sociais de modo que seus avanços não foram suficientemente eficientes para pressionar por novas desapropriações ou/e que o crédito fundiário passa a ser priorizado pelo governo como método para acesso a terra.

Bibliografia

- ALENTEJANO, Paulo R. R. Reforma Agrária e Pluriatividade no Rio de Janeiro: repensando a dicotomia rural-urbano nos assentamentos rurais. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro, CPDA/UFRRJ, 1997.
- ALENTEJANO, Paulo R. R. Reforma agrária, território e desenvolvimento no Rio de Janeiro. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: UFRRJ/CPDA. 2003.
- ALENTEJANO, Paulo R. R. A Evolução do Espaço Agrário Fluminense. Artigo Publicado em GEOgraphia - ano 7 - nº13. Rio de Janeiro: UFRRJ/CPDA. 2005.
- ALBUQUERQUE, V. O. Reforma Agrária do Governo Lula: uma análise do II Plano Nacional de Reforma Agrária. Dissertação de Mestrado. Franca- São Paulo. Universidade Estadual Paulista. UNESP, 2006.
- ANTONIO, R. F. A contribuição do Vale Médio do Rio Paraíba na formação do mercado internacional de café do século XIX: um panorama histórico. Revista de História Econômica & Economia Regional Aplicada, v. 5, n. 9, p. 49-66, 2010.
- ALVES, E.; SOUZA, G. S.; ROCHA, D. P.. Lucratividade da Agricultura. Revista de Política Agrícola. Ano XXI - Nº2- Junho 2012.
- AZEVEDO, H. J. Uma análise da cadeia produtiva da cana-de-açúcar na região Norte Fluminense. Boletim Técnico, n.6. Campos dos Goytacazes: CEFET/NEED, 2002.
- BACHA, C. J. C.; STEGE, A. L.; ARBS, R., Ciclos de preços de terras agrícolas no Brasil. Revista de Política Agrícola, Ano XXV - Nº 4 - Dezembro 2016.
- BAER, Werner. O desempenho da agricultura. São Paulo: Nobel, 2002
- BALSAN, Rosane. Impactos decorrentes da modernização da agricultura brasileira. Campo-Território: Revista de Geografia Agrária, v. 1, n. 2, p. 123-151, ago. 2006.

BRESSER, Pereira, L. C. Desenvolvimento e crise no Brasil. 5. ed. SP: ed 34, 2003

BRUNO, Regina. Elites agrária, patronato rural e bancada ruralista. Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura - OPPA. Rio de Janeiro, novembro de 2015.

CARIO, Silvio A. F.; BUZANELO Edemar J. Notas sobre a teoria marxista e da renda da terra. 1986.

CASSERES, Maetê Brito. A Estrutura Fundiária do Estado do Rio de Janeiro: Uma abordagem sócio-econômica. In XIV Jornada de Iniciação Científica – CETEM. 2006

COELHO, Fabiano. Reforma Agrária no Governo FHC: perfil, tensões, número de famílias assentadas e áreas obtidas. Diálogos v. 20 n. 2 (2016), 179-192. PPGH/UFGD, 2016.

DELGADO, Guilherme Costa. Do capital financeiro na agricultura à economia do agronegócio: mudanças cíclicas em meio século (1965 - 2012). Editora UFRGS, 2013.

DELGADO, Nelson Giordano. Papel e lugar do rural no desenvolvimento nacional. IICA, 2009.

DEZEMONE, Marcus. O colonato na região serrana fluminense: conflitos rurais, direitos e resistências cotidianas. Estudos Históricos. Vol. 28 nº 56, 2015.

DI SABBATO, Alberto. A Intervenção no Mercado de Terras Rurais no Brasil: Um estudo sobre o crédito fundiário e o imposto territorial rural no período 1997- 2002. Rio de Janeiro UFRRJ/CPDA, 2008.

EGGER, Daniela. Transformações Sócio-Espaciais no Meio Rural Fluminense: Continuidades e Rupturas. Revista de Geografia. Recife: UFPE – DCG/NAPA, v. 27, n. 1, jan/abr. 2010.

FERNANDES, Bernardo Mançano. O MST e as reformas agrárias do Brasil. UNESP, ano IX Nº 24, 2008.

FERNANDES, Bernardo Mançano. Construindo um estilo de pensamento na questão agrária: o debate paradigmático e o conhecimento geográfico. Tese de Doutorado. UNESP, 2013.

FRANCISCO, Q. S. A agroindústria canavieira de Campos-RJ e os royalties do petróleo a partir da percepção dos atores. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) – Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Centro de Ciências do Homem, 2009.

GUEDES S. N. R.; REYDON B. P., Direito de Propriedade da Terra Rural no Brasil: uma proposta institucionalista para ampliar a governança fundiária. RESR, Piracicaca-SP, Vol. 50, Nº3, 2012.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Agropecuário 2006. Dados sobre agricultura familiar. Brasil, Unidades da Federação e Mesorregiões. Brasília/Rio de Janeiro: FAO/INCRA, 2018.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Divisão territorial brasileira – 2014. Brasília/Rio de Janeiro, 2018.

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Relatório de Análise de Mercados de Terras na Zona Homogênea Lagos. Rio de Janeiro, INCRA. Junho, 2017.

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Relatório de Análise de Mercados de Terras na Zona Homogênea Leste Fluminense. Rio de Janeiro, INCRA. Dezembro, 2015.

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Relatório de Análise de Mercados de Terras na Zona Homogênea Serrana. Rio de Janeiro, INCRA. Dezembro, 2017.

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Relatório de Análise de Mercados de Terras na Zona Homogênea Vale do Paraíba. Rio de Janeiro, INCRA. Abril, 2016.

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Relatório de Análise de Mercados de Terras na Zona Homogênea Metropolitana. Rio de Janeiro, INCRA. Abril, 2017.

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Relatório de Análise de Mercados de Terras na Zona Homogênea Nordeste Fluminense. Rio de Janeiro, INCRA. Julho, 2016.

LENZ, M. H. A evolução do conceito de renda da terra no pensamento econômico: Ricardo, Malthus, Adam Smith e Marx. In: VII Congresso Brasileiro de História Econômica. 2007, Aracaju, Anais. Disponível em: <http://www.economiaetecnologia.ufpr.br/XI_ANPEC-Sul/A1-01-a_evolucao_do_conceito_d.pdf>. Acesso em: 4 abril. 2019

MALASSISE R. L. S.; PARRÉ J. L.; FRAGA G. J., O Comportamento do Preço da Terra Agrícola: um modelo de painel de dados espaciais. Unopar, 2016.

MALTHUS T. R. (1798). Princípios de economia política e considerações sobre sua aplicação prática. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

MARTINS, J de S. Reforma agrária: o impossível diálogo sobre a História possível In Ver. Tempo Social (USP). SP, vol 11 (2), 1999.

MARILÚ, M. S.; GUSTAVO T. A.; SOUZA O., Aspectos dos problemas ambientais da região noroeste do estado do Rio de Janeiro, Brasil: um estudo de caso. 2008. Disponível em: <<http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal12/Procesosambientales/Impactoambiental/53.pdf>> Acesso em: 11 de Dezembro, 2018.

MENDONÇA, Regina Sonia, A questão Agrária no Brasil. A classe dominante agrária - natureza e comportamento 1964-1990. Editora Expressão Popular. São Paulo, 2010.

MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário. Cartilha Programa Nacional de Crédito Fundiário. Brasília, Secretaria de Reordenamento Agrário. 2003.

MURITIBA, Maria Jocelia Souza; ALENCAR, Cristina Maria Macêdo. Luta pela terra, reforma agrária e neoliberalismo. XLV congresso da sober "Conhecimentos para Agricultura do Futuro" Londrina, 22 a 25 de julho de 2007.

NAVARRO, Zander. Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro. Estudos Avançados 15, 2001

OLIVEIRA N. A. P.; FERREIRA L. R., Determinantes do Preço da terra no Brasil. Revista de Política Agrícola. Ano XXIII - Nº4, 2014

OLIVEIRA, Alexandra Maria de; A contra-reforma agrária do Banco Mundial e os camponeses no Ceará – Brasil. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-18072006-132037/publico/CAPITULO2.pdf>>, 2005

OLIVEIRA, Ariovaldo U. A "Não Reforma Agrária" do MDA/INCRA no Governo Lula. Conferência Internacional sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural. Porto Alegre-RS, 2006.

OLIVEIRA, Ariovaldo U. A. Modo Capitalista de Produção, agricultura e Reforma Agrária. São Paulo: FFLCH, 2007.

OLIVEIRA, Danielle Barbosa da Silva. A Política de Reforma Agrária no Estado do Rio De Janeiro: o assentamento Associação Mutirão da Conquista – Valença / RJ. In II ENCONTRO DE GRUPOS DE PESQUISA. 2006

PEREIRA, R. R. Agricultura familiar na região serrana fluminense – RJ: problemática ambiental e pluriatividade: estudo de caso do distrito de São Pedro da Serra – Nova Friburgo. Semina: Ciências Sociais e Humanas, v. 29, n. 1, p. 51-60, 2008.

PEREIRA, W. L. C. M. História e região: inovação e industrialização na economia salineira fluminense. Revista de História Regional, v. 15, n. 2, p. 184-210, 2010.

PEREIRA, J. M. M.; ALENTEJANO, P. Terra, poder e lutas sociais no campo brasileiro: do golpe à apoteose do agronegócio (1964-2014). Tempos Históricos, v. 18, p. 73-111, jan./jun. 2014.

PEREIRA, João Márcio Mendes. A disputa político-ideológica entre a reforma agrária redistributiva e o modelo de reforma agrária de mercado do Banco Mundial (1994-2005). *Sociedade e Estado (UnB)*, v. 20, n. 3, p. 611-646, 2005.

PEREIRA, João Márcio Mendes. A política agrária do Banco Mundial em questão. *Estudos Avançados (USP)*, v. 20, n. 57, p. 355-383, 2006.

PEREIRA, João Márcio Mendes. Avaliação do projeto Cédula da Terra (1997-2002). *Estudos Avançados (USP)*, v. 26, p. 111-136, 2012.

PEREIRA, João Márcio Mendes. “Estado e mercado na reforma agrária brasileira (1988-2002)”. *Estudos Históricos Rio de Janeiro*, vol. 28, no 56, p. 385-404, julho-dezembro 2015

RICARDO, D. (1817). *Princípios de economia política e tributação*. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

REYDON, B. P.; PLATA L. A. *Evolução recente do preço da terra rural no Brasil e os impactos do Programa da Cédula da Terra*. UNICAMP, 2015.

REYDON, B. P.; PLATA L. A. *Intervenção Estatal no Mercado de Terras: a experiência recente no Brasil*. Núcleo de Economia Agrícola e do Meio Ambiente. UNICAMP, 2000.

SAUER, Sérgio; PEREIRA, João Márcio Mendes. A *reforma agrária de mercado* do Banco Mundial no Brasil. *Revista Proposta*, dezembro/fevereiro, nº 107, ano 30, 2006.

SAUER, Sérgio; PEREIRA, João Márcio Mendes. A “reforma agrária assistida pelo mercado” do Banco Mundial no Brasil: dimensões políticas, implantação e resultados. *Revista Sociedade e Estado - Volume 26 Número 3 Setembro/Dezembro*. 2011

SAUER, Sérgio. “História e legado da reforma agrária de mercado no Brasil”. *Capturando a terra: Banco Mundial, políticas fundiárias neoliberais e reforma agrária de mercado*. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2006.

SILVA, Gustavo Bianch & BOTELHO, Maria Izabel V. O processo de modernização da agricultura familiar no Brasil (1960-1979). In: Revista de extensão e estudos rurais, v. 3, n. 1, p. 93-125, 2014

SMITH, A. (1776). Investigação sobre a natureza e as causas da riqueza das nações. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

TAULOIS, Antônio Eugênio. A história de Petrópolis, 2010. Disponível em: <<http://www.petropolis.rj.gov.br/fct/index.php/petropolis/historia>> Acesso em 18 Dezembro 2018.

TELLES, T. S.; REYDON P. R.; FERNANDES .B V., Os determinantes do preço das terras agrícolas na história do pensamento econômico.Unicamp. Economia e Sociedade, Campinas v.27 n.2, 2018.

THEDIM, Manuel. Centralidades da Região Metropolitana do Rio de Janeiro.Relatório Final do Instituto de estudo do trabalho e sociedade. Rio de Janeiro. Julho, 2016.

Anexo I - Módulo Fiscal mesorregional do Rio de Janeiro divisão espacial do IBGE

NOROESTE FLUMINENSE	
Média da área mínima utilizada para o minifundio (1MF) - 29.77	
Microrregião	Municípios
Itaperuna	Bom Jesus do Itabapoana – MF: 30 (ha)
	Italva – MF: 12 (ha)
	Itaperuna – MF: 30 (ha)
	Laje do Muriaé – MF: 28 (ha)
	Natividade – MF: 30 (ha)
	Porciúncula – MF: 30 (ha)
	Varre-Sai – MF: 30 (ha)
Santo Antônio de Pádua	Aperibé – MF: 35 (ha)
	Cambuci – MF: 35 (ha)
	Itaocara – MF: 22 (ha)
	Miracema – MF: 35 (ha)
	Santo Antônio de Pádua – MF: 35 (ha)
	São José de Ubá – MF: 35 (ha)

Fonte: IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - Divisão territorial brasileira e INCRA.

NORTE FLUMINENSE	
Média da área mínima utilizada para o minifundio (1MF) - 12 ha	
Microrregião	Municípios
Campos dos Goytacazes	Campos dos Goytacazes – MF: 12 (ha)
	Cardoso Moreira – MF: 12 (ha)
	São Fidélis – MF: 12 (ha)
	São Francisco de Itabapoana – MF: 12 (ha)
	São João da Barra – MF: 12 (ha)
Macaé	Carapebus – MF: 12 (ha)
	Conceição de Macabu – MF: 12 (ha)
	Macaé – MF: 12 (ha)
	Quissamã – MF: 12 (ha)

Fonte: IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - Divisão territorial brasileira e INCRA.

Centro Fluminense	
Média da área mínima utilizada para o minifundio (1MF) - 29.5 ha	
Microrregião	Municípios
Três Rios	Areal – MF: 28 (ha)
	Comendador Levy Gasparian – MF: 28 (ha)
	Paraíba do Sul – MF: 28 (ha)
	Sapucaia – MF: 28 (ha)
	Três Rios – MF: 28 (ha)
Cantagalo-Cordeiro	Cantagalo – MF: 35 (ha)
	Carmo – MF: 35 (ha)
	Cordeiro – MF: 35 (ha)
	Macuco – MF: 35 (ha)
Nova Friburgo	Bom Jardim – MF: 25 (ha)
	Duas Barras – MF: 26 (ha)
	Nova Friburgo – MF: 10 (ha)
	Sumidouro – MF: 26 (ha)
Santa Maria Madalena	Santa Maria Madalena – MF: 35 (ha)
	São Sebastião do Alto – MF: 35 (ha)
	Trajano de Moraes – MF: 35 (ha)

Fonte: IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - Divisão territorial brasileira e INCRA.

BAIXADAS LITORÂNEAS	
Média da área mínima utilizada para o minifundio (1MF) - 15 ha	
Microrregião	Municípios
Bacia de São João	Casimiro de Abreu – MF: 18 (ha)
	Rio das Ostras – MF: 18 (ha)
	Silva Jardim – MF: 16 (ha)
Lagos	Araruama – MF: 14 (ha)
	Armação dos Búzios – MF: 14 (ha)
	Arraial do Cabo – MF: 14 (ha)
	Cabo Frio – MF: 14 (ha)
	Iguaba Grande – MF: 14 (ha)
	São Pedro da Aldeia – MF: 14 (ha)
	Saquarema – MF: 14 (ha)

Fonte: IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - Divisão territorial brasileira e INCRA.

SUL FLUMINENSE	
Média da área mínima utilizada para o minifundio (1MF) - 21	
Microrregião	Municípios
Vale do Paraíba Fluminense	Barra Mansa – MF: 26 (ha)
	Itatiaia – MF: 26 (ha)
	Pinheiral – MF: 16 (ha)
	Piraí – MF: 16 (ha)
	Porto Real – MF: 26 (ha)
	Quatis – MF: 26 (ha)
	Resende – MF: 26 (ha)
	Rio Claro – MF: 20 (ha)
	Volta Redonda – MF: 14 (ha)
Barra do Piraí	Barra do Piraí – MF: 20 (ha)
	Rio das Flores – MF: 22 (ha)
	Valença – MF: 24 (ha)
Baía da Ilha Grande	Angra dos Reis – MF: 16 (ha)
	Paraty – MF: 16 (ha)

Fonte: IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - Divisão territorial brasileira e INCRA.

METROPOLITANA	
Média da área mínima utilizada para o minifúndio (1MF) - 11.27 ha	
Microrregião	Municípios
Vassouras	Engenheiro Paulo de Frontin – MF: 14 (ha)
	Mendes – MF: 18 (ha)
	Miguel Pereira – MF: 16 (ha)
	Paracambi – MF: 10 (ha)
	Paty do Alferes – MF: 16 (ha)
	Vassouras – MF: 16 (ha)
Serrana	Petrópolis – MF: 10 (ha)
	Teresópolis – MF: 10 (ha)
	São José do Vale do Rio Preto – MF: 10 (ha)
Macacu-Caceribu	Cachoeiras de Macacu – MF: 14 (ha)
	Rio Bonito – MF: 14 (ha)
Itaguaí	Itaguaí – MF: 10 (ha)
	Mangaratiba – MF: 16 (ha)
	Seropédica – MF: 10 (ha)
Rio de Janeiro	Belford Roxo – MF: 10 (ha)
	Duque de Caxias – MF: 10 (ha)
	Guapimirim – MF: 10 (ha)
	Itaboraí – MF: 10 (ha)
	Japeri – MF: 10 (ha)
	Magé – MF: 10 (ha)
	Maricá – MF: 14 (ha)
	Mesquita – MF: 10 (ha)
	Nilópolis – MF: 10 (ha)
	Niterói – MF: 5 (ha)
	Nova Iguaçu – MF: 10 (ha)
	Queimados – MF: 10 (ha)
	Rio de Janeiro – MF: 5 (ha)
	São Gonçalo – MF: 10 (ha)
São João de Meriti – MF: 10 (ha)	
Tanguá – MF: 10 (ha)	

Fonte: IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - Divisão territorial brasileira e INCRA.

Anexo II - Divisão geográfica mesorregional segundo os critérios do INCRA

SUL FLUMINENSE	
Microrregião	Municípios
Vale do Paraíba Fluminense	Barra Mansa
	Itatiaia
	Pinheiral
	Piraí
	Porto Real
	Quatis
	Resende
	Rio Claro
	Volta Redonda
Três Rios	Areal
	Comendador Levy Gasparian
	Paraíba do Sul
	Sapucaia
	Três Rios
Vassouras	Engenheiro Paulo de Frontin
	Mendes
	Miguel Pereira
	Paracambi
	Paty do Alferes
	Vassouras
Itaguaí	Itaguaí
	Mangaratiba
	Seropédica
Barra do Piraí	Barra do Piraí
	Rio das Flores
	Valença
Baía da Ilha Grande	Angra dos Reis
	Paraty

Fonte: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA

BAIXADAS LITORÂNEAS	
Microrregião	Municípios
Bacia de São João	Casimiro de Abreu
	Rio das Ostras
	Silva Jardim
Lagos	Araruama
	Armação dos Búzios
	Arraial do Cabo
	Cabo Frio
	Iguaba Grande
	São Pedro da Aldeia
	Saquarema

Fonte: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA

Centro Fluminense	
Microrregião	Municípios
Serrana	Petrópolis
	Teresópolis
	São José do Vale do Rio Preto
Cantagalo-Cordeiro	Cantagalo
	Carmo
	Cordeiro
	Macuco
Nova Friburgo	Bom Jardim
	Duas Barras
	Nova Friburgo
	Sumidouro
Santa Maria Madalena	Santa Maria Madalena
	São Sebastião do Alto
	Trajano de Moraes

Fonte: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA

NORTE FLUMINENSE	
Microrregião	Municípios
Campos dos Goytacazes	Campos dos Goytacazes
	Cardoso Moreira
	São Fidélis
	São Francisco de Itabapoana
	São João da Barra
Macaé	Carapebus
	Conceição de Macabu
	Macaé
	Quissamã

Fonte: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA

METROPOLITANA	
Microrregião	Municípios
Rio de Janeiro	Belford Roxo
	Duque de Caxias
	Guapimirim
	Itaboraí
	Japeri
	Magé
	Maricá
	Mesquita
	Nilópolis
	Niterói
	Nova Iguaçu
	Queimados
	Rio de Janeiro
	São Gonçalo
	São João de Meriti
Tanguá	
Macacu-Caceribu	Cachoeiras de Macacu
	Rio Bonito

Fonte: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA

NOROESTE FLUMINENSE	
Microrregião	Municípios
Itaperuna	Bom Jesus do Itabapoana
	Italva
	Itaperuna
	Laje do Muriaé
	Natividade
	Porciúncula
	Varre-Sai
Santo Antônio de Pádua	Aperibé
	Cambuci
	Itaocara
	Miracema
	Santo Antônio de Pádua
São José de Ubá	

Fonte: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA