

Os Conceitos Normalizados pela Legislação e a Interpretação da Estrutura Agrária e Fundiária no Brasil

Alcione Talaska *; Virginia Elisabeta Etges **

* Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Tocantins, Brasil; Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional - Universidade de Santa Cruz do Sul; ** Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – Universidade de Santa Cruz do Sul
talaska.alcione@gmail.com; etges@unisc.br
Brasil

Cita sugerida: Talaska, A.; Etges, V. (2015). Os Conceitos Normalizados pela Legislação e a Interpretação da Estrutura Agrária e Fundiária no Brasil. *Mundo Agrario*, 16(33). Recuperado a partir de <http://www.mundoagrario.unlp.edu.ar/article/view/MAv16n33a10>

Resumo

Considerando a legislação agrária dos últimos 50 anos, este artigo expressa o objetivo de identificar e descrever os conceitos que são utilizados para a caracterização e compreensão do espaço agrário brasileiro. Evidenciamos, nesse contexto, um processo de modificação nas leis, que suprimiu os conceitos de latifúndio e minifúndio, que criou conceitos de pequena e média propriedade, propriedade produtiva e agricultura familiar, mas que ignorou a elaboração de outras importantes definições: grande propriedade e agricultura patronal. Essa substituição dos conceitos interpretativos limita a compreensão da dinâmica agrária brasileira, especialmente, se levarmos em conta o processo contraditório do desenvolvimento do capitalismo no campo, no Brasil.

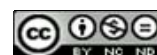
Palavras Chave: Conceitos; Legislação agrária; Estrutura agrária; Brasil

The Concepts normalized by Legislation and the Interpretation of Agrarian Structure in Brazil

Abstract

Considering agrarian legislation of the last 50 years, this article expressed the objective to identify and describe the concepts that are used for the characterization and understanding of the conformation of the Brazilian agrarian space. We noted, in this context, a process of change in the laws, which suppressed the concepts of latifundio (landlordism) and minifundio (small parcels property), which created concepts of small property, of average property, of productive property and of family agriculture, but which not considered other important definitions: large farms and paternal agriculture. This substitution of interpretative concepts limits the understanding of the Brazilian agrarian dynamics, especially if we consider the analysis of contradictory process of development capitalism in the field, in Brazil.

Key words: Concepts; Agrarian legislation; Agrarian structure; Brazil.



Introdução

O processo de desenvolvimento do capitalismo no campo no Brasil é permeado por contradições que revelam a problemática da questão agrária brasileira. Estas contradições são expressas através da histórica concentração fundiária, da insistência dos agricultores familiares em permanecerem no campo, da luta dos movimentos socioterritoriais para acessarem a “terra de trabalho”, da territorialização do monopólio e da monopolização do território. E se manifestam, tanto nos minifúndios, nas pequenas, médias e grandes propriedades, quanto “nos latifúndios, no agronegócio e nas commodities; nas teses, livros e relatórios” (Fernandes, 2004: 04).

Nesse contexto, estudos e produções científicas procuram contribuir para o descortçamento da essência dos problemas agrários brasileiros, evidenciando que a desigualdade, a conflitualidade e as contradições estão presentes, com diferentes intensidades, em todo o território nacional. Essa diversidade de situações, característica do processo de conformação do espaço agrário brasileiro, possui, enquanto similaridade, a prevalência de uma legislação que incide sobre todo o território nacional, sobre todas as propriedades rurais, independentemente, de seus usos produtivos e suas dimensões de área.

O Estatuto da Terra de 1964, nesse particular, foi a legislação, que pela primeira vez na história do país, apresentou expressamente uma tipologia para a categorização dos diferentes tipos de propriedades rurais no Brasil e, do mesmo modo, determinou regras para a realização da reforma agrária no país. Entre os conceitos normatizados que integraram a tipologia, estava a definição de imóvel rural e módulo fiscal, como conceitos referência para a classificação das propriedades em: minifúndios, propriedades familiares, latifúndios por exploração, latifúndios por dimensão e empresas rurais.

Contudo, atualmente, verificamos que muitos desses conceitos deixaram de ser utilizados e praticamente foram suprimidos nos documentos oficiais e na legislação brasileira que trata do campo. Em contrapartida, outros termos e tipologias, diferentes daqueles originados no Estatuto da Terra surgiram enquanto conceitos normatizados, expressos em Lei, orientando os institutos e os órgãos oficiais brasileiros no processo de caracterização das propriedades rurais no Brasil e, conseqüentemente, na composição das estatísticas cadastrais que informam sobre a estrutura agrária e fundiária do país.

Assim, nesse contexto, procuramos realizar um resgate teórico-normativo dos conceitos e tipologias utilizadas pelo governo brasileiro, desde 1964 até os dias atuais, descrevendo-os, de modo, a interpretarmos as modificações ocorridas no sistema de conceitos interpretativos da estrutura agrária e fundiária brasileira.

Desta maneira, apresentamos inicialmente, enquanto marco teórico, uma discussão sobre processo de desenvolvimento do capitalismo no campo. A seguir, realizamos um breve resgate do surgimento

da questão agrária no Brasil, procurando demonstrar, em linhas gerais, fatos históricos que contribuíram para que o Estatuto da Terra fosse elaborado.

Na sequência, realizamos, então, a descrição dos conceitos interpretativos da estrutura agrária e fundiária presentes na legislação agrária brasileira, de modo a estabelecermos a identificação dos conceitos e das tipologias presentes no Estatuto da Terra de 1964, na Constituição Federal de 1988, na Lei Agrária de 1993 e no Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e na Lei n.º 11.326/2006, a Lei da Agricultura Familiar.

Por fim, realizamos algumas considerações, indicando a necessidade de se revelar os interesses que permearam a modificação/alteração/substituição dos conceitos e tipologias normatizadas na legislação, que são utilizadas para a composição e disponibilização das estatísticas oficiais e para a própria interpretação da conformação do espaço agrário brasileiro. Problemática esta, que já vem sendo trabalhada, por meio de pesquisa de doutoramento, no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, na Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC).

O desenvolvimento do capitalismo no campo, no Brasil

A afirmação do geógrafo Ariovaldo Umbelino de Oliveira (2001a) de que o desenvolvimento do capitalismo se realiza permeado por contradições, indica que aspectos aparentemente estranhos ao capitalismo precisam ser igualmente desenvolvidos para que a produção e a reprodução do capital se realizem.

Essa vertente ¹ de interpretação do desenvolvimento do capitalismo no campo explicita que a presença de relações de produção não tipicamente capitalista é produto da forma contraditória como o modo de produção capitalista se desenvolve no campo. Isso pois, o processo contraditório do desenvolvimento capitalista decorre do fato de que a produção do capital nunca é, ou seja, nunca decorre de relações especificamente capitalistas de produção, fundada, pois, no trabalho assalariado e no capital. Para que a relação capitalista ocorra é necessário que seus dois elementos centrais estejam constituídos, o capital produzindo e os trabalhadores despojados dos meios de produção. Isto é, a *produção* do capital não pode ser entendida nos limites das relações especificamente capitalistas, pois estas são na essência o processo de *reprodução ampliada* do capital (Oliveira, 2007: 11 – grifos do autor).

Nesse contexto, como apontado por Oliveira (2001; 2007), a generalização das relações de produção capitalistas, por todos os ramos e setores de produção, é progressiva. E, dessa forma, o processo de expropriação dos meios de produção dos trabalhadores não tipicamente capitalistas é uma constante, visto que relações capitalistas de produção são relações baseadas na separação dos trabalhadores dos meios de produção, de modo que estes apareçam livres no mercado para venderem sua força de trabalho, possibilitando, assim, a realização da mais valia e reprodução ampliada do capital. Entretanto, no campo, conforme esclarece Martins (1975), o capitalismo se expande de forma singular, podendo o processo de sujeição ao capital se dar de outras formas.

O desenvolvimento do capitalismo no campo não significa o predomínio das relações de produção tipicamente capitalistas, ou seja, caracterizadas pela compra e venda da força de trabalho, tal como se realiza na indústria. Isso porque o processo de conversão de mais-valia em capital, característico das indústrias, é realizado no campo de uma forma particular, por meio da subordinação das relações não tipicamente capitalistas de produção ao capital (Martins, 1975; Oliveira, 2007).

Essa perspectiva trata, então, de reconhecer que o capital assume diferentes mecanismos para engendrar as relações não capitalistas às necessidades de produção e de acumulação de capital. O processo de sujeição da renda da terra ao capital, como lembrou Oliveira (2001), faz com que o capital agregue todas as condições necessárias para sujeitar o trabalho que se realiza na terra. Isso porque, a sujeição da renda da terra ocorre sem que o trabalhador seja expropriado de sua terra, não havendo, portanto, a expropriação dos meios de produção e não existindo apropriação formal do trabalho do camponês ao capital, tal como ocorre na indústria.

Dessa forma, o processo do desenvolvimento do capitalismo no campo acaba engendrando relações não tipicamente capitalistas que se tornam contraditoriamente necessárias à sua reprodução. Foi nesse contexto que Rosa Luxemburgo percebeu e elucidou, no seu livro “A Acumulação do Capital”, que as estruturas não capitalistas são indispensáveis para o processo de acumulação do capital. Afirmou ela:

[...] o capitalismo está ligado, [...] à existência coetânea de camadas e sociedades não capitalistas. [...] O processo da acumulação de capital está ligado por suas relações de valor e materiais: ao capital constante, ao capital variável e à mais-valia e a formas de produção não capitalistas. As últimas formam o meio histórico dado daquele processo. A acumulação do capital, porém, não pode ser explanada sob a hipótese do domínio exclusivo e absoluto da forma de produção capitalista, já que, sem os meios não capitalistas, torna-se inconcebível em qualquer sentido. [...] O capital não pode desenvolver-se sem os meios de produção e forças de trabalho existentes no mundo inteiro. Para estender, sem obstáculos, o movimento de acumulação, necessita dos tesouros naturais e das forças de trabalho existentes na superfície terrestre. Mas como estas se encontram, de fato, em sua grande maioria, acorrentadas a formas de produção pré-capitalistas [...], surge, então o impulso irresistível do capital de apoderar-se daqueles territórios e sociedades (Luxemburgo, 1985: 314-315).

Assim, pelo fato do capital não se desenvolver sem as relações não tipicamente capitalistas é que ele expropria o camponês, mas também, contraditoriamente, permite sua reprodução. São relações contrastantes – uma de expropriação e outra de recriação das relações não tipicamente capitalistas – que fazem parte da mesma lógica de produção e de acumulação do capital.

Nas palavras de Ariovaldo Umbelino de Oliveira:

É por isso tudo que o desenvolvimento do capitalismo tem que ser entendido como processo (contraditório) de reprodução capitalista ampliada do capital. E esta, como reprodução de

formas sociais não capitalistas, embora a lógica, a dinâmica, seja plenamente capitalista; nesse sentido o capitalismo se nutre de realidades não-capitalistas, e essas desigualdades não aparecem como incapacidades históricas de superação, mas mostram as condições recriadas pelo desenvolvimento capitalista (Oliveira, 2010: 07)

Deste modo, para Oliveira, o estudo do desenvolvimento do capitalismo no campo deve ser feito considerando que ele é um processo contraditório e combinado e/ou desigual e contraditório, visto que o capital não transforma de uma só vez todas as formas de produção no campo, a expansão do modo de produção capitalista se faz de forma desigual e contraditória.

Assim, os autores que fazem parte dessa vertente entendem que o processo de desenvolvimento do capitalismo, no Brasil, se realiza de forma contraditória, se materializando, inclusive, através da subordinação do camponês e da sujeição da renda da terra ao capital, uma vez que este pode subordinar a produção não tipicamente capitalista, pode especular com a terra e pode sujeitar o trabalho que se dá na terra, criando e recriando, portanto, o campesinato e o latifúndio (Oliveira, 2007).

Dessa forma, a resistência e a permanência das relações não tipicamente capitalistas no campo retrata a contradição do processo de desenvolvimento do capitalismo. Para seu desenvolvimento, o capitalismo articula-se com as relações não capitalistas, gerando tendências à expropriação dos meios de produção dos trabalhadores não capitalistas, mas que não necessariamente ocorrem. Isso porque o capitalismo origina formas de produção não capitalistas para garantir sua própria expansão. É a contradição posta no próprio desenvolvimento do capitalismo. É a sujeição do campesinato ao capital, “uma sujeição que se dá sem que o trabalhador seja expulso da terra, sem que se dê a expropriação de seus instrumentos de produção” (Oliveira, 2007: 12).

Dosurgimento da questão agrária no Brasil ao Estatuto da Terra de 1964: Breve resgate histórico

A concentração fundiária e a desigualdade social são características históricas que marcam a forma de organização da sociedade brasileira. A origem dessa configuração remete ao processo de apropriação e de colonização do território brasileiro por Portugal, através da instauração das capitanias hereditárias, do regime fundiário das sesmarias e do processo de exploração das riquezas naturais e de monocultivos para exportação. Ao longo do século XIX, com os movimentos de posse como prática de apropriação privada da terra (1822-1850), com a transformação da terra em mercadoria (Lei de Terras de 1850) e com abolição do tráfico de escravos (1854) e, propriamente, com o fim da escravatura (1888), tem-se demarcado os princípios da chamada questão agrária no Brasil.

A questão agrária, para Martins (2000), é um desdobramento do modo como foi resolvida a questão do trabalho escravo no Brasil. Isso porque, após a terra ser transformada em mercadoria, a abolição da escravatura abriu caminho para o trabalho livre, mas, simultaneamente, ampliou o problema da

posse da terra. Com a abolição, uma multidão de ex-escravos (como também parcelas de imigrantes pobres que chegavam ao Brasil para trabalharem nas grandes lavouras) foi obrigada, por não possuir alternativa para sobrevivência, a: i) sujeitar sua força de trabalho aos proprietários de terra, gerando, dessa maneira, formas intermediárias, servis, semisservis, de sujeição do trabalho livre ao capital²; ou, ainda, a ii) ocupar áreas de terras marginais, que não interessavam, momentaneamente, ao capital.

Com a Proclamação da República em 1889 e a Constituição Federal de 1891, as terras públicas (devolutas) e as questões de disputas por terras, até a última década do século XIX sob responsabilidade da monarquia, foram transmitidas para a competência dos governos estaduais, que passaram a vender ou distribuir as terras devolutas de acordo com seus interesses políticos e econômicos. Durante esse processo, muitas dessas terras já estavam ocupadas por posseiros, que passaram, então, a serem expulsos, despejados das terras, em virtude dos projetos estaduais de ocupação.

José de Souza Martins (1995: 67), ao analisar os movimentos camponeses no Brasil, descreveu que “entre o final dos anos 40 e o golpe de Estado de 1964 foram vários os movimentos camponeses que surgiram nas diferentes regiões do país”. Estes movimentos, geralmente, originados pela expulsão dos camponeses das terras já ocupadas ou, ainda, em razão de questões relacionadas à renda da terra – visto que muitos posseiros foram convertidos em meeiros e parceiros pelos proprietários de terra –, possuem como exemplos, os conflitos e resistências ocorridas: nas regiões de Teófilo Otoni e de Governador Valadares, em Minas Gerais; na região de Santa Fé do Sul, no estado de São Paulo; na região Norte do estado de Goiás, onde ocorreu a revolta de Trombas e Formoso, e no estado do Paraná, com conflitos nas regiões de Pato Branco, Francisco Beltrão, Capanema e Jaguapitã, onde formou-se a chamada Guerrilha de Porecutu.

Esse quadro de conflitos e resistência dos camponeses fez surgir mobilizações sociais de camponeses – com destaque para o “Movimento dos Agricultores Sem Terra” no Rio Grande do Sul (1950) e as “Ligas Camponesas” no Nordeste (1955) –, contribuindo para que os debates em torno da concretização de medidas expressivas para a efetivação de uma distribuição mais equitativa da propriedade da terra se disseminasse pelo país, tornando a questão dos camponeses uma questão nacional.

O golpe militar e o Estatuto da Terra de 1964

Ao tornar a questão nacional, esses movimentos sociais fizeram a luta pela terra adquirir um caráter fortemente político, o que ampliava a pressão para que o Governo Federal promulgasse leis que visassem solucionar os urgentes problemas do campo. Esse quadro, aliado à “posição de alguns governadores [...] em favor da aplicação das leis agrárias”, induziram “as forças mais reacionárias e mais comprometidas com o latifúndio” juntamente com a “classe média mais conservadora e a

grandes setores das forças armadas”, a desfecharem o golpe militar de 31 de março de 1964, “destituindo o governo constituído e freando os movimentos populares” (Andrade, 2001: 10).

Os militares, ao assumirem o governo, promulgaram o Estatuto da Terra, por meio da Lei nº 4.504 de 30 de novembro de 1964, apresentando-o como instrumento capaz de realizar a reforma agrária, acalmando, desse modo, os movimentos sociais de luta pela terra.

Para Martins, o debate e aprovação do Estatuto da Terra foram extremamente rápidos. O tema da questão da propriedade da terra, com ênfase na reforma agrária, tomou forma nos debates do Congresso Nacional, de modo que o Estatuto da Terra fosse rapidamente aprovado, justamente “pelas mesmas forças políticas que [...] haviam levantado todo tipo de empecilho a qualquer medida de reforma agrária” (Martins, 1995: 94).

Isso significa que, tendo o golpe militar acontecido por contribuição, intervenção e ação da classe dos proprietários de terra, o regime militar objetivou produzir “uma legislação suficientemente ambígua para dividir os proprietários de terra e assegurar, ao mesmo tempo, o apoio do grande capital, inclusive o apoio do grande capital multinacional” (Martins, 1999: 78). Dessa forma, a proposta de reforma agrária abrandou os movimentos de camponeses que visavam a realização de uma reforma agrária radical, postergando, assim, a essência do problema agrário brasileiro, uma vez que, as desapropriações de terras seriam feitas somente nos casos de tensões sociais. O Estatuto da Terra regulamentou, portanto, “uma reforma tópica, de emergência, destinada a desmobilizar o campesinato sempre e onde o problema da terra se [tornasse] tenso, oferecendo riscos políticos” (Martins, 1995: 96).

Contudo, convém ressaltarmos que o texto do Estatuto da Terra contemplou pela primeira vez na história jurídica brasileira, de forma específica, as regras para a política governamental de reforma agrária no Brasil. O que significa dizer que, a partir dessa normatização oficial, foram originados conceitos e determinações que estiveram e estão presentes nos documentos oficiais e na produção científica sobre o espaço agrário brasileiro.

Os conceitos interpretativos das Estruturas Agrária e Fundiária presentes na legislação brasileira

O Estatuto da Terra – Lei 4.504/1964

O Estatuto da Terra (BRASIL, Lei nº 4.504, de 1964), mesmo não trazendo resultados práticos expressivos na redução da concentração fundiária no Brasil, trouxe uma série de contribuições importantes para a interpretação da estrutura agrária e fundiária do país. Estas contribuições podem ser verificadas e são representadas pela construção do sistema de conceitos apresentado em seu texto.

Entre os conceitos trazidos pelo Estatuto da Terra está a definição de *imóvel rural*. O imóvel rural, considerado um conceito referência para as demais definições, é conceituado como todo “prédio rústico, de área contínua, qualquer que seja a sua localização, que se destina à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agroindustrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada” (BRASIL, Lei nº 4.504/1964, Art.4º, § 1º).

A partir desta definição, o Estatuto da Terra classifica os imóveis rurais como minifúndio, propriedade familiar e latifúndio (por dimensão e por exploração), evidenciando, também, a conceituação de empresa rural.

A *propriedade familiar* é definida no Artigo 4º, inciso II, do Estatuto da Terra, sendo conceituada como a área de terra explorada economicamente, direta e pessoalmente pelo agricultor e sua família (eventualmente com a ajuda de terceiros), que absorva toda a força de trabalho e que promova o desenvolvimento socioeconômico do referido grupo familiar, numa área máxima fixada na região, o *módulo rural* ³. Assim, segundo o Estatuto da Terra, a propriedade familiar é o próprio módulo rural, que é uma medida de área que expressa a área mínima necessária para promover a subsistência do trabalhador rural, ou seja, o módulo rural expressa fatores como qualidade da terra, clima, cultura e tamanho da família na definição, em cada região, da área ideal que responda ao mínimo necessário para garantir sustento e desenvolvimento da propriedade familiar.

A partir da conceituação da propriedade familiar, o Estatuto da Terra (em seu Artigo 4º, inciso IV) caracteriza o *minifúndio*. Este é conceituado como sendo todo o imóvel rural de área e possibilidades inferiores às da propriedade familiar, ou seja, o minifúndio é o imóvel rural de área inferior à unidade econômica básica para determinada região e tipo de exploração. É caracterizado por ser um imóvel rural de área extremamente pequena que não possibilita a manutenção de uma propriedade familiar, possui, pois, dimensão inferior ao necessário para o desenvolvimento social e econômico do proprietário e de sua família.

De acordo com o Estatuto da Terra (Artigo 4º, inciso V) o imóvel rural pode ser ainda considerado como latifúndio e em duas situações: i) a primeira, sendo considerado *latifúndio por dimensão*, quando sua área exceder a dimensão máxima de 600 (seiscentas) vezes o módulo médio da propriedade rural ou ainda a 600 (seiscentas) vezes a área média dos imóveis rurais, na respectiva região; e ii) a segunda, sendo considerado *latifúndio por exploração*, quando sua área não exceder o limite referido na primeira situação, mas apresentar área igual ou superior à dimensão do módulo de propriedade rural, sendo mantido inexplorado em relação às possibilidades físicas, econômicas e sociais do meio, com fins especulativos. Assim, pode ser considerado latifúndio, de acordo com a Lei nº 4.504/1964, o imóvel rural, com área igual ou superior ao módulo rural, que é inexplorado ou explorado de forma inadequada e insuficiente, ou ainda porque possui grande dimensão de área, a ponto de ser incompatível com a distribuição justa da terra na região onde se situa.

Outra definição importante apresentada no Estatuto da Terra é a de *empresa rural*. A empresa rural é definida no Artigo 4º, inciso VI, do Estatuto da Terra, como “o empreendimento de pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que explore econômica e racionalmente imóvel rural, dentro de condição de rendimento econômico [...] da região em que se situe”. A empresa rural pressupõe a existência de uma estrutura organizada no sentido da produção, onde haja o aproveitamento da terra, do trabalho e do capital investido no imóvel rural. Trata-se, portanto, de uma unidade de produção mais ampla que a da propriedade familiar, é entendida como empreendimento econômico que explora atividades agrárias mediante a força de trabalho de terceiros e com o objetivo fundamental de lucro, através da venda da produção.

O sistema de conceitos interpretativo da estrutura agrária e fundiária presente no texto do Estatuto da Terra se configura enquanto uma tipologia construída para englobar e caracterizar a totalidade das propriedades rurais existentes no Brasil. Ao buscar interpretar a conformação da estrutura fundiária em sua totalidade, tornando nítida suas diferentes características na composição das estatísticas cadastrais oficiais, o Estatuto da Terra, por meio de seus conceitos normatizados, revelou, por exemplo, a existência de latifúndios e de minifúndios, um par contraditório e dialético, que expressa pressupostos importantes para a compreensão do processo de desenvolvimento do capitalismo no campo, no Brasil.

A Constituição Federal de 1988

Com os debates e embates realizados durante a Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988), que originou a Constituição Federal de 1988, o sistema conceitual para a interpretação da estrutura agrária e fundiária do país sofreu alterações. Alguns conceitos e definições elaborados na década de 1960 – e utilizados pelo poder público por mais de 20 anos – acabaram sendo substituídos ou simplesmente não mais utilizados. O novo texto constitucional passou a utilizar novas terminologias, deixando de utilizar ou não mais se referindo a conceitos e definições trazidas no Estatuto da Terra, tal como os conceitos de módulo rural, minifúndio e latifúndio por dimensão e latifúndio por exploração.

A Constituição Federal de 1988, no que confere ao agrário brasileiro, reservou o “Capítulo III - Da política agrícola e fundiária e da reforma agrária” para estabelecer regramentos. Neste capítulo, composto por sete artigos, o texto constitucional aborda questões relacionadas: à desapropriação por interesse social (Art. 184); à insuscetibilidade de desapropriação para fins de reforma agrária (Art.185); ao cumprimento da função social pelas propriedades rurais (Art. 186); ao planejamento e execução da política agrícola (Art.187); à destinação de terras públicas e devolutas (Art.188); à titulação ou concessão de uso de imóveis em projetos de reforma agrária (Art.189); à aquisição e arrendamento de propriedades rurais por pessoa estrangeira (Art.190); e ao usucapião de propriedades rurais (Art.191).

O texto constitucional, entretanto, ao tratar do agrário brasileiro, não definiu conceitos para as formas de classificação dos imóveis rurais, apenas explicitou a existência da pequena e da média propriedade rural, como também da propriedade produtiva. A tarefa de definir os conceitos ficou a cargo da regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, realizado pela Lei nº 8.629 de 25 de fevereiro de 1993.

A Lei Agrária – Lei 8.629/1993

A Lei nº 8.629/1993, conhecida como Lei Agrária, regulamentou os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal de 1988.

Nesta Lei, a conceituação de *imóvel rural* permaneceu praticamente idêntica à definição originária do Estatuto da Terra. O imóvel rural é definido, por esta Lei, como “o prédio rústico de área contínua, qualquer que seja a sua localização, que se destine ou possa se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agroindustrial” (BRASIL, Lei nº 8.629/1993, Art.4º, Inciso I).

A partir desta definição a Lei Agrária conceituou, nos incisos II e III do seu Art. 4º, o que é pequena e média propriedade. A *pequena propriedade* ficou definida como sendo o imóvel rural com dimensão de área entre 1 (um) e 4 (quatro) módulos fiscais, enquanto a *média propriedade* teria dimensão de área entre 4 (quatro) e 15 (quinze) módulos fiscais.

Note-se, esta classificação foi realizada considerando o *módulo fiscal*, que segundo o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA, 2013), é uma unidade de medida expressa em hectares (ha), fixada para cada município brasileiro, considerando: (i) o tipo de exploração predominante no município; (ii) a renda obtida com a exploração predominante; (iii) outras explorações existentes no município que, embora não predominantes, sejam significativas em função da renda e da área utilizada; e (iv) o conceito de propriedade familiar.

Da mesma forma, em seu Art.6º, parágrafos 1º e 2º, a Lei nº 8.629/1993 conceitua a *propriedade produtiva*, como sendo aquela que, explorada econômica e racionalmente, atinge, simultaneamente, o Grau de Utilização da Terra (GUT) e o Grau de Eficiência na Exploração (GEE), segundo índices fixados pelo órgão federal competente.

O GUT, segundo o INCRA (2010), é o parâmetro utilizado para medir a efetiva utilização da área aproveitável total do imóvel rural, sendo obtido a partir da relação percentual entre a área efetivamente utilizada e a área aproveitável total do imóvel. Para uma propriedade ser considerada produtiva, neste quesito, precisa apresentar GUT superior a 80%. No entanto, ela precisa atingir também o GEE, que é o parâmetro utilizado para aferir a eficiência na exploração da área efetivamente utilizada do imóvel rural, sendo obtido a partir da relação entre a área equivalente e a área efetivamente utilizada do imóvel rural, igual ou superior a 100%.

Verifica-se, nesse contexto, que os elementos que compõem o conceito de propriedade produtiva na Lei Agrária estão profundamente relacionados a aspectos econômicos, não existindo referência que relacione ao cumprimento da função social da propriedade da terra, tal como estabelece o Artigo 186 da Constituição Federal.

A institucionalização do termo Agricultura Familiar

A partir da década de 1990, as discussões sobre a agricultura familiar e propriamente sobre o uso do termo agricultura familiar ganham amplitude teórica e política, passando a fazer parte, cada vez mais, das reflexões sobre o espaço agrário brasileiro. Tanto que sua utilização não ficou restrita ao meio acadêmico, sendo também incorporada na legislação brasileira que trata do campo.

No meio acadêmico brasileiro, a definição de agricultura familiar ganhou destaque através dos estudos realizados por Ricardo Abramovay (1990), José Eli da Veiga (1991) e Hugues Lamarche (1993), entre outros. Estes autores contribuíram para que a difusão da expressão agricultura familiar se realizasse no Brasil, visto que era concebida como uma categoria amplamente reconhecida nos países desenvolvidos, em especial nos Estados Unidos da América, conforme apontou Schneider (2003).

Assim, por meio desse contexto, as conceituações anteriormente utilizadas, como camponês, agricultura tradicional, pequena produção, produção de subsistência, entre outras, passaram, em certa medida, a serem substituídas pelo termo *agricultura familiar*.

Destaca-se, neste particular, que o início do processo de institucionalização da definição de agricultura familiar no Brasil ocorreu através da criação do Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (PROVAPE) – criado por meio da Resolução nº 2101/1994, do Banco Central do Brasil (BACEN) – que, posteriormente, originou Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) (BRASIL, Decreto nº 1.946/1996).

Desse modo, na década de 1990, o uso institucional do termo agricultura familiar e, propriamente, o dimensionamento do universo da agricultura familiar, pode ser percebido pela: i) criação do PRONAF; e, ii) também por uma série de pesquisas e estudos realizados pela cooperação técnica entre o INCRA e a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO).

No entanto, o reconhecimento institucional do termo agricultura familiar se realizou com a promulgação da Lei da Agricultura Familiar (BRASIL, Lei nº 11.326/2006). Essa Lei, que objetivou estabelecer as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, permitiu, por exemplo, além da formulação das políticas públicas direcionadas à agricultura familiar e aos empreendimentos familiares rurais, que a agricultura familiar fosse demarcada oficialmente.

Assim, por meio desta Lei, o agricultor familiar e o empreendedor familiar rural foram definidos como aquele que pratica atividades no campo, atendendo os seguintes requisitos:

- I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais;
- II - utilize predominantemente mão de obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;
- III - tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo;
- IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família (BRASIL, Lei nº 11.326/2006, Art.3º).

Deste modo, através dessa legislação, o conceito de agricultura familiar passou a fazer parte do arcabouço legal brasileiro, possibilitando, por exemplo, além da inserção oficial – de forma a delinear um segmento de agricultores – na formulação das políticas públicas direcionadas ao espaço agrário, a fazer com que a agricultura familiar fosse inserida nas estatísticas oficiais, como de fato foi efetivado no Censo Agropecuário realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2006.

Esse processo de institucionalização foi considerado pelo Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (NEAD) como sendo o fruto de uma longa jornada de afirmação e reconhecimento da importância econômica e social da agricultura familiar, “um conjunto plural formado pela pequena e média propriedade, assentamentos de reforma agrária e as comunidades rurais tradicionais – extrativistas, pescadores, ribeirinhos, quilombolas” (França; Del Grossi & Marques, 2009: 11).

Considerações

Diante desse contexto, verificamos que o sistema de conceitos para a interpretação da estrutura agrária e fundiária do país sofreu importantes alterações. Observamos, no texto constitucional de 1988, bem como na Legislação Agrária brasileira posterior, que se passou a empregar novas terminologias, não mais sendo utilizados ou não mais havendo referência a conceitos e definições trazidas pelo Estatuto da Terra, de 1964.

A partir de 1988, expressões como “minifúndio” e “latifúndio” foram praticamente suprimidas dos documentos oficiais e da legislação brasileira que trata do espaço agrário. Em contrapartida, outros conceitos e tipologias surgiram de forma institucionalizada: pequena propriedade, média propriedade, propriedade produtiva, agricultura familiar.

Entretanto, nesse processo de normatização de novos conceitos interpretativos da realidade agrária, a Lei nº 8.629/1993, por exemplo, silenciou quanto à conceituação dos imóveis com área inferior a área da pequena propriedade e, do mesmo modo, dos imóveis rurais com área superior a área da média propriedade e, ainda, da definição de propriedade improdutivo. Tais, ausências de normatização conceituais na legislação agrária, aliada com a não mais utilização do sistema de conceitos do Estatuto da Terra, evidência grave perda de informações importantes para a interpretação da realidade agrária brasileira em sua totalidade. Essencialmente, também escamoteia contradições do processo do desenvolvimento do capitalismo no campo, expresso pela manutenção da existência de grande número de propriedades com área extremamente pequena, que não possibilita o desenvolvimento econômico e social do proprietário e sua família, e, contraditoriamente, da existência de grandes propriedades, que concentram extensas áreas de terras, por vezes, subutilizadas.

A Lei nº 11.326/2006, por sua vez, trouxe a definição normativa de agricultura familiar no Brasil, mas nem ela, nem outra lei determinam o seu contraponto, a agricultura patronal. A falta de um marco legal para a agricultura patronal, por exemplo, fez com que o IBGE utilizasse no Censo Agropecuário de 2006 “o método da exclusão sucessiva e complementar” para enquadrar os estabelecimentos como agricultura familiar e, conseqüentemente, como agricultura não familiar (IBGE, 2009), o que traz implicações para a correta interpretação da conformação do espaço agrário brasileiro e, sobretudo, para a análise da dinâmica agrária, a qual é resultado do processo de desenvolvimento do capitalismo no campo.

Assim, em meio a esse contexto, podemos nos questionar: Por que os minifúndios e os latifúndios não estão presentes na legislação brasileira recente? Que razões justificam a não existência de normatização legal para a grande propriedade, para a propriedade improdutivo e para a agricultura patronal? O arcabouço conceitual normatizado na legislação brasileira está escamoteando algumas características da realidade agrária brasileira?

A resposta para estes questionamentos, conjuntamente com a identificação dos interesses de classe envolvidos, certamente contribuirá para descortinar, ainda mais, os problemas agrários no Brasil. E este é o foco da nossa pesquisa de doutoramento, que está sendo realizada no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, na Universidade de Santa Cruz do Sul.

Notas

1 Outras vertentes que procuram explicar o desenvolvimento do capitalismo no campo, e que seguem o pensamento marxista, são as expressas pelo i) grupo de autores que procuram ver o processo de penetração das relações de produção capitalista no campo; e pelo ii) grupo de autores que preferem entender o desenvolvimento do modo de produção capitalista em sua etapa monopolista, com o gradual desaparecimento dos camponeses.

2 Foi nesse contexto, por exemplo, que Martins (1986) afirmou que com a Lei de Terras e a abolição da escravidão passava-se do “cativeiro do homem” (o escravo) para o “cativeiro da terra”. Isso porque o acesso à terra somente se daria por meio da compra com pagamento em dinheiro, espécie que certamente os escravos recém-libertos não possuíam. Manuel Correia de Andrade (2001) também explicou, nesse contexto, que a Lei Áurea não resolveu o problema dos escravos e tão pouco os da Nação. Segundo o autor, para os grupos políticos mais avançados da época, a solução desses problemas se daria através da condução dos escravos recém-libertos à propriedade da terra, organizando a pequena produção de alimentos. No entanto, com a implantação de uma república oligárquica, essas medidas agrárias não foram implantadas, fazendo com que surgissem novas formas de exploração dos trabalhadores em troca do uso de pequenas porções de terras. Foi nesse sentido, que se desenvolveu vários tipos de exploração do trabalhador rural, como por exemplo, a meação e o arrendamento. Processo este, que segundo Oliveira (2001), evidencia um pressuposto teórico importante para o entendimento do próprio desenvolvimento do capitalismo no campo, o caráter rentista do capitalismo no Brasil.

3 O módulo rural tem a finalidade, no Estatuto da Terra, de “estabelecer uma unidade de medida que exprima a interdependência entre a dimensão, a situação geográfica dos imóveis rurais e a forma e condições do seu aproveitamento econômico” (BRASIL, Lei nº 4.504/1964, Art.11º).

Referências bibliográficas

Abramovay, R. (1990). *De camponeses a agricultores: Paradigmas do capitalismo agrário em questão*. (Tese de Doutorado em Ciências Econômicas). Campinas: Universidade Estadual de Campinas/Unicamp

Andrade, M. C. (2001). *Abolição e Reforma Agrária*. (2.ed). São Paulo: Ed. Ática.

Brasil. (1850). *Lei nº 601, de 18 de Setembro de 1850*. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L0601-1850.htm Acesso em: 18 ago. 2013.

Brasil. (1964). *Lei nº 4.504, de 30 de Novembro de 1964*. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em <http://www.incra.gov.br/portal/arquivos/legislacao/0159200529.pdf> Acesso em: 18 ago. 2013.

Brasil. (1988). *Constituição Federal de 1988*. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm Acesso em: 18 ago. 2013.

Brasil. (1993). *Lei nº 8.629, de 25 de Fevereiro de 1993*. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8629.htm Acesso em: 18 ago. 2013.

Brasil. (1994). *Resolução nº 2.101, de 24 ago. 1994*. Brasília: Banco Central do Brasil. Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/normativo/detalharNormativo.do?N=094162449&method=detalharNormativo> Acesso em: 18 ago. 2013.

Brasil. (1996). *Decreto nº 1.946, de 28 de Junho de 1996*. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1946.htm

Brasil. (2006). *Lei nº 11.326, de 24 de Julho de 2006*. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2006/lei/11326.htm Acesso em: 18 ago. 2013.

Etges, V. E. (1991). *Sujeição e resistência: os camponeses gaúchos e a indústria do fumo*. Santa Cruz do Sul: Ed. FISC.

Fernandes, B. M. (1999). *Contribuição ao Estudo do Campesinato Brasileiro - Formação e Territorialização do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) 1979/1999*. (Tese de Doutorado em Geografia). São Paulo: Universidade de São Paulo.

Fernandes, B. M. (2001). A ocupação como forma de acesso à terra. Apresentação no *XXIII Congresso Internacional da Associação de Estudos Latino-Americanos*, Washington, 6 a 8 de setembro de 2001.

Fernandes, B. M. (2004). *Questão agrária: conflitualidade e desenvolvimento territorial*. Presidente Prudente: NERA/UNESP.

França, C. G., Del Grossi, M. E. & Marques, V. (2009). *O censo agropecuário 2006 e a agricultura familiar*. Brasília: MDA.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). (2009). *Agricultura familiar em 2006*. Brasília: IBGE. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/agri_familiar_2006_2/notas_tecnicas.pdf Acesso em: 21 set. 2013.

INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária). (2010). *Estatísticas Cadastrais 2010*. Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR)/INCRA. Aplicativo.

INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária). (2013). *O que é módulo fiscal?* INCRA. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/index.php/servicos/fale-conosco/perguntas-frequentes> Acesso em: 25 set. 2013.

Lamarche, H. (coord.) (1993). *Agricultura familiar: uma realidade multiforme*. Campinas: Unicamp.

Luxemburgo, R. (1985). *A acumulação do Capital: Contribuição ao estudo econômico do imperialismo*. Rio de Janeiro: Ed. Nova Cultural.

Martins, J. S. (1975). *Capitalismo e tradicionalismo: estudos sobre as contradições da sociedade agrária no Brasil*. São Paulo: Pioneira.

Martins, J. S. (1986). *O cativo da Terra*. (3.ed.). São Paulo: Hucitec.

Martins, J. S. (1995). *Os camponeses e a política no Brasil: as lutas sociais no campo e seu lugar no processo político*. (5.ed.). Petrópolis: Vozes.

Martins, J. S. (1999). *O poder do atraso: ensaios de sociologia da história lenta*. (2.ed.). São Paulo: HUCITEC.

Martins, J. S. (2000). *Reforma Agrária: o impossível diálogo*. São Paulo: Edusp.

Oliveira, A. U. (2001). *A agricultura camponesa no Brasil*. (4.ed.). São Paulo: Contexto.

Oliveira, A. U. (2007). *Modo capitalista de produção, agricultura e reforma agrária*. São Paulo: FFLCH/Labur Edições.

Oliveira, A. U. (2010). Agricultura e indústria no Brasil. *Campo-território: revista de geografia agrária*, v.5, n.10, p.5-64, ago., 2010.

Oliveira, A. U. (2001b). A longa marcha do campesinato brasileiro: movimentos sociais, conflitos e reforma agrária. *Revista Estudos Avançados*, 15 (43), 185-206.

Paulino, E. T. (2003). *Terra e vida: A geografia dos camponeses no Norte do Paraná*. (Tese de Doutorado em Geografia). Presidente Prudente: Universidade Estadual Paulista "Julio Mesquita Filho"/UNESP,

Schneider, S. (2003). *A pluriatividade na agricultura familiar*. Porto Alegre: EdUFRGS.

Veiga, J. E. (1991). *O desenvolvimento agrícola: uma visão histórica*. São Paulo: Hucitec.