

# REFORMA AGRÁRIA NO CEARÁ – UM ANÁLISE DENTRO DE PERSPECTIVAS ECONÔMICAS

por Philipp Hartmann (Colônia / Alemanha)<sup>1</sup>

Uma estrutura agrária altamente concentrada é um problema típico de países ou regiões considerados economicamente atrasados. Enquanto o grande número de pequenos agricultores está obrigado a se conformar com uma mínima porção da área aproveitável para a agricultura, um pequeno grupo de latifundiários dispõe da maior parte da terra. Como resultado disto, muitas vezes se observam grandes faixas de terra não utilizadas nos latifúndios, enquanto que nos pequenos estabelecimentos os lotes são de tamanho insuficiente para garantir a subsistência dos agricultores. Uma produtividade baixa no setor agrário, uma grande extensão de pobreza rural, um êxodo rural excessivo e uma urbanização desproporcionada são conseqüências lógicas deste quadro. Uma reforma agrária pode ser um instrumento eficaz para combater esses fenômenos.

Dedicando-nos à reforma agrária, compreendemos logo que não existe um conceito universalmente válido. O primeiro problema é, portanto, quanto à sua definição: *reforma agrária* significa simplesmente uma reestruturação fundiária, ou seja, uma redistribuição de títulos de propriedade de terra, ou implica, além da modificação da estrutura agrária, em medidas adicionais como a concessão de créditos, o fornecimento de infra-estrutura, de assistência técnica, de educação, de sistemas de saúde, etc.?

A amplitude do processo de redistribuição de terras é outro ponto de discussão: atinge toda a área cultivável ou se estende só a certas terras como, por exemplo, às áreas improdutivas, aos latifúndios, etc.?

Também os objetivos que se esperam atingir com uma reforma agrária podem ser vários: o simples combate à pobreza, o incentivo a uma agricultura moderna e competitiva, a integração política de novos grupos sociais, o fortalecimento da classe dos camponeses, e muito mais.

Aqui nos limitaremos à pesquisa sobre os objetivos e os efeitos econômicos de uma reforma agrária para depois analisar se estes se concretizam na reforma agrária realizada no Ceará.

### ***Algumas considerações teóricas***

A concentração da estrutura agrária é, geralmente, uma causa importante da concentração de renda numa economia. Porém, uma reforma agrária não é, principalmente, uma redistribuição de renda; constitui, antes de tudo, uma redistribuição de possibilidades; nomeadamente, das possibilidades de se obter uma renda maior no futuro através de um aumento da produção agropecuária. Esse aumento, segundo a teoria, se deve sobretudo a dois fatores:

1º À implementação no processo produtivo de terras antes não utilizadas (ou utilizadas de forma improdutivo) e de força de trabalho antes ociosa ou sub-empregada.

2º À alocação dos fatores produtivos (sobretudo terra e mão-de-obra) em pequenos empreendimentos agrícolas. Em regiões economicamente atrasadas a agricultura familiar ou de pequena escala gera, freqüentemente, um maior rendimento por hectare que os latifúndios ou que a agricultura de grande porte.<sup>2</sup>

O aumento da produção e da renda das famílias beneficiadas pela reforma agrária representa, primeiramente, uma redução da pobreza para estas famílias; ao mesmo tempo constitui uma elevação do produto nacional, ou seja, um crescimento econômico em proveito da sociedade como um todo.

Além desses dois efeitos essenciais, uma reforma agrária também pode contribuir para combater problemas sociais que resultam do êxodo rural e da urbanização excessivos. A absorção de mão-de-obra no campo atenua, por exemplo, a pressão no mercado de trabalho urbano. Assim, o setor agrícola pode passar “a jogar um papel ... de variável de ajuste na adequação entre a oferta e procura de mão-de-obra na economia”<sup>3</sup>, “dando às cidades o tempo necessário para equipar-se a fim de absorver a inevitável imigração.”<sup>4</sup>

## *A situação no estado do Ceará*

Procedemos agora a análise da situação no estado brasileiro do Ceará.

O setor agropecuário no Ceará absorve quase 40% da população economicamente ativa, mas gera somente 7% do PIB do estado<sup>5</sup> (segundo dados do IPLANCE, em 1998 apenas 3,5%). Conseqüentemente, a renda per cápita no meio rural é baixíssima: em 1997 era de R\$ 68 ou 0,57 salários mínimos (s.m.) mensais. Só 14% das pessoas com idade igual ou superior a 10 anos obtiveram uma renda maior que 1 s.m., valor que muitas vezes é determinado como limite de pobreza.<sup>6</sup> Segundo estes dados, 86% da população rural cearense, então, seriam considerados pobres.

A agricultura é dificultada por condições precárias. O Sertão cobre a maior parte do Ceará, onde o clima árido ou semi-árido regularmente é agravado pelas secas periódicas. Os solos geralmente são pouco férteis, dependendo altamente de possibilidades de irrigação artificial e o nível tecnológico da agricultura é baixo.

Contudo, esses fatores não são a única causa da grande extensão de pobreza rural no estado: outro motivo é a estrutura agrária sumamente concentrada. Segundo dados do IBGE para 1996, 73% dos estabelecimentos agrícolas do Ceará dispõem de menos de 10 ha. Eles absorvem 64% da população economicamente ativa na agricultura. Apesar desta grande importância, estes estabelecimentos não ocupam mais do que 7% do total da área aproveitável para a agricultura no Ceará. Por outro lado, aqueles que ultrapassam os 1.000 ha somente representam 0,2% do número total de estabelecimentos agrários e absorvem pouco mais do que 1% da força de trabalho no campo. Não obstante, se estendem a quase uma quinta parte da área aproveitável para a atividade agropecuária. Cabe notar que estes números só representam a distribuição desigual entre as famílias que dispõem de terras. Não são recenseadas as pessoas sem terra à sua disposição como, por exemplo, o grande número dos trabalhadores rurais.

Por causa da área insuficiente das suas terras, muitos minifundiários<sup>7</sup>, bem como os não-proprietários, estão obrigados a vender sua força de trabalho para sobreviver. Com isso, os latifundiários constantemente dispõem de uma oferta inesgotável de mão-de-obra barata – fato que contribui significativamente para barrar uma modernização da agricultura. Celso Furtado, neste contexto, fala de “fronteiras internas” que impedem uma agricultura e uma sociedade moderna.<sup>8</sup>

Uma reforma agrária, conseqüentemente, seria um instrumento tanto eficaz quanto necessário para combater a pobreza rural e para promover o desenvolvimento da economia em geral.

### ***Alguns dados sobre o processo de reforma agrária no Ceará***

Somente a partir da redemocratização, nos anos 80, passaram a existir no Brasil tentativas sérias no sentido de uma reestruturação fundiária. Foi praticamente só nos últimos cinco anos que este processo veio a ganhar alguma significância. Até setembro de 1999 um total de 22.590 famílias foram assentadas em 457 assentamentos no Ceará. Elas receberam 779.403 ha ou uma média de 34,50 ha por família.<sup>9</sup> Esses assentamentos foram criados, basicamente, por dois tipos diferentes de programas de reestruturação fundiária: pela tradicional reforma agrária do INCRA e pela chamada “Reforma Agrária Solidária”.<sup>10</sup>

O INCRA, para fins de reforma agrária, pode desapropriar terras improdutivas ou não exploradas e repartí-las entre minifundiários e trabalhadores rurais, os quais são assentados nelas em conjuntos de várias famílias. Desta maneira foram criados a maioria (266) dos 457 assentamentos no Ceará. Os assentados também têm direito a certos créditos para investimentos, meios de produção, etc. Além disso, o INCRA se compromete a fornecer infra-estrutura, assistência técnica, instituições de educação, saúde, etc. Porém, estas medidas acompanhantes resultam problemáticas já que, muitas vezes, são realizadas só com lentidão e atraso.

A Reforma Agrária Solidária se caracteriza por seu direcionamento ao mercado e à descentralização em favor dos estados e municípios e dos próprios beneficiários. Além disso, existe uma tendência a encorajar a organização comunitária dos assentados. Minifundiários ou trabalhadores rurais sem-terra interessados na aquisição de uma certa propriedade formam uma associação e entram em negociações com o dono. Depois de um acordo entre as partes quanto ao preço e de um parecer favorável emitido por um técnico do IDACE<sup>11</sup> tanto em relação a este valor firmado, quanto à viabilidade do projeto, a associação recebe um crédito para a aquisição da terra. Também os assentados da Reforma Agrária Solidária tem direito a empréstimos para

investimentos e a outras medidas adicionais mas, também aqui, existem atrasos e problemas de operacionalização.

A Reforma Agrária Solidária foi um projeto inovador do Governo do Estado do Ceará implantado em 1996, dentro do programa contra a pobreza rural intitulado “Projeto São José”. Em fins de 1997, a idéia foi adaptada no programa “Cédula da Terra”, financiado principalmente pelo Governo Federal e o pelo Banco Mundial e realizado como projeto piloto sob a responsabilidade de cinco governos estaduais do Nordeste, entre eles o do Ceará. O “Banco da Terra” é de caráter semelhante e foi introduzido em 1999 em grande escala em todos os estados brasileiros como substituto do “Cédula da Terra”. Através do “Projeto São José” foram criados 44 assentamentos com 694 famílias em 23.622,59 ha. Pelo “Cédula da Terra” foram beneficiados, no Ceará, 2.162 famílias em 116 assentamentos ou 81.770,70 ha. Como vantagens deste tipo de reforma agrária se consideram, entre outros fatores, um processo não conflituoso e a possibilidade de incluir também terras produtivas. Críticos se opõem, por outro lado, ao pagamento das terras em dinheiro e não em títulos da dívida agrária, como na reforma agrária do INCRA. Este dinheiro, segundo eles, beneficia primeiramente os latifundiários, e seria melhor empregado na resolução de outros problemas urgentes. Além disso, alguns autores opinam que a chamada “Reforma Agrária Solidária” não se trata realmente de reforma agrária, mas sim de meras transações no mercado de terras sem a intenção de modificar a estrutura social.<sup>12</sup>

### ***Os efeitos econômicos da reforma agrária no Ceará***

Depois de comprovar a necessidade de uma reforma agrária no Ceará e de apresentar as medidas que até o presente momento foram tomadas neste sentido, passamos agora a analisar os efeitos econômicos destas.

Naturalmente, os efeitos econômicos não são o único fator que deveria ser levado em conta ao avaliar uma reforma agrária. Entre a variedade dos diferentes aspectos, contudo, este pode chegar a ter uma importância decisiva.

Vamos nos limitar, primeiro, ao nível microeconômico dos assentamentos e, ao final, fazer algumas reflexões sobre as conseqüências macroeconômicas da reforma agrária no Ceará.

Na seguinte análise, a renda familiar<sup>13</sup> constitui o critério central para avaliar o desempenho dos assentamentos. Procuramos verificar se, tal como afirma a teoria, a situação econômica dos assentados melhorou como resultado da reestruturação fundiária. Também examinaremos se o rendimento nos estabelecimentos agrícolas criados pela reforma agrária é suficiente para a subsistência dos assentados e – a médio prazo – para um crescimento autônomo dos assentamentos.

Analisando brevemente as conclusões de seis diferentes estudos sobre os assentamentos selecionados e mais alguns dados adicionais, conseguiremos obter uma noção dos resultados atingidos pela reforma agrária em geral no Ceará.

### ***O estudo da FAO***

O primeiro estudo ao qual nos referimos é aquele realizado em 1991 pela *FAO*.<sup>14</sup> A *Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentos* pesquisou dados em 10% dos assentamentos existentes nessa época no Brasil, entre eles quatro no Ceará. A média da renda familiar mensal levantada pelo estudo era de 3,7 s.m. a nível nacional, de 2,33 s.m. no Nordeste e de 1,39 s.m. no Ceará, encontrando-se neste estado os dois únicos assentamentos investigados com uma renda menor do que 1 s.m.<sup>15</sup> Uma comparação com a situação econômica das famílias antes do seu assentamento resulta difícil, porque não dispomos de dados precisos. O fato de os assentados terem sido antes minifundiários ou trabalhadores rurais é um motivo para esperar um melhoramento. Outra indicação para isto é a declaração de 90% dos assentados entrevistados no estudo de, em geral, se encontrarem em melhor situação que antes. Não obstante, o valor médio da renda familiar mensal de 1,39 s.m. ainda beira os limites de pobreza.<sup>16</sup> De qualquer forma, a renda familiar nos assentamentos cearenses abordados neste estudo não é suficientemente alta a ponto de permitir excedentes consideráveis para investimentos. Dificilmente possibilitará, portanto, um crescimento autônomo dos assentamentos. A análise da composição da renda confirma os resultados insatisfatórios. No Nordeste<sup>17</sup>, perto de 35% da renda provêm de atividades fora do assentamento. Através disto se contata que as atividades agropecuárias – cujo desenvolvimento a reforma agrária tem por objetivo – geram somente cerca de dois terços da renda, ou, no Ceará, 0,93 s.m. mensais por família.

A *FAO* aponta deficiências a serem corrigidas para melhorar a má performance dos assentamentos. Critica, entre outras coisas, a falta de sistemas de irrigação, de créditos bancários, de assistência técnica e a fragilidade dos mecanismos de comercialização da produção. É importante destacar, contudo, que casos de outros estados brasileiros, analisados no mesmo estudo, demonstram que sim é possível a criação de assentamentos bem sucedidos no que diz respeito à geração de uma renda significativamente maior.<sup>18</sup>

### ***Os assentamentos do INCRA no Ceará (1985 a 1994)***

Outro estudo interessante é aquele de Válder Pinheiro Bastos.<sup>19</sup> Ele investigou 7 (=10%) dos assentamentos criados entre 1985 e 1994 pelo INCRA no Ceará. A grande maioria das famílias neles produzem principalmente para a própria subsistência e a renda gerada pela comercialização da produção agropecuária é praticamente desprezível. O escasso rendimento das atividades na lavoura e na pecuária é compensado em certo grau através de fontes exteriores aos assentamentos; geralmente pelo trabalho assalariado. Mesmo incluindo tais fontes na estimativa, e além delas, o autoconsumo, as rendas familiares mensais ficam insatisfatoriamente baixas, situando-se entre 0,55 e 1,91 s.m., ou em uma média de 1,29 s.m.

Sobretudo dois fatores parecem ser responsáveis por esta situação: Enquanto que alguns assentamentos não aproveitam completamente a sua capacidade, outros estão superlotados. No Projeto de Assentamento (PA) Maceió, situado no município de Itapipoca, o número de assentados ultrapassa em até quatro vezes a sua capacidade. Assim, cada família está confinada a um lote de não mais que 12,6 ha em média. No entanto, um módulo fiscal – valor considerado pelo próprio INCRA como critério de produtividade – monta, neste município, a 50 ha. As áreas que cabem aos assentados nem atingem a fração mínima de parcelamento de 25 ha. Este tamanho foi determinado pelo INCRA justamente para evitar, no processo da reforma agrária, a criação de empreendimentos com uma área insuficiente e portanto improdutivos.

Outro motivo para os resultados modestos é a falta de créditos para infra-estrutura, meios de produção, etc. Em vários assentamentos, só parte das famílias receberam empréstimos e estes eram, muitas vezes, de baixo valor. Em alguns assentamentos a concessão de créditos atrasou-se até seis anos em relação à data de instalação do

assentamento. Portanto, não é surpreendente que estes núcleos apresentem uma produtividade sumamente baixa.

### ***O desenvolvimento no PA Santana***

O PA Santana no município Monsenhor Tabosa é considerado por muitos analistas como assentamento exemplar e deve ser um dos mais pesquisados pelos economistas. Isto nos permite fazer uma avaliação dinâmica do seu desenvolvimento. A comparação dos estudos de Luiz Antônio Maciel de Paula de 1991<sup>20</sup>, de Paulo Roberto Fontes Barquete (1995)<sup>21</sup>, de dados do INCRA<sup>22</sup> e de uma pesquisa do Jornal *Diário do Nordeste*<sup>23</sup> mostra claramente um melhoramento econômico. Tanto aumentou o abastecimento de bens de consumo no assentamento quanto a renda familiar, que, em 1994, montava a 2,06 s.m. mensais. Isto ainda não é realmente satisfatório, mas comparado com outros assentamentos cearenses é um valor relativamente alto. Sem dúvida, este alto rendimento se deve em parte à concessão de créditos em maior ou menor medida mais adequados. Neste sentido, o PA Santana realmente surge como um assentamento mais exemplar do que representativo para a situação no Ceará. Ele é, contudo, um exemplo de que uma reforma agrária executada com as devidas medidas de apoio é capaz de gerar resultados eficazes.

### ***O assentamento Córrego dos Tanques***

O assentamento Córrego dos Tanques é um dos 31 assentamentos criados por um programa estadual anterior à “Reforma Agrária Solidária”, e se situa no município de Itapipoca. A área da qual dispõe cada família é de 33 ha. Os assentados receberam poucos créditos e nenhuma assistência técnica até 1996, quando foi feito, pelo IDACE junto com os assentados, um plano de ação<sup>24</sup>. O plano indica uma renda familiar mensal de 1,67 s.m., da qual 1,3 s.m. são gastos para o consumo (básico) familiar. Assim, no máximo (no caso de as famílias só consumirem o absolutamente necessário) ficam 0,37 s.m., ou 42 R\$, por mês de excedente para investimentos. Este valor, dificilmente servirá de base para a transformação das propriedades em empreendimentos produtivos e, muito menos, em empresas agropecuárias modernas e competitivas.

### ***A “Reforma Agrária Solidária”***

Tentaremos, finalmente, analisar o inovador programa da chamada “Reforma Agrária Solidária”. A recente data de criação dos assentamentos traz consigo o perigo de obter resultados ainda não representativos. Apesar disto, a *FAO* realizou em 1998 um estudo<sup>25</sup> sobre o programa “Cédula da Terra” no Ceará analisando a performance em quatro assentamentos nas diferentes zonas geográficas do estado.

O estudo compara as rendas das famílias assentadas com o seu custo de vida e com a renda possível de ser obtida alternativamente como trabalhador rural.<sup>26</sup>

Em dois dos assentamentos, a renda familiar fica perto do montante mínimo necessário para o sustento das famílias, estimado pelo estudo em R\$ 2.600 anuais. Em outros dois se encontra abaixo deste valor, cobrindo num deles apenas 40% do custo de vida dos assentados. A conclusão do estudo é que parte dos assentados nem sequer estarão em condições de reembolsar os créditos concedidos dentro do prazo previsto. Menos provável ainda parece a conversão dos assentamentos em empresas agrícolas modernas e autônomas.

Tanto quanto os problemas, também as suas causas são parecidas com as dos assentamentos dos outros modelos da reforma agrária. A *FAO* atesta, entre outros, uma falta de créditos e de assistência técnica e a limitação dos mercados locais. Do mesmo modo, os dados da SDR e da EMATERCE<sup>27</sup> confirmam um atraso notável na concessão de créditos e de assistência técnica aos assentamentos da “Reforma Agrária Solidária” no Ceará.

### ***Recapitulação: a situação nos assentamentos da reforma agrária no Ceará***

Apesar de certas diferenças, comprovamos circunstâncias bastante homogêneas nos assentamentos analisados. A situação econômica da maioria dos assentados provavelmente melhorou se a comparamos com as suas condições anteriores de minifundiários ou trabalhadores rurais sem terra. Conseqüentemente, os assentados obtêm uma renda também maior que a do restante da população rural cearense. Em geral, só perto de um terço das famílias camponesas ganham mais do que um s.m. por mês. Nos assentamentos analisados aqui formam 85,7%, ou seja, 2,5 vezes mais.

A renda familiar média que verificamos é de 1,37 s.m.<sup>28</sup> O IPLANCE<sup>29</sup> determina o custo de vida médio para uma família em dois s.m. Por conseguinte, ainda temos que

considerar os assentados da reforma agrária no Ceará como afetados pela pobreza, visto que não dispõem da renda necessária para cobrir as suas necessidades. Mesmo fixando um valor inferior como custo de vida, como fazem alguns estudos,<sup>30</sup> a situação econômica das famílias fica precária. Com a falta de consideráveis excedentes de renda um auto-financiamento de investimentos e meios de produção dificilmente é possível. Daí compreende-se que a emancipação dos assentamentos – ou seja, um crescimento autônomo e a transformação em empreendimentos modernos e competitivos – a médio ou mesmo a longo prazo parece improvável.

As causas dos modestos resultados econômicos nos diferentes assentamentos também são parecidos: o clima é um fator que dificulta qualquer atividade agropecuária em grande parte do Ceará, cabendo máxima importância à irrigação artificial. Para o aproveitamento das possibilidades de irrigação, tanto quanto para outros tipos de investimentos necessários para um empreendimento produtivo, é indispensável que os assentados disponham de recursos financeiros. Porém, é justamente aqui que ainda se comprovam graves defeitos no desenvolvimento da reforma agrária. Em vários assentamentos, somente parte das famílias receberam créditos e estes, freqüentemente, eram de baixo valor. Não poucas vezes, a concessão e o pagamento dos créditos previstos nos diferentes programas da reforma agrária se retarda consideravelmente. Em alguns casos, os assentados ainda não haviam recebido nenhum dos créditos a que tinham direito até cinco ou seis anos depois da criação do assentamento. Problemas similares existem com a assistência técnica. A falta desta também pode ser um fator decisivo no desempenho dos assentamentos, sobretudo nos casos em que os assentados ainda carecem de experiências próprias, por exemplo na planificação da produção.

Ademais, a implementação das outras medidas complementares à distribuição de terras na área da saúde, educação, eletrificação, etc. apresenta motivos de crítica: até o momento, não existe no Ceará nenhum assentamento onde a totalidade das medidas acompanhantes previstas nos programas tenham sido realizadas.

Além da falta de créditos para investimentos, de assistência técnica e de outras medidas colaterais em vários assentamentos, a produtividade baixa e, como conseqüência desta, a renda insuficiente se devem à falta de terra. Não poucos dos assentamentos existentes no Ceará estão superlotados. A cada família pertencem, em

média, 34,50 ha<sup>31</sup> – uma área que o próprio INCRA classifica como improdutivo por causa da sua extensão limitada.

### *Os efeitos macroeconômicos da reforma agrária no Ceará*

Não é possível avaliar com precisão os efeitos macroeconômicos da reforma agrária no Ceará, porque carecemos de dados exatos do desempenho dos assentamentos na sua totalidade. Porém, podemos tirar algumas deduções.

No Ceará foram redistribuídos 779.403 ha em total até setembro de 1999. Considerando que a maioria dos assentamentos foram criados nos últimos cinco anos, trata-se de uma área considerável. Não obstante, esta constitui apenas 11% do total das terras consideradas pelo INCRA como improdutivamente exploradas<sup>32</sup>. Das famílias sem terra, só cerca de 10% foram beneficiadas.<sup>33</sup> Ou seja, apesar de certos progressos nos últimos anos, a extensão da reforma agrária no Ceará ainda não é satisfatória.

Como acabamos de ver, a situação econômica das famílias beneficiadas pela reforma agrária melhorou. Contudo, as rendas familiares nos assentamentos não atingem valores que realmente permitam falar de uma superação da pobreza. Dados do IBGE / IPLANCE confirmam que a reforma agrária não pôde evitar que a pobreza rural no estado aumentasse entre 1995 e 1997<sup>34</sup>.

A reforma agrária reintroduziu mão-de-obra e terras antes ociosas no processo produtivo. Isto permite supor um aumento da produção associada à lavoura e à pecuária. Não obstante, a baixa produtividade registrada nos assentamentos faz que este aumento seja de dimensão negligenciável. Conseqüentemente, a reforma agrária aparentemente não foi capaz de conter o declínio da contribuição das atividades produtivas agropecuárias ao PIB do estado.<sup>35</sup>

Devido à extensão ainda limitada da reforma agrária, o excessivo êxodo rural tampouco foi freado de uma maneira considerável. Fato ainda mais relevante dentro deste quadro é que, em detrimento do número de famílias assentadas, há ainda um número muito maior de famílias expulsas do meio rural brasileiro. O IPEA, neste contexto, fala de “desassentamento” ou “reforma agrária reversa”.<sup>36</sup>

## **Conclusão**

Resumindo, podemos verificar que tanto na microesfera dos assentamentos, quanto na macroesfera da economia cearense, os objetivos econômicos dos diferentes programas de reforma agrária até agora não foram atingidos de forma satisfatória. As deficiências na distribuição de terras, bem como no acompanhamento dos assentados tornam duvidosa a afirmação do governo Fernando Henrique Cardoso de que a reforma agrária tem sido, até agora, bem sucedida por terem sido assentadas 290.000 famílias entre 1995 e 1998. A análise econômica demonstra claramente que a qualidade do processo de reforma agrária tem, no mínimo, a mesma importância que a quantidade de pessoas assentadas.

A intensificação das medidas da reforma agrária nos últimos anos dá motivo a certa esperança de que sejam atacados, finalmente, os velhos problemas, que são a concentração na estrutura agrária e a pobreza rural no Brasil. No entanto, para que esses problemas se resolvam, é necessária uma intensificação no processo de redistribuição de terras e, sobretudo, um aumento significativo na qualidade da reestruturação fundiária e das medidas acompanhantes. Somente neste caso se poderiam obter resultados que realmente permitam falar de uma verdadeira reforma agrária.

### **Quadro 1:** Os assentamentos da reforma agrária no Ceará

<b>PROGRAMA / Número de assentamentos</b>	<b>ÁREA TOTAL (ha)</b>	<b>NÚMERO TOTAL DE FAMÍLIAS</b>	<b>ÁREA MÉDIA POR FAMÍLIA (ha)</b>
<i>INCRA / 266</i>	648.723	18.997	34,15
<i>Projeto São José / 44</i>	23.622,59	694	34,04
<i>Cédula da Terra / 116</i>	81.771	2.162	37,82
<i>programa anterior do Governo do Estado / 31</i>	25.286,00	737	34,31
<i>total / 457</i>	779.403	22.590	34,50

Fontes: INCRA, IDACE. Dados de setembro de 1999.

**Quadro 2:** Renda mensal média por família nos assentamentos analisados pelos diferentes estudos aqui resumidos

<i>assentamento (município)</i>	<i>renda mensal média por família</i>
<b>Estudo da FAO (1991)</b>	
Fazenda Macaco (Itapipoca)	1,89 s.m.
Ipueira da Vaca (Canindé)	2,12 s.m.
Fazenda Suiça (Canindé)	0,95 s.m.
Cacimba de Dentro / Três Irmãos (Canindé)	0,61 s.m.
<b>INCRA 1985 – 1994</b>	
Maceió (Itapipoca)	1,44 s.m.
Croatá / Ramada (Itapipoca)	1,14 s.m.
Boqueirão / Capim Grosso (Caucaia)	1,23 s.m.
Alto Alegre / São Boa Ventura (Choró)	1,91 s.m.
Grossos (Canindé)	0,55 s.m.
Campo Alegre (Quixadá)	1,68 s.m.
Tipira / Poço do Meio (bela Cruz)	1,10 s.m.
<b>PA Santana (Monsenhor Tabosa)</b>	
1991 (Paula, 1991)	0,40 s.m.
1993 (Barquete, 1995)	1,80 s.m.
1994 (INCRA/SIPRA, 1994)	2,06 s.m.
<b>PA Córrego dos Tanques (Itapipoca)</b>	1,67 s.m.
média do total	1,37 s.m.

(Nota: Os métodos para computar a renda diferem nos estudos de Paula e Barquete sobre o PA Santana. O estudo sobre a Reforma Agrária Solidária utilizado aqui, computa a renda mediante outra maneira.)

Fontes: FAO / PNUD (1992), Bastos (1998), Paula (1991), Barquete (1995), INCRA / SIPRA (1994), Governo do Estado do Ceará / Secretaria da Agricultura e Reforma Agrária / IDACE (1996).

---

**Notas**

<sup>1</sup> Texto escrito em Setembro de 1999. Publicado em:

---

Jair do Amaral Filho (organizador) (2000): *Federalismo Fiscal e Transformações Recentes no Ceará*. Fortaleza (Edições INESP). Agradeço a Rogéria Costa Pereira e a Manoel F. da Silva sua ajuda na tradução.

<sup>2</sup> Existem vários estudos empíricos que comprovam essa correlação no caso do Brasil. Ver, por exemplo, Berry, R. Albert / Cline, William R. (1979): *Agrarian Structure and Productivity in Developing Countries. A Study Prepared for the International Labour Office within the Framework of the World Employment Programme*. Baltimore / London; ou: Kutcher, Gary P. / Scandizzo, Pasquale L. (1981): *The Agricultural Economy of Northeast Brazil*. Baltimore / London.

<sup>3</sup> Romeiro, Ademar Ribeiro (1991): *Reforma Agrária e Distribuição de Renda*. in: *Reforma Agrária*. Revista da ABRA, Vol. 21, nº1, pp. 4-21, p. 5.

<sup>4</sup> Lerner, Jaime (1996): *Reforma agrária em destaque. Vilas rurais*. in: *Agroanalysis*, março 1996, p. 14.

<sup>5</sup> Dados da SUDENE para 1997.

<sup>6</sup> Fonte: IBGE (PNAD 1997). Existem, na literatura, diferentes valores que servem de indicadores de pobreza. Não podemos, contudo aprofundar esta discussão aqui.

<sup>7</sup> O INCRA define como minifúndios aqueles empreendimentos que dispõem de uma área inferior a um módulo fiscal (m.f.). Esta medida é determinada pelo INCRA como a área mínima necessária para uma agricultura produtiva. Segundo dados do INCRA, 70% dos estabelecimentos agrícolas cearenses são minifúndios. No Ceará um m.f. mede entre 5 e 90 ha, geralmente cerca de 50 ha, dependendo da região, do clima, da qualidade dos solos, etc.

<sup>8</sup> Ver Furtado, Celso (1982): *A estrutura agrária no desenvolvimento brasileiro*. in: *Análise do modelo brasileiro*. Rio de Janeiro (7ª edição).

<sup>9</sup> Cf. quadro 1.

<sup>10</sup> No Ceará existem, além destes, outros 31 assentamentos da reforma agrária com 737 famílias em 25.286 ha, criados antigamente pelo Governo do Estado mediante redistribuição de terras estaduais.

<sup>11</sup> Instituto de Desenvolvimento Agrário do Ceará.

<sup>12</sup> Não dispomos, infelizmente, de lugar suficiente para aprofundar esta discussão.

<sup>13</sup> A renda familiar é, geralmente, a soma das receitas de todos os membros da família resultantes da venda da produção agropecuária, o autoconsumo e mais outras rendas não originadas dentro do empreendimento agrícola.

<sup>14</sup> FAO / PNUD (1992): *Principais Indicadores Sócio-Econômicos dos Assentamentos da Reforma Agrária*.

<sup>15</sup> Ao computar a renda em salários mínimos se evitam distorções por causa da inflação. Porém, também o salário mínimo apresenta certas variações quanto ao seu poder de compra. Em agosto de 1999 um s.m. equivale a 136 Reais.

<sup>16</sup> A FAO, no estudo, considera como pobres as famílias com uma renda mensal de menos de um s.m. Este valor, contudo, poderia ser ainda subestimado, já que o custo de uma cesta básica para uma família no Ceará se encontra perto de dois s.m. Outros estudos determinam uma renda de um s.m. por pessoa como limite de pobreza (cf. nota 5).

<sup>17</sup> Infelizmente, o estudo só menciona os valores agregados para o Nordeste e não aqueles dos assentamentos cearenses.

<sup>18</sup> As famílias no Sul, por exemplo, obtêm 5,62 s.m. por mês.

<sup>19</sup> Bastos, Válder Pinheiro (1998): *Reforma Agrária: Uma Avaliação da Experiência do INCRA no Ceará (1985-1994)*, nos seus Aspectos Sócio-Econômicos e Jurídicos. Fortaleza.

<sup>20</sup> Paula, Luiz Antônio Maciel de (1991): *Reforma Agrária como uma Estratégia de Desenvolvimento*. Fortaleza.

<sup>21</sup> Barquete, Paulo Roberto Fontes (1995): *Assentamentos rurais em Áreas de Reforma Agrária no Ceará: miséria ou prosperidade? O caso Santana*. Fortaleza.

---

<sup>22</sup> Sistema de Informações de Projetos de Assentamentos (SIPRA) 12/94.

<sup>23</sup> Pompeu, Carmen (1997): Santana tem variedade de culturas agrícolas e pecuárias. in: Diário do Nordeste, 29.8.1998.

<sup>24</sup> Governo do Estado do Ceará / Secretaria da Agricultura e Reforma Agrária / IDACE (1996): Plano de Ação. Projeto de Assentamento Estadual Córrego dos Tanques. Versão Preliminar. Itapipoca / Fortaleza.

<sup>25</sup> Nos referimos aqui aos resultados de uma versão preliminar de julho de 1998 sobre a primeira fase da pesquisa. Sem autor (1998): Síntese da avaliação do projeto Cédula da Terra. Versão preliminar. Fortaleza.

<sup>26</sup> A determinação do custo de vida através da renda alternativa como trabalhador rural, e não através dos costumes de consumo, dá lugar a certas críticas. Além disso, as premissas do cálculo da renda alternativa, que 2,5 pessoas por família estarem ocupados constantemente durante todo o ano como trabalhadores rurais, parecem pouco realistas. Assim, o valor indicado como renda alternativa de 3.240 R\$ anuais resulta duvidoso. Porém, como valor do custo de vida da família e como critério de comparação deve ser mais realista do que, por exemplo, o de um s.m. qualificado como limite de pobreza no estudo da FAO de 1991. (Cf. nota 15.)

<sup>27</sup> Secretaria de Desenvolvimento Rural e Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Ceará.

<sup>28</sup> Cf. quadro 2.

<sup>29</sup> Instituto de Planejamento do Estado do Ceará.

<sup>30</sup> Ver notas 15 e 5.

<sup>31</sup> Se forem considerados outros números do INCRA sobre os seus assentamentos, o número total de famílias assentadas no Ceará seria de 31.061, cabendo a cada família não mais que 25 ha em média.

<sup>32</sup> O INCRA qualifica, no cadastramento de julho de 1998, 6.966.247,1 ha como sendo improdutivo. Destes, 1.715.886,9 ha pertencem a minifúndios. A área improdutiva constitui 74,6% da área total aproveitável para a agropecuária.

<sup>33</sup> O IDACE estima o número de famílias sem terra no Ceará em 200.000 (segundo Antônio Peixoto do IDACE, cf. „IDACE garante haver avanços na compra de terra“ in: Diário do Nordeste, 2.10.1998), o MST em 313.556 (fonte: MST (1995): Agenda MST 1996).

<sup>34</sup> Em 1995, 1.385.670 pessoas no meio rural cearense (82,2% da população rural total) ganharam menos de 1 s.m. mensalmente. Em 1997 eram 1.440.936 pessoas, ou 85,9% do total. (IBGE / IPLANCE: Indicadores Sociais.)

<sup>35</sup> A participação da agropecuária no PIB total cearense foi de 6,72%, 5,49% e 3,49% em 1996, 1997 e 1998, respectivamente. Os valores absolutos eram: 1,154 bilhões, 0,881 bilhões e 0,676 bilhões de R\$ (a preços correntes). (Fonte: IPLANCE.)

<sup>36</sup> IPEA (1996): A Reforma Agrária no Brasil. Brasília, p. 12.