UFRRJ

INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS

CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE – CPDA

DISSERTAÇÃO

A Política de Assentamentos Rurais do INCRA no Contexto do Semi-Árido Nordestino (1995-2002)

Francisco Clesson Dias Monte

2006

333.31813
M772p
T

Monte, Francisco Clesson Dias
A política de assentamentos rurais do INCRA no contexto do semi-árido nordestino (1995-2002) / Francisco Clesson Dias Monte. – 2006.
214 f.

Orientador: Luiz Flávio de Carvalho Costa.
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Humanas e Sociais.
Bibliografia: f. 129-134.

1. Assentamentos rurais – Políticas públicas – Nordeste [Brasil] - Teses. 2. Assentamentos rurais – Políticas públicas – INCRA – Teses. 3. Política agrária – Brasil – Teses. I. Costa, Luiz Flávio de Carvalho. II. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Instituto de Ciências Humanas e Sociais. III. Título.

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
DEPARTAMENTO DE DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE - CPDA

A POLÍTICA DE ASSENTAMENTOS RURAIS DO INCRA NO CONTEXTO DO SEMI-ÁRIDO NORDESTINO (1995-2002)

FRANCISCO CLESSON DIAS MONTE

Sob a orientação do Professor
Luiz Flávio de Carvalho Costa

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade,** no Curso de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade

Rio de Janeiro, RJ
Setembro de 2006

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
DEPARTAMENTO DE DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE – CPDA

FRANCISCO CLESSON DIAS MONTE

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade**, no Curso de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade – CPDA, área de Concentração em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade.

DISSERTAÇÃO APROVADA EM 26/09/2006

Prof. Luiz Flávio de Carvalho Costa, Dr.
UFRRJ/CPDA
(Orientador)

Prof. Sérgio Pereira Leite, Dr.
UFRRJ/CPDA

Prof. Francisco Amaro Gomes de Alencar, Dr.
UFC

DEDICATÓRIA

À minha Tia, Francisca Geralda Monte Emídio (*in memoriam*), principal responsável pela minha formação educacional.

À minha companheira Janaina, pelo compartilhamento na construção desse projeto acadêmico tão desejado, extensivo aos meus filhos: Clesson, Marcelo, Ygor e Júlia.

AGRADECIMENTOS

Este trabalho é objeto de aspiração antiga na minha trajetória como profissional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA e como agente de apoio às lutas dos trabalhadores rurais pela reforma agrária e pela justiça social.

Nesse sentido, deixo registrado nesse trabalho, os meus agradecimentos a todos os professores do Curso de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade – CPDA, pela atenção constante e o desempenho acadêmico que me proporcionaram um grande aprendizado e qualificação profissional, condição que me estimula a continuar estudando e colaborando com as conquistas sociais.

Agradeço aos professores das disciplinas cursadas, pela capacidade de transmissão dos conteúdos teórico-metodológicos a qual foi fundamental para o desenvolvimento regular de minhas atividades curriculares e do meu aprendizado, e a todos os professores, sem exceção pela amizade construída no decorrer do curso.

Agradeço particularmente ao meu orientador, o Doutor Luiz Flávio de Carvalho Costa, do quadro de professores do CPDA, pela paciência e rigor necessários no desenvolvimento da temática escolhida para o estudo e que contribuíram para a qualificação do trabalho ora apresentado.

Agradeço, também, ao professor Sérgio Pereira Leite, coordenador do Curso, pela compreensão e apoio, aos servidores da secretaria Tereza e José Carlos pela paciência e a todos os colegas de turma, pela convivência agradável e pelo intercâmbio de conhecimentos.

À minha companheira Janaina e a minha filha Júlia, pelo ambiente de positividade que construímos, e que serviu de estímulo para que eu chegasse a este importante momento.

RESUMO

MONTE, Francisco Clesson Dias. **A política de assentamentos rurais do INCRA no contexto do semi-árido nordestino (1995-2002): Rio de Janeiro, RJ. 2006.** 191p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Departamento de Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, 2006.

Trata o presente trabalho da análise da política de assentamentos rurais desenvolvida no contexto da região semi-árida do Nordeste sob a responsabilidade do INCRA. Tem como objetivo fazer uma reflexão crítica a respeito da citada política e tornar mais evidente que, no geral, mesmo que as experiências dos assentamentos revelem impactos importantes nas regiões onde os mesmos estão localizados, o seu desenvolvimento no semi-árido não está sustentado por uma ação estratégica mitigadora das condições restritas desse tipo climático. Inicialmente, procuro construir um quadro de referência com o desenvolvimento da temática em torno da política agrária e comento a sua inserção na conjuntura política, econômica e social, formadora de um novo cenário para a reforma agrária no País, no qual, considero o período de 1995-2002. Metodologicamente, o trabalho está ancorado nas abordagens da Klaus Frey e de Bolívar Lamounier e tem como foco o caráter qualitativo. Formulo como hipótese, que o caráter universalizado na concepção da política e sua gestão excessivamente centralizada, foram as causas preponderantes para o baixo impacto na melhoria efetiva das condições das famílias assentadas. No capítulo 1, procuro abordar os antagonismos e as controvérsias em relação à viabilidade econômica, social e política dos assentamentos rurais, a luta política dos trabalhadores rurais e de suas organizações representativas, as concepções, as institucionalidades e os impactos resultantes. Procuro evidenciar no capítulo 2, os condicionantes a que estão submetidos os assentamentos no semi-árido e os pontos críticos da execução da política, e, no capítulo 3, demonstrar os resultados materiais da política no semi-árido com considerações de caráter qualitativo.

Palavras-chave: Política de Assentamentos Rurais - INCRA – Semi-árido Nordestino.

ABSTRACT

MONTE, Francisco Clesson Dias. **The land settlement policy of INCRA in the context of northeastern semi-arid regions. (1995-2002): Rio de Janeiro, RJ. 2006.** 191p. Dissertation (Master in Development, Agriculture and Society). Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Departamento de Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, 2006.

This current paper works on analysing the land settlement policies developed in the context of northeastern semi-arid regions under the responsibility of INCRA. It aims at having a critical reflection about the mentioned policy and making it clear that even if the experiences of settlement have important impact on the regions where they are located, its development in the semi-arid regions isn't supported by an attenuating strategic action of the restricted conditions of this type of climate. At first a reference chart is elaborated trying to show the development of the theme around the land policy and it's discussed its insertion in the political, economic and social conjuncture producing a new setting for the land reform in the country in the period of 1995-2002. Methodologically speaking, this dissertation is based on Klaus Frey's and Bolívar Lamounier's approaches and focuses on qualitative nature. It's hypothesized the idea that the universal nature in the conception of the policy and its excessive centralized management are the main causes for the low impact on the effective improvement for the families settled. In the first chapter, it's discussed the antagonisms and controversies about the economic, social and political viability of land settlement, the political fights of rural workers and their representative organization, the conceptions, organizations and resulting impacts. While the second chapter aims at showing the circumstances under which the settlements in the semi-arid regions are subjected and the critical aspects of the policy into practice, the third chapter shows the material results of the policies in the semi-arid regions, commenting on considerations of qualitative nature.

Key words: Land Settlement Policy- INCRA- northeastern semi-arid region.

LISTA DE TABELAS

TABELA		Página
1	Municípios, Áreas, Populações, Projetos de Assentamentos e Famílias da 'Área de Observação'	6
2	Famílias Assentadas pelo Governo Federal e o Comportamento da Ação (1995 – 2002)	17
3	Demonstrativo da Área e População para os Estados e o Bioma Caatinga	55
4	Número de Ocupações de Terra e Famílias Envolvidas no Brasil e Nordeste (1996 – 2003)	72
5	Total das Ocupações e Participação de Famílias do Nordeste (1996-2002), ...	73
6	Demonstrativo dos Assentamentos Rurais, Número de Famílias e Área no Nordeste – período de 1985 – 2002	74
7	Demonstrativo das Famílias Assentadas no Brasil e Nordeste – 1964-2002	75
8	Assentamentos Realizados por Estado do Nordeste – 1995/2002	77
9	Demonstrativo dos Assentamentos Implantados na Região Semi-árida, Famílias Assentadas e Área Incorporada (por período)	78
10	Número de Imóveis Rurais no Ceará, por Categoria, INCRA, 2000	82
11	Assentamentos Rurais no Ceará por Programa de Aquisição	90
12	Comparativo entre a Ação do Estado do Ceará na Aquisição de Imóveis Rurais e a Ação do Governo Federal por Meio da Desapropriação	91
13	Comparativo de Valores por Hectare de Aquisições de Terra e de Desapropriações	92
14	Os Assentamentos Rurais Instalados no Estado do Ceará por Período	95
15	Os Assentamentos Rurais Instalados no Semi-árido do Estado do Ceará por período	96
16	Composição dos Assentamentos e Famílias na 'Área de Observação', por período	98
17	Distribuição dos Projetos de Assentamentos, segundo o Período e Modalidade, por Município da 'Área de Observação', em Relação a Outros por Compra e Venda	99
18	Assentamentos Rurais do Estado, por Programas e Município da 'Área de Observação'	100
19	Distribuição dos Projetos de Assentamentos Rurais e Respectivas Áreas Ocupadas, por Classe de Área e Municípios da "Área de Observação" ...	101
20	Valores Individuais de Crédito por Modalidade e Correspondente a cada Ano de Aplicação	110
21	Demonstrativo do Consolidado dos Créditos Concedidos aos Assentamentos - Exercício 1995-1999	112
22	Demonstrativo do Consolidado dos Créditos Concedidos aos Assentamentos - Exercício 2000-2002	113
23	Infra-estrutura de Abastecimento de Água - Amostra de 40 Assentamentos	114

LISTA DE TABELAS (Cont.)

TABELA		Página
24	Infra-estrutura do INCRA Conveniadas com o Governo do Estado do Ceará - Amostra de 40 Assentamentos – 1995	114
25	Obras Conveniadas com o Governo do Estado do Ceará - Amostra de 40 Assentamentos na 'Área de Observação' - Exercício 1997 / 1998	115
26	Obras Conveniadas com a CEF do Estado do Ceará - Amostra de 40 Assentamentos na 'Área de Observação' - Exercício 2000.....	115

LISTA DE QUADROS

QUADRO		Página
1	Projeto Cédula da Terra – 1997-2002	18
2	Desempenho do Cédula da Terra – 1997-2002	27
3	Demonstrativo dos Assentamentos Rurais por Período e Modalidade de Obtenção na ‘Área de Observação’	102
4	Grandes Superavaliações no Ceará	106

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO		Página
1	Número de Ocupações e Conflitos no Campo: 1993 – 2002	16
2	Famílias Assentadas pelo Governo Federal e o Comportamento da Ação (1995 – 2002)	17
3	Gasto Social Direto como Proporção do PIB	41
4	Gasto Social *per capita*	41
5	Destino das Receitas Primárias do Governo Central: 2001-2002 (%)	42
6	Participação do Orçamento Incra no Orçamento da União	45
7	Taxas Anuais de Contingenciamentos	45
8	Total de Hectares Obtidos	69
9	Total de Famílias Assentadas	69
10	Representação dos Projetos de Assentamentos Rurais por Município	98
11	Número de Assentamentos por Município e Tipos de Aquisição de Terras (desapropriação e outros)	99

LISTA DE FOTOS

FOTO		Página
1	Trabalho Coletivo – Assentamento no Estado da Bahia	11
2	Área irrigada de uso coletivo – Assentamento Beira Rio, Município de Boa Vista do Tupim, Bahia	49
3	Colheita da Produção Coletiva – Assentamento Rajada, Ceará	71

LISTA DE FIGURA

FIGURA		Página
1	Características Fisiográficas do Ceará	78

LISTA DE SIGLAS

SIGLA	
ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
APNE	Associação de Plantas do Nordeste
APP	Área de Preservação Permanente
BID.....	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento ou Banco Mundial
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
CEDR	Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural
CNA	Confederação Nacional da Agricultura
CNDR	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural
CNDRS	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CODEVASF ...	Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
CPATSA	Centro de Pesquisa Agropecuária do Trópico Semi-Árido
CPDA	Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade
CPMF	Contribuição Provisória sobre a Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira
CPT	Comissão Pastoral da Terra
DATALUTA ..	Banco de Dados da Luta pela Terra
ECT	Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos
EMATER	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
SIGLA	
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
FAPESP	Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo
FCT	Função Comissionada Técnica
FETAG	Federação dos Trabalhadores na Agricultura
FETRAECE ...	Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Ceará
FETRAF	Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIDA	Fundo Internacional para o Desenvolvimento da Agricultura
FMI	Fundo Monetário Internacional
FRT	Fundo Rotativo de Terras
FUNCEME	Fundação Cearense de Meteorologia e Recursos Hídricos
GEF	Global Enviroment Felicity
GERA.....	Grupo Executivo de Reforma Agrária
GTDN	Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste
IBAMA	Instituto Brasileiro de Meio Ambiente
IBAPE	Instituto Brasileiro de Perícias
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDACE	Instituto de Desenvolvimento Agrário do Ceará
IGP	Índice Geral de Preços
IICA	Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPLANCE	Instituto de Planejamento do Ceará

LISTA DE SIGLAS (Cont.)

IRPF	Imposto de Renda sobre Pessoa Física
SIGLA	
IRPJ	Imposto de Renda sobre Pessoa Jurídica
ITR	Imposto Sobre a Propriedade Territorial Rural
LOA	Lei Orçamentária Anual
MARE	Ministério da Administração e da Reforma do Estado
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MEPF	Ministério Extraordinário da Política Fundiária
MERCOSUL ..	Mercado Comum do Cone Sul
MIN	Ministério da Integração Nacional
MLST	Movimento de Libertação dos Trabalhadores Sem Terra
MLT	Movimento de Luta pela Terra
MOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
NEAD	Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural
NERA	Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária da UNESP – Presidente Prudente
NMR	Novo Mundo Rural
OCB	Organização das Cooperativas do Brasil
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OGU	Orçamento Geral da União
ONG	Organização Não Governamental
PA	Projeto de Assentamento
PAB	Programa de Atendimento Básico
PAPP	Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural
PCT	Programa de Capacitação Técnica
SIGLA	
PDA	Plano de Desenvolvimento dos Assentamentos
PDSFN	Programa de Desenvolvimento do Sistema Fundiário Nacional
PIB	Produto Interno Bruto
PIN	Programa de Integração Nacional
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNRA	Plano Nacional de Reforma Agrária
PPA	Plano Plurianual
PROCERA	Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONEX	Programa de Apoio a Núcleos de Excelência
PRONERA	Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária
PROTERRA ...	Programa de Redistribuição de Terras e Incentivos à Agroindústria
PROVALE	Programa Especial para o Vale do São Francisco
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
RJU	Regime Jurídico Único
RL	Reserva Legal
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SENAR	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
SENAT	Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte
SEPLAN	Secretaria de Planejamento

LISTA DE SIGLAS (Cont.)

SESC	Serviço Social do Comércio
SESCOOP	Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo
SESI	Serviço Social da Indústria
SIGLA	
SEST	Serviço Especializado em Segurança e Saúde no Trabalho
SIAFI	Sistema de Informações Administrativo e Financeiro
SIPRA	Sistema de Informações de Projetos de Assentamentos de Reforma Agrária
SNCR	Sistema Nacional de Cadastro Rural
SPE	Secretaria de Política Econômica
SR	Superintendência Regional do Incra
SRB	Sociedade Rural Brasileira
STR	Sindicato dos Trabalhadores Rurais
SUDENE	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
SUS	Sistema Único de Saúde
TDA	Título da Dívida Agrária
TNC	The Nature Conservancy of Brazil
UDR	União Democrática Ruralista
UFRPE	Universidade Federal Rural de Pernambuco
UFFRJ	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
UNB	Universidade de Brasília
UNESP	Universidade Estadual Paulista
USP	Universidade de São Paulo
VBP	Valor Bruto da Produção

LISTA DE FIGURA DO ANEXO

FIGURA		Página
A-1	Estado do Ceará – definição da ‘área de observação’	136

LISTA DE TABELAS DO ANEXO

TABELAS A		Página
A-1	Número de Assentamentos Rurais, Famílias e Área no Estado e na Região Semi-Árida – Alagoas	137
A-2	Número de Assentamentos Rurais, Famílias e Área no Estado e na Região Semi-Árida – Bahia	138
A-3	Número de Assentamentos Rurais, Famílias e Área no Estado e na Região Semi-Árida – Ceará	139
A-4	Número de Assentamentos Rurais, Famílias e Área no Estado e na Região Semi-Árida – Maranhão	140
A-5	Número de Assentamentos Rurais, Famílias e Área no Estado e na Região Semi-Árida – Paraíba	141
A-6	Número de Assentamentos Rurais, Famílias e Área no Estado e na Região Semi-Árida – Pernambuco	142
A-7	Número de Assentamentos Rurais, Famílias e Área no Estado e na Região Semi-Árida – Piauí	143
A-8	Número de Assentamentos Rurais, Famílias e Área no Estado e na Região Semi-Árida – Rio Grande do Norte	144
A-9	Número de Assentamentos Rurais, Famílias e Área no Estado e na Região Semi-Árida – Sergipe	145

TABELAS B		Página
B-1	Assentamentos Rurais por Ano e Modalidade de Aquisição em Canindé.	146
B-2	Assentamentos Rurais por Ano e Modalidade de Aquisição em Independência	147
B-3	Assentamentos Rurais por Ano e Modalidade de Aquisição em Quixeramobim	148
B-4	Assentamentos Rurais por Ano e Modalidade de Aquisição em Santa Quitéria	149

TABELAS C		Página
C-1	Créditos Concedidos nos Assentamentos de Canindé – 1995-1998	150
C-2	Créditos Concedidos nos Assentamentos de Canindé – 2000-2002	150
C-3	Créditos Concedidos nos Assentamentos de Independência – 1995-1999	150
C-4	Créditos Concedidos nos Assentamentos de Quixeramobim –1995-1998	151
C-5	Créditos Concedidos nos Assentamentos de Quixeramobim –2000-2002	151
C-6	Créditos Concedidos nos Assentamentos de Santa Quitéria – 1995-1998	151
C-7	Créditos Concedidos nos Assentamentos de Santa Quitéria – 2000-2002	151

TABELAS D		Página
D-1	Distribuição por Classe de Área dos Imóveis Rurais e Área Total do Município de Canindé	152
D-2	Distribuição por Classe de Área dos Imóveis Rurais e Área Total do Município de Independência	152
D-3	Distribuição por Classe de Área dos Imóveis Rurais e Área Total do Município de Quixeramobim	153
D-4	Distribuição por Classe de Área dos Imóveis Rurais e Área Total do Município de Santa Quitéria	153

LISTA DE TABELAS DO ANEXO (Cont.)

TABELA E — Página

E-1 Execução Orçamentária do INCRA no Ceará / 1995 – 2002 154

TABELA F — Página

F-1 Variáveis Para a Análise de Indicadores Sobre a Eficiência Econômica Global do Incra 155

LISTA DE QUADROS DO ANEXO

QUADROS A — Página

A-1 Assentamentos Rurais do Incra no Município de Canindé 156
A-2 Assentamentos Rurais do Incra no Município de Independência 157
A-3 Assentamentos Rurais do Incra no Município de Quixeramobim 158
A-4 Assentamentos Rurais do Incra no Município de Santa Quitéria 159

QUADROS B — Página

B-1 Unidades Rurais Adquiridas pelo Crédito Fundiário Reconhecidas pelo INCRA no Município de Canindé 160
B-2 Unidades Rurais Adquiridas pelo Crédito Fundiário Reconhecidas pelo INCRA no Município de Quixeramobim 160
B-3 Unidades Rurais Adquiridas pelo Crédito Fundiário Reconhecidas pelo INCRA no Município de Santa Quitéria 161

QUADRO C — Página

C-1 Assentamentos Rurais Adquiridos no Município de Canindé: PDRI/ Gov.Estadual/ Gov.Federal; PROTERRA /FUNTERRA 161

QUADROS D — Página

D-1 Unidades Rurais Adquiridas pelo Estado pelo Fundo de Desenvolvimento do Ceará (FDC) e Reconhecidos pelo INCRA no Município de Canindé 162
D-2 Unidades Rurais Adquiridas pelo Estado pelo Fundo de Desenvolvimento do Ceará (FDC) e Reconhecidos pelo INCRA no Município de Quixeramobim 162

QUADRO E — Página

E-1 Obras - Convênio Incra / Caixa Econômica – 2000 163

QUADROS G — Página

G-1 Créditos Concedidos no Município de Canindé – 1995 165
G-2 Créditos Concedidos no Município de Canindé – 1996 166
G-3 Créditos Concedidos no Município de Canindé – 1997 167
G-4 Créditos Concedidos no Município de Canindé – 1999 168
G-5 Créditos Concedidos no Município de Canindé – 2000 169
G-6 Créditos Concedidos no Município de Canindé – 2001 170
G-7 Créditos Concedidos no Município de Canindé – 2002 171

QUADROS H — Página

H-1 Créditos Concedidos no Município de Independência – 1995 172
H-2 Créditos Concedidos no Município de Independência – 1996 173
H-3 Créditos Concedidos no Município de Independência – 1997 174
H-4 Créditos Concedidos no Município de Independência – 1998 175
H-5 Créditos Concedidos no Município de Independência – 1999 176
H-6 Créditos Concedidos no Município de Independência – 2001 177

LISTA DE QUADROS DO ANEXO (Cont.)

QUADROS I		Página
I-1	Créditos Concedidos no Município de Quixeramobim – 1995	178
I-2	Créditos Concedidos no Município de Quixeramobim – 1996	179
I-3	Créditos Concedidos no Município de Quixeramobim – 1997	180
I-4	Créditos Concedidos no Município de Quixeramobim – 1998	181
I-5	Créditos Concedidos no Município de Quixeramobim – 1999	182
I-6	Créditos Concedidos no Município de Quixeramobim – 2000	183
I-7	Créditos Concedidos no Município de Quixeramobim – 2001	184

QUADROS J		Página
J-1	Créditos Concedidos no Município de Santa Quitéria – 1995	185
J-2	Créditos Concedidos no Município de Santa Quitéria – 1996	186
J-3	Créditos Concedidos no Município de Santa Quitéria – 1997	187
J-4	Créditos Concedidos no Município de Santa Quitéria – 1999	188
J-5	Créditos Concedidos no Município de Santa Quitéria – 2000	189
J-6	Créditos Concedidos no Município de Santa Quitéria – 2001	190
J-7	Créditos Concedidos no Município de Santa Quitéria – 2002	191

SUMÁRIO

Página

RESUMO v
ABSTRACT vi
LISTA DE TABELAS vii
LISTA DE QUADROS ix
LISTA DE GRÁFICOS x
LISTA DE FOTOS xi
LISTA DE FIGURA xii
LISTA DE SIGLAS xiii
LISTA DE FIGURA DO ANEXO xvi
LISTA DE TABELAS DO ANEXO xvii
LISTA DE QUADROS DO ANEXO xix

INTRODUÇÃO 1
CAPÍTULO 1: A POLÍTICA DE ASSENTAMENTOS RURAIS DO INCRA: A Reforma Agrária Possível No Brasil 11
1.1 Introdução 12
1.2 A Luta Política: os Antagonismos e as Controvérsias 12
1.3 Possibilidades e Limites: Avanços e Retrocessos 14
1.4 Os Aparatos Institucionais como Resposta às Demandas Sociais 19
1.5 O Modelo de Gestão da Política de Assentamentos 28
a) Concepções "novas" e institucionalidades 28
b) O surto da descentralização 34
1.6 O INCRA como Gestor da Política de Assentamentos: Um Balanço Político, Macroeconômico e Gerencial 37
1.7 O Colapso do Financiamento do Programa: o Ajuste Estrutural dos Anos 1990 e os Desequilíbrios Macroeconômicos 39
1.7.1 Os impactos dos Efeitos do Plano de Estabilização nos Programas Sociais 41
a) Os Gastos Sociais 41
b) Os Efeitos Redistributivos dos Gastos Públicos 42
c) Impacto do Plano de Estabilização na política de assentamentos rurais. A participação do orçamento do INCRA no orçamento da União 44
1.8 Conclusões 46

CAPÍTULO 2: OS DETERMINANTES DA POLÍTICA DE ASSENTAMENTOS DO INCRA NO SEMI-ÁRIDO NORDESTINO 49
2.1 Introdução 50
a) Aspectos físico-locacionais e geoeconômicos 51
b) Políticas públicas para o Nordeste 52
c) A região semi-árida 53
d) A estrutura produtiva 57
e) As diferenciações e os descompassos no interior da região semi-árida 58
f) Políticas públicas para o semi-árido 58
g) As perspectivas de desenvolvimento do semi-árido nordestino no contexto da globalização 62
h) A intervenção fundiária e os assentamentos no semi-árido nordestino 62

2.2 As Arenas Decisórias, os Atores Sociais e os Processos de Negociação Política ... 63
2.3 Os Condicionantes que Afetam o Desempenho das Superintendências Regionais do INCRA 65
2.4 A Tentativa de Transferência de Responsabilidades: a Desaceleração do Processo de Assentamento 67
2.5 Conclusões 69

CAPÍTULO 3: RESULTADOS MATERIAIS DO DESENVOLVIMENTO DA POLÍTICA DE ASSENTAMENTOS NO SEMI-ÁRIDO: Os Impactos, os Problemas e as Contradições 71
3.1 Introdução 72
3.2 A Dimensão Quantitativa da Política de Assentamentos no Semi-Árido Nordestino 72
3.2.1 A mobilização dos movimentos sociais e o processo de ocupação de terra 72
3.2.2 Os assentamentos rurais implantados pelo INCRA na região nordeste 74
3.2.3 Os assentamentos rurais implantados pelo INCRA na região semi-árida do Nordeste 76
3.3 A Dimensão Quantitativa da Política de Assentamentos na Região Semi-Árida do Ceará 78
3.3.1 As características fisiográficas e geoeconômicas do Estado 78
3.3.2 Aspectos da economia do Estado 80
3.3.3 A posse e a propriedade da terra no Ceará 81
3.3.4 Programas de governos no Estado do Ceará 83
a) O Programa de Reforma Agrária Solidária do Projeto São José 87
b) Projeto Cédula da Terra (1997 – 2000) 88
c) Programa Banco da Terra 89
d) Programa Crédito Fundiário e Combate à Pobreza Rural (2002 – 2003) 89
3.3.5 Apreciação parcial sobre os resultados aqui informados dos programas de compra e venda de terra no Ceará 90
3.3.6 Características, estádios e condições de desenvolvimento dos assentamentos rurais implantados no semi-árido do Ceará 94
3.3.7 Características, estádios e condições de desenvolvimento dos assentamentos rurais implantados nos municípios integrantes da 'área de observação' do estudo 97
3.3.8 Conclusões: a dimensão qualitativa da política de assentamentos rurais no semi-árido 116

CONCLUSÕES 120

CONSIDERAÇÕES FINAIS 127

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 129

ANEXOS 135
Figura do Anexo 136
Tabelas do Anexo 137
Quadros do Anexo 156

INTRODUÇÃO

Este relatório de pesquisa é resultado de uma aspiração antiga como técnico do INCRA no decorrer de 28 anos de profissão. Os eventos no final dos anos 1970 e das décadas seguintes, até o ano de 2002, caracterizados pela retomada da luta pela reforma agrária pelos movimentos sociais e a sucessão dos acampamentos e ocupações de terra, impõe o debate político sobre a reforma agrária, antes imperceptível e incompreensível pela sociedade brasileira. Com ele, veio a necessidade cidadã de nossa participação ativa no desenvolvimento da reforma agrária no País e os assentamentos rurais dele resultantes.

Simultaneamente, no decorrer da ação do INCRA, seguiu-se à preocupação permanente de estudar mais amiúde a concepção dessa política pública e de seus resultados caracterizados pela criação e implantação dos assentamentos rurais, mais especificamente, aqueles na região do semi-árido nordestino.

O conjunto de experiências nos anos todos de trabalho no INCRA, ora na condição de técnico assessor das comunidades assentadas, outras vezes como gestor de unidades executivas do INCRA tais como as superintendências regionais do Instituto nos Estados da Bahia, Rio de Janeiro e Ceará e, ainda, em funções de planejamento e coordenação na Direção Central do órgão em Brasília - período este repleto de representações de idéias e posições distintas sobre o tema - fez com que decidisse pela busca de maior especialização e por uma contribuição qualificada no processo de assentamentos rurais.

Assim, projetei como meta a admissão ao Curso de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade -CPDA, da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro -UFRRJ, centro de excelência em estudos agrários, para o qual estou apresentando este trabalho.

O presente experimento tem como objetivo empreender uma reflexão crítica a respeito da implementação da política de assentamentos rurais no contexto da região semi-árida do Nordeste, sob a responsabilidade do Governo Federal, por meio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA e, com base em elementos teórico-metodológicos, analisar e interpretar os efeitos e as causas dos défices na execução da citada política.

Formulo, como principal hipótese a noção de que o caráter universalizado na concepção da política, e sua gestão excessivamente centralizada no plano federal dos equacionamentos dos problemas decorrentes de sua implementação, foi uma das causas preponderantes para o passivo existente em termos de ações estruturantes nos projetos de assentamento e decorrente baixo impacto econômico e social para a maioria das famílias assentadas na região semi-árida, em particular no sertão do Ceará.

Considero a dimensão temporal para este trabalho o período correspondente a 1995-2002, marcado por conjunturas econômicas e políticas[1], cujos efeitos sobre a economia e notadamente sobre o setor agrário provocaram movimentos de exclusão social representado pelo aumento da concentração da terra e do desemprego rural, mas também a intensificação da luta por processos de inclusão como a reforma agrária.

No capítulo 1 procuro destacar os antagonismos e as controvérsias em torno do tema da reforma agrária, os encaminhamentos do Poder público no tocante às possibilidades políticas da execução da reforma agrária e os assentamentos dela advindas.

[1] Os eventos dos planos de estabilização monetária nos anos 1990 e o lançamento do Plano Real em 1994 considerado como o movimento de "ajuste ultraliberal" (DELGADO, 2004), se, por um lado, trouxeram conseqüências fortemente desvalorizadoras sobre a renda fundiária e a queda do preço de terra e por via de conseqüência o poder econômico dos latifundiários, por outro lado, trouxeram a recessão e o absenteísmo do Estado das políticas agrícolas e agrárias, obstando a elaboração de políticas alternativas de desenvolvimento rural, onde o papel do Estado teria que ser o de protagonista.

No contexto de 1995-2002 dos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso, ficaram evidenciados as possibilidades e os limites da política agrária, os poucos avanços e o retrocesso evidente, principalmente a partir do ano de 1999, combinando as situações de conflito no campo com o numero de ocupações de terras e a ação do governo realizada ao sabor da lógica dos conflitos e pressões que resultaram em diversas desapropriações e conseqüente criação de assentamentos rurais.

Mesmo tratando de forma bastante critica a atuação do governo em respostas à demanda social, ainda que atuando como gestor de unidade executiva do INCRA em três estados da Federação nesse período, entendi que apesar das diversas medidas adotada pelo Governo que considerei como tentativas de desmobilização dos trabalhadores, a criação e implantação dos assentamentos rurais significou perspectivas favoráveis para milhares de famílias de trabalhadores rurais, posição também assumida por Leite, Heredia, Medeiros...(et al., 2004).

No capítulo 2 abordo as particularidades do semi-árido com suas condições intrínsecas, tais como: a diversidade histórica, cultural, política e ambiental, bem como a disponibilidade de recursos naturais, humanos e financeiros, as quais entendo que não foram devidamente levadas em conta na concepção da política e sua execução.

Os determinantes da política de assentamentos do INCRA no semi-árido nordestino são apresentados, com destaque para o bioma caatinga, historicamente castigado e desprezado, sem políticas públicas permanentes direcionadas a sua sustentabilidade, registrando-se somente o Projeto Áridas como alternativa programática do Governo no período.

Ressalto, de outra parte, as lutas políticas e as contradições dos programas e projetos dos governos que, a par de suas formulações desenvolvimentistas, na prática, se revelaram como instrumentos assistencialistas e de dominação dos detentores de grandes propriedades rurais, comerciantes e políticos, sobre o segmento dos trabalhadores rurais.

Identifico e analiso as 'arenas' decisórias, o perfil dos atores envolvidos, tanto governamentais (autoridades do Poder Executivo, dos Poderes Legislativo e Judiciário), como não governamentais (movimentos sociais, organizações não governamentais - ONGs, sindicatos rurais e patronais e demais entidades representativas), nos debates, discussões e na formulação (ou não) das estratégias da política, especialmente no período recortado, ressaltando as dificuldades no plano político, principalmente em relação à base de sustentação do governo de Fernando Henrique Cardoso, para a implementação da política e dos assentamentos decorrentes.

No plano administrativo-operacional, analiso, também, as relações - sempre conflituosas, que comprometeram a eficiência, eficácia e efetividade da máquina pública - entre os pólos de decisões que subordinavam a política pública orientada para o campo brasileiro, quais sejam: o Ministério da Agricultura no fomento do agronegócio; o Ministério Extraordinário da Política Fundiária - MEPF e seu sucessor, o Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA, no amparo à agricultura familiar e à reforma agrária; e os Ministérios do Planejamento e Gestão e da Fazenda, na defesa da austeridade do gasto público.

Concluo no citado módulo com a identificação de vários obstáculos criados para a viabilidade dos assentamentos e a ampliação dessas unidades de reforma agrária em virtude da visão do governo desfocada da realidade do semi-árido com uma política de assentamento pautado em padrões universalizados, sem considerar as singularidades daquela região e de seu ecossistema.

No capítulo 3, me debruço sobre a dimensão quantitativa e qualitativa da política de assentamentos no semi-árido nordestino, tratando da sistematização dos dados e informações sobre os assentamentos rurais, identificando e caracterizando as feições estruturais, fisiográficas e geoeconômicas das regiões onde estão instalados e os efeitos da variabilidade

dos fenômenos ambientais e socioeconômicos ocorrentes nos territórios onde estes se localizam e a repercussão no desenvolvimento dos assentamentos.

Aproprio-me dos dados concernentes aos assentamentos criados no semi-árido do Ceará para calibrar os dados identificados na contextura do semi-árido do Nordeste e instituo uma unidade geográfica, a qual denomino de 'área de observação' para saber detalhes da gênese da política, notadamente quanto à caracterização dos indicadores selecionados para a comprovação das hipóteses e para a apresentação das minhas conclusões.

Marco Referencial

O aproveitamento racional da terra condicionado à sua função social deve circunscrever-se ao conjunto de políticas públicas do governo como um vetor estratégico de oferta de emprego e renda no espaço rural brasileiro.

Nesse sentido, a política de reforma agrária tem o papel importante na intervenção direta da estrutura da propriedade, posse e uso da terra, alterando-a ou consolidando-a com efeitos duradouros na estrutura da produção agrícola, nas condições de reprodução de grupos sociais distintos e nas relações de poder no campo, determinando, por conseqüência, a distribuição da riqueza e da renda entre os diferentes tipos de agricultores coexistentes no meio rural (DELGADO, 2001).

Como mecanismo de reordenamento agrário, a política de reforma agrária, intervindo na estrutura fundiária com a redistribuição de terras e conseqüente criação de assentamentos rurais nas mais variadas formas de implementação, especificidades regionais e estádios de desenvolvimento, produz condições transformadoras no meio para onde a política é orientada e passa a requerer do governo um conjunto de ações interdependentes e inter-relacionadas para as inserções econômicas, sociais e políticas da população beneficiária.

Vista essa condição, no que se refere à política de assentamentos pela concepção[2], assim considerada nesta pesquisa e pelos seus resultados alcançados nos últimos dez anos, muitos debates representam idéias e posições distintas entre diversos segmentos da sociedade brasileira.

Há aquelas que a consideram como uma política de forte inclusão social e geradora de emprego e renda, representada pelo conjunto de medidas de estímulo à produção (infra-estrutura produtiva e social, crédito, assistência técnica, garantia de preços, apoio ao armazenamento e à comercialização e outras atividades subseqüentes de apoio). No outro extremo, estão as que acreditam que só se pode falar em política de reforma agrária quando eliminados totalmente a propriedade privada da terra e o latifúndio.

É certo que essa política pública de característica redistributiva (LAMOUNIER, 1994) produz relações sempre conflituosas entre a coalizão de apoio à sua implementação (trabalhadores rurais sem terra ou com pouca terra, as organizações de luta, como o Movimento de Trabalhadores Rurais Sem Terra - MST, Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura - CONTAG, sindicatos rurais independentes, Comissão Pastoral da Terra - CPT, partidos políticos e outros) e os opositores (grandes fazendeiros, latifundiários, organizações como a Organização das Cooperativas do Brasil - OCB, a Confederação Nacional da Agricultura - CNA, a Sociedade Rural Brasileira - SRB, a União Democrática Ruralista - UDR, partidos políticos e outros).

Estudos acadêmicos e vasta bibliografia sobre o tema evidenciam que, no geral, a experiência dos assentamentos rurais revela dimensões importantes no âmbito de alguns estados e regiões, notadamente no Nordeste e no Estado do Ceará, reconhecidamente como

[2] Considerada com intervenções pontuais implicadas mais pela pressão social do por uma ação estratégica e que não alteraram radicalmente a estrutura fundiária e agrária, sem ação articulada de outras políticas setoriais e que não tiveram como vetor o desenvolvimento integrado e sustentável.

região de alto requerimento em termos de ações do Poder público. Existem, porém, constatações também de que o desenvolvimento dessas unidades localizadas no semi-árido, não foi sustentado, no período ora estudado, por uma ação estratégica específica mitigadora das suas condições geomorfológicas restritas e da melhoria efetiva das condições econômicas e sociais das comunidades rurais assentadas nessa região.

A estrutura fundiária, com sua já conhecida distorção caracterizada pela alta concentração da terra, não foi efetivamente alterada, conforme constata o próprio documento da avaliação do INCRA publicado em 2002, denominado 'Balanço Global da Gestão do INCRA, 1995-2002'. Há défices do impacto do desenvolvimento da política na região semi-árida e efeitos colaterais preocupantes, o que permite deduzir conseqüências nada alvissareiras para o desenvolvimento rural no futuro.

Consta de estudos como, por exemplo o de Ganziroli (et al, 2001) o fato de que, no período, estivemos diante da realização de uma política de reforma agrária, expressa na 'reforma agrária possível' ou 'viável'. Ou, como Política de Assentamentos, que contempla um conjunto de medidas compatíveis com a nova ordem econômica que vai desde o mecanismo do crédito fundiário, a compra e venda (Dec. nº 433/92) e a discriminação e a regularização fundiária com a conseqüente titulação, mas que também inclui o fomento ao agronegócio.

Como denuncia Carvalho Filho (2001):

> ...essas políticas devem objetivar a neutralização dos movimentos sociais e a administração de conflitos e, quando muito, compensar em parte os efeitos da chamada modernização conservadora, efeitos esses considerados inexoráveis, tudo isso, com o menor custo possível e de acordo com as imposições aceitas pelo País, conseqüentes dos acordos feitos com o Fundo Monetário Internacional [...](P.195).

Caracterização do Processo Metodológico

A metodologia foi orientada para procedimentos que conduzissem à afirmação da problemática aventada e à confirmação das conjecturas preliminarmente formuladas, com a atenção constante de atender a necessária coerência.

No campo teórico-metodológico, cuidei para que a análise da política pública governamental fosse ancorada nos três elementos básicos considerados na abordagem de Lamounier (1994), quais sejam:

(a) a 'arena' decisória, isto é, a maneira pela qual o processo decisório é estruturado e condicionado pelo seu próprio objeto;

(b) o contexto institucional, vale dizer, os alinhamentos e influências que decorrem da natureza formal daquele processo; e

(c) o perfil dos atores relevantes, ou seja, os objetivos e recursos de poder de que dispõem as coalizões favoráveis e contrárias à política em foco..

Na análise de Frey (2002), onde são apresentados alguns conceitos da *policy analysis* na qual se destacam as abordagens mais ligadas à dimensão institucional *polity*[3], à dimensão processual *politic*[4] e à dimensão material *polic*'[5], procuro enfocar os fatores condicionantes das políticas públicas – *polity* e *politics*- dando ênfase na sua dimensão processual, a fim de

[3] Refere-se a ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e a estrutura institucional do sistema político-administrativo (FREY, 2002).

[4] A análise tendo em vista o processo político, freqüentemente de caráter conflituoso no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição (FREY, 2002).

[5] Refere-se aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas.

poder fazer justiça à realidade empírica da política pública a ser estudada, bastante complexa e em constante transformação.

Julguei importante saber detalhes sobre a gênese (os fatores favoráveis e os entraves bloqueadores) e o percurso da política de assentamentos rurais no semi-árido, concentrando-se de maneira mais intensa na investigação da vida interna dos processos político-administrativos, os arranjos institucionais, as atitudes e objetivos dos atores políticos, os instrumentos de ação e as estratégias políticas; ou seja, conhecer as concatenações de efeitos lineares e também reais entre as três dimensões no âmbito da temporalidade definida para o estudo, procurando, por fim, responder ao grau de influência das estruturas políticas (*polity*) e dos processos de negociação política (*politcs*) sobre o resultado material concreto (*policy*).

O ponto de partida da análise é o argumento de que o governo, no período, somente considerou a questão dos assentamentos como um problema de *policy*, quando teve a convicção de que este era um problema social, em função das pressões populares e acontecimentos de conflitos intensos, com mortes, e que precisava ser dominado política e administrativamente.

O desenvolvimento da pesquisa baseou-se no caráter exploratório e fundamentalmente qualitativo, ficando as considerações de natureza quantitativa em caráter secundário e auxiliar. Os dados estatísticos considerados foram aqueles estritamente indispensáveis e aos quais foram conferidos o tratamento e a sistematização adequada com a interpretação subseqüente circunscrita aos objetivos das análises requeridas para a política pública em menção.

Com o objetivo de aproximar ainda mais o foco do estudo, e visando a facilitar o direcionamento da investigação da gênese (pontos de estrangulamentos e as potencialidades) da política de assentamentos, dos seus processos de ordem político-institucional e dos seus resultados materiais concretos, foi definido como *locus* de observação a região do sertão central do Estado do Ceará, que, pela extensão territorial dos sertões secos, reflete bem as diversidades e adversidades do semi-árido e a força do bioma caatinga caracterizado por sua biodiversidade.

Outro fator importante para o estudo foi, ainda a existência, nessa região, de considerável número de assentamentos rurais, dispostos de uma forma concentrada, com grande quantidade de áreas incorporadas ao programa de reforma agrária do governo e densidade no número de famílias assentadas.

Os assentamentos rurais são aqui compreendidos como unidades produtivas, criadas a partir da intervenção do INCRA, por meio da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária em imóveis rurais improdutivos, onde ocorrem sociabilidades, identidades coletivas e possibilidades de economia solidária e de participação política.

Procurei fazer essa escolha com a preocupação, no entanto, de não perder a visão dos macroprocessos que envolvem a questão no plano regional (Nordeste) e nacional, e visando, igualmente, a coincidir com áreas em que os projetos de assentamentos foram objeto de investigação e que subsidiariamente aportaram informações qualitativas para o estudo.

Do total, ainda, de unidades implantadas no Estado sob várias formas (574 projetos de assentamentos), e considerando que 393 projetos de assentamentos estão no semi-árido, desses, 287 correspondem a 73,03% e são assentamentos originados da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária e que estão incluídos na análise da política. Por extensão, pouco mais de 26% foram instituídos por outras formas, seja pela criação pelo Estado do Ceará e/ou pelo mecanismo de compra e venda.

Desse contexto, saiu a identificação, na macrorregião do Sertão Central do Estado, de quatro unidades territoriais, as quais estou denominando de ‘área de observação’, e passam a ser indicadas no projeto pelos algarismos I, II e III.

Defino como ‘área de observação’ a unidade geográfica formada por um agrupamento de municípios contínuos com densidade de assentamentos rurais e de outros municípios não

limítrofes, mas com os mesmos níveis geográficos e geoeconômicos da base territorial escolhida e densidade de assentamentos rurais e famílias.

A ‘área de observação’ forma uma partição do setor estudado do semi-árido nordestino e foi objeto de análises e procedimentos de calibração dos dados e informações levantadas documentalmente e outros informes conhecidos para o universo da pesquisa. O maior nível territorial é o conjunto geográfico dos municípios de situação e também do conjunto dos assentamentos implantados nesses municípios.

O conjunto de características conhecidas dos assentamentos rurais para o universo da pesquisa (tipos de organização espacial e social, formas de produção, história de lutas etc.), combinado com as características territoriais, demográficas e geoeconômicas dos municípios, é, portanto, o critério para a definição da ‘área de observação’ e, por extensão, a base territorial ou o espaço delimitado para o estudo.

Assim, a base territorial do estudo ficou delimitada, respectivamente, pelo conjunto dos Municípios (limítrofes) de Canindé e Santa Quitéria, pelo Município de Quixeramobim e o Município de Independência, com a seleção dos municípios obedecendo aos critérios cumulativos seguintes:

a) municípios com maiores área e população rural na macrorregião Sertão Central do Ceará;

b) municípios com maior número de desapropriação e, por conseqüência, maior densidade de projetos de assentamentos e de famílias;

c) dentre os municípios, os projetos e assentamentos que estão entre as fases de consolidação, consolidados e emancipados, conforme instruções normativas do INCRA.

A tabela 01 mostra dados da composição da ‘área de observação’ com suas respectivas especificações formada pelo conjunto dos Municípios de Canindé, Santa Quitéria, Quixeramobim e Independência, com as áreas, populações, projetos de assentamentos e famílias ali localizadas.

A ‘área de observação’ I é formada pelos municípios contínuos de Canindé e Santa Quitéria, constituindo um conjunto de projetos de assentamentos, com área e famílias, e as demais II e III, representadas pelos Municípios de Quixeramobim e Independência, respectivamente.

Tabela 01

Municípios, Áreas, Populações, Projetos de Assentamentos e Famílias da ‘Área de Observação’

Especificação	Área Territorial	População Rural	Nº PAs	Área Incorporada	Nº Famílias
Área de Observação I	**797.592,00**	**53048**	**46**	**119.214,8997**	**2.245**
Canindé	320.538,00	30.028	29	68.830,0926	1.392
Santa Quitéria	477.054,00	23.020	17	50.384,8071	853
Área de Observação II	**327.511,00**	**28.635**	**10**	**30.056,8326**	**737**
Quixeramobim	327.511,00	28.635	10	30.056,8326	737
Área de Observação III	**319.711,00**	**14.997**	**10**	**20.370,1833**	**435**
Independência	319.711,00	14.997	10	20.370,1833	435
Total Geral	**1.444.814,00**	**96.680**	**66**	**169.641,9156**	**3.417**

Fonte: Tabulação e sistematização do autor com base nos dados do Sistema de Informações dos Projetos de Reforma Agrária – SIPRA/ Relatório Gerencial 0227 de 07/10/2004.

O conjunto dos municípios que compõem a ‘área de observação’ absorve a área total de 169.641,9156 ha, onde estão instaladas 3.417 famílias em 66 projetos de assentamentos

federais. Esse quantitativo representa 11,74% da área territorial total, o que pode parecer pouco, mas, considerando os impactos que os assentamentos provocam de imediato nos locais de sua instalação, com a liberação de créditos de instalação, habitação e produção, implica a resignificação da necessidade da reforma agrária no Estado.

Definição dos Indicadores Qualitativos

Dois eixos temáticos orientaram o levantamento de dados e a observação dos efeitos na implementação da política de assentamento no semi-árido, quais sejam:

1) a conexão lógica entre os programas (assentamento, consolidação e emancipação); entre as ações (obtenção de terras, crédito de implantação/instalação, implantação de infra-estrutura); atividades decorrentes (vistorias, georreferenciamento, avaliações, acompanhamento, monitoramento etc), e os resultados qualitativos da implementação da política (organização social, nível de renda, índice de qualidade de vida, impacto ambiental e eficiência operacional); e

2) a interação da política de assentamentos com outras políticas complementares, identificando seus pontos de interseção das mesmas (assentamentos rurais /Agricultura Familiar/ Cédula da Terra / Crédito Fundiário / Banco da Terra /Educação na Reforma Agrária / Energia no Campo /Gênero, Geração e Etnia, programas estaduais e municipais).

Foram igualmente selecionados dois indicadores de eficácia que identificam, em grande medida, como foram encaminhadas as soluções para a problemática aventada neste trabalho quanto à implementação da política para o semi-árido:

a) indicador de eficácia intermediária, que se refere aos resultados imediatos dos programas em relação aos problemas determinados e consiste em comparar os resultados iniciais na implementação da política e a evolução dos resultados alcançados ano a ano, no período recortado.

b) indicador de desempenho operacional, ou de performance, pelo qual se avaliam a eficiência e a qualidade das ações (a participação dos recursos alocados para os programas finalísticos assentamento, consolidação e emancipação), no orçamento do INCRA em relação ao programado, relativamente ao aprovado na Lei Orçamentária Anual -L0A e o executado, e em relação aos recursos efetivamente aplicados pelo INCRA no desenvolvimento dos assentamentos no semi-árido. A movimentação foi extraída do SIAFI (Sistema de Informações Administrativo e Financeiro) e de relatórios gerenciais do INCRA.

Nesse último indicador, busco respostas para perguntas como: o orçamento foi executado de acordo com o programado para a região semi-árida? Os recursos foram compatíveis com as metas físicas estabelecidas e com as necessidades reais? Houve oportunidade na liberação dos recursos de apoio à implantação, nas fases de implementação e consolidação? Foram cumpridos os compromissos e decisões relacionadas com as ações? Qual o grau de impacto das ações e dos resultados imediatos da política? Qual o grau de centralidade e efetividade da política na região estudada?

Estes foram basicamente os elementos observados que corresponderam ao levantamento dos dados e informações de fontes documentais, complementadas por demais informações secundárias, suplementares, escolhidas para subsidiar a análise qualitativa dos indicadores.

Os Procedimentos e Instrumentos

Combinados com dados e informações do sistema de informações dos projetos de reforma agrária - SIPRA do INCRA, e considerando a sua temporalidade, foram levantados e analisados os indicativos do Censo da Reforma Agrária (INCRA, 2002), do Atlas Fundiário,

do Atlas do Desenvolvimento Humano e dados do Censo Agropecuário (IBGE, 2002), PNADs, o Balanço Global da Gestão do INCRA (2002), o documento 'A Qualidade dos Assentamentos da Reforma Agrária', buscando em todos, além da complementaridade dos dados, sua consistência para expurgar aqueles que pudessem comprometer os resultados.

Assim, foram adotados os seguintes passos, delineados no projeto de pesquisa, no que tange a coleta, seleção e uso da documentação bibliográfica e de outras fontes documentais a serem exploradas na pesquisa:

(a) preliminarmente, catalogação das documentações bibliográficas que versam sobre a investigação, do ponto de vista do conhecimento geral da região do semi-árido nordestino, suas características e feições geomorfológicas e socioeconômicas, as características estruturais e socioeconômicas dos projetos de assentamentos e a montagem do quadro de sustentação teórica da pesquisa, e, finalmente, o conjunto de normas e dispositivos legais que deram a formalidade do processo, além de relatórios de execução, tanto operacional como de avaliação do INCRA;

(b) classificação do material pesquisado em seus vários níveis, sendo feita, concomitantemente, uma crítica às informações nele contidas, com o intuito de desprezar os documentos e informações que não expressassem a consistência requerida para o estudo; e

(c) levantamento das bases cartográficas, com suas informações georreferenciais e mapas temáticos, disponíveis no INCRA, IBGE e EMBRAPA, assim como em outras instituições de pesquisa. Esse material, com a integração das informações gráficas e literais, permitiu melhor interpretação e avaliação dos dados e das informações.

Os demais dados e informações quantitativas foram pesquisados em outros sistemas gerenciais do Poder público, principalmente o sistema de informações administrativa e financeira – SIAFI, do governo, através de relatórios técnicos de assessorias do INCRA e de programas como o 'lumiar' e outros produzidos pela assistência técnica pública e demais estudos e pesquisas publicados.

O SIPRA foi utilizado como instrumento indispensável, por serem consideradas como oficiais as informações quantitativas do INCRA [6] ali contidas sobre projetos de assentamentos implantados no Brasil e regiões, apesar de terem sido feitas ponderações com os dados do Censo da Reforma Agrária (2002) e outras pesquisas sobre o tema.

Deste modo, o sistema me fornece dados principais, como: o número de assentamentos com respectivos municípios de localização, área incorporada pelo programa e número de famílias assentadas, a data de obtenção da área para o assentamento, valores de indenização da terra desapropriada, a data de imissão de posse, características edafológicas, origem das famílias assentadas, além de outras informações relativas às atividades produtivas, econômicas e sociais do projeto de assentamento e dos beneficiários.

Do Censo da Reforma Agrária, que informa os dados em relação aos assentamentos desde aspectos de organização social e organização da produção agropecuária (área ocupada, sistema de produção, nível tecnológico, tipos de produtos cultivados e produzidos, produção total, perdas na produção, formas de armazenamento, processamento dos produtos, vendas etc.), foi dada maior atenção aos indicadores que responderam qualitativamente quanto aos rendimentos e condições de qualidade de vida dos assentados (situação de moradia, abastecimento de água e energia elétrica, tratamento de esgoto, condições das estradas internas e de escoamento da produção etc.).

Por sua vez, o 'Balanço Global de Gestão do INCRA', produzido por equipes técnicas do Órgão no ano de 2002, mostrou dados relativos às variáveis utilizadas para avaliação dos

[6] Conforme análises realizadas, verifiquei a ocorrência de algumas informações e dados que se encontravam defasados, particularmente, em relação às atividades produtivas, rendimentos, outros dados sociais. No que se refere ao quantitativo de assentamentos e outros dados legais e normativos caracterizadores do projeto de assentamento, todavia, assumi como verdadeiros para o desenvolvimento do trabalho.

indicadores sobre a eficiência global do INCRA, os quais foram devidamente catalogados e selecionados para dar suporte a este ensaio acadêmico, dentre os quais:

a. número de famílias assentadas; número de hectares obtidos;

b. despesas totais; despesas dos programas finalísticos e dos programas concernentes a atividade-meio;

c. despesas correntes e de capital; despesas de pessoal; despesas em sentenças judiciais;

d. relação do orçamento como proporção do PIB (Produto Interno Bruto); relação entre o orçamento aprovado em lei e os recursos contingenciados; e

e. as ações e atividades dos programas de organização agrária do PPA (Plano Plurianual), além de outras variáveis e indicadores para avaliar a eficiência da ação do Órgão e seus resultados qualitativos.

As informações do Censo referentes à condição de produção dos assentados destacam o acesso ao crédito de instalação (alimentação, habitação e fomento), assim como o crédito para financiamentos de inversões fixas e semifixas, o provimento dos serviços de assistência técnica e, particularmente, no que concerne ao estado de conservação das áreas de preservação permanente e de reserva legal.

O Atlas Fundiário forneceu uma visão do comportamento da estrutura fundiária e seus problemas da alta concentração existente na Região Nordeste, permitindo uma apreciação quanto ao impacto da implantação dos assentamentos na malha fundiária da região.

Dos dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística -IBGE, interessou captar aqueles que permitissem uma visão ampliada no que se refere às condições socioeconômicas da região e uma avaliação comparada com a condição dos assentamentos.

Foram utilizados os mapeamentos dos projetos de assentamento e suas representações gráficas em escala compatível existente no INCRA, resultados do seu georreferenciamento e do seu geoprocessamento para, desde essa visão, analisar a dispersão e/ou a concentração das unidades de assentamentos e, conseqüentemente, das ações do programa, e a fim de confirmar a hipótese de uma intervenção isolada e contingencial, sobrepondo-se, e até mesmo se contrapondo, às características geomorfológicas, geoambientais e geopolíticas da região semi-árida.

Outros estudos acadêmicos de âmbitos diferenciados e já promovidos foram analisados nesse campo de observação, mais demoradamente:

- o estudo patrocinado pela FAO (GUAZIROLI, 1994) com base em uma amostra de caráter nacional, composta por quarenta e quatro assentamentos, com a pesquisa voltada para a análise da geração e distribuição de renda, capitalização, características do processo produtivo, comercialização da produção etc;

- o estudo ‘Impacto dos Assentamentos: Um estudo sobre o Meio Rural Brasileiro’ (LEITE, HERÉDIA, MEDEIROS, PALMEIRA e CINTRÃO, 2004). A pesquisa analisou 92 projetos de assentamentos em 39 municípios na busca de informações relativas às mudanças ocorridas após a implantação dos assentamentos rurais em regiões pré-selecionadas nacionalmente;

- o estudo ‘Assentamentos Rurais: Mudança Social e Dinâmica Regional’ (MEDEIROS e LEITE, 2004). Teve o objetivo de investigar as transformações que os assentamentos rurais provocaram em regiões de seis estados brasileiros, do ponto de vista de suas condições de implantação e consolidação;

-um estudo mais localizado que se refere aos ‘Assentamentos rurais no Ceará: uma experiência a ser seguida?’ (BARREIRA e PAULA,1998).

- os resultados dos estudos e as pesquisas desenvolvidas no Estado do Ceará (2005) no âmbito da tese de Doutorado do professor da Universidade Federal do Ceará, Francisco Amaro Gomes de Alencar, que apresenta razões fundadas na ‘Geografia das Políticas

Fundiárias no Estado do Ceará'. A pesquisa discorre sobre as políticas públicas de intervenção fundiária no território do Ceará, implementadas pelos governos federal e estadual, entre os anos de 1985 a 2003; e

- outra pesquisa, que compreendeu informações importantes, foi conduzida pela equipe de técnicos da Universidade de São Paulo -USP, da Food and Agriculture Organization of the United Nations -FAO e do INCRA, que teve o objetivo de avaliar os aspectos qualitativos dos assentamentos da reforma agrária brasileira. Citado trabalho, elaborado com uma metodologia rigorosamente específica, tem como referência, os índices, da eficácia da reorganização fundiária, da qualidade de vida das famílias assentadas, de articulação de organização social, de ação operacional, de qualidade do meio ambiente, e, da renda e permite ressaltar que o sucesso da reforma agrária não repousa, unicamente, no aspecto quantitativo, isto é, no número de famílias assentadas, mas, também nos aspectos qualitativos, associados à qualidade de vida dos assentados e à expansão de uma.(SPAROVECK, 2003)

Os resultados dos estudos destacados contribuíram, sobremaneira, com a investigação ora pretendida para a composição de um quadro da realidade da política de assentamentos desenvolvida no período de 1995 a 2002, a partir do contexto do semi-árido cearense para a contextura nordestina e nacional.

Tratamento das informações, análises e interpretações.

Nesta fase, procedi a tabulação e sistematização no levantamento dos dados das diferentes fontes documentais, e qualificação dessas informações para as análises e interpretações dos fenômenos ocorridos e a confirmação, ou não, das hipóteses formuladas.

Considerações iniciais

A formulação é aqui entendida, fundamentalmente, como um ato de criação de conhecimento sobre os efeitos da implementação da política de assentamentos no semi-árido e a realidade social e econômica dos assentamentos rurais decorrentes, orientado por uma fecunda relação entre a teoria, a observação e a interpretação (SANTOS, 1991, 56).

Os resultados estão sustentados por uma investigação constituída a partir da reflexão sobre a realidade dos assentamentos implantados no semi-árido, realidade essa vivida por mim, aqui recortada e reproblematizada e que constituiu a definição do objeto de pesquisa, como primeiro exercício; ou seja, definida em função de uma problemática teórica e prática que permitiu submeter a uma interrogação sistemática os aspectos dessa realidade colocados em relação entre si pela questão que lhes é formulada (BOURDIEU, 1989: 32).

Os elementos teórico-metodológicos arrolados para a investigação tiveram, portanto, relevância no sentido do que quero demonstrar para o qual inicialmente conjecturo: que mesmo que as experiências dos assentamentos tenham revelado impactos importantes no âmbito de alguns estados e regiões onde esses estão localizados, conforme já demonstrado em pesquisas recentes, o desenvolvimento dessas unidades implantadas no semi-árido não se apresenta sustentado por uma ação estratégica específica, mitigadora das suas condições geomorfológicas restritas e das condições econômicas e sociais das comunidades rurais assentadas naquela região; e, mesmo considerando o volume de áreas desapropriadas e os projetos de assentamentos rurais criados, a estrutura fundiária com sua já conhecida distorção caracterizada pela alta concentração da terra não foi efetivamente alterada.

CAPÍTULO 1

A POLÍTICA DE ASSENTAMENTOS RURAIS DO INCRA:
A Reforma Agrária Possível no Brasil

Foto 1: Trabalho Coletivo - Assentamento no Estado da Bahia. Foto do autor,1998.

1.1 Introdução

Como explicitarei no capítulo presente, o período de 1995 – 2002 foi marcado pela intensificação dos conflitos e luta dos trabalhadores rurais sem terra pela realização da reforma agrária e, por extensão, num processo permanente de negociações políticas notadamente entre o governo federal por meio do INCRA e os movimentos sociais, tendo como pano de fundo as ocupações de terra e os assentamentos rurais decorrentes.

Por extensão, fica cabalmente demonstrado, com todos os dados, informações e ainda pesquisas realizadas sobre o tema da reforma agrária, que o número de assentamentos rurais no País está estritamente vinculado a ação dos movimentos sociais que pautaram a ação do governo na questão fundiária.

As inúmeras medidas técnico-jurídico-administrativas adotadas pelo governo tiveram o claro objetivo de obstar o avanço das ocupações de terras e acomodar as pressões a que estava submetido, aliviando-se de certa forma, mas, sem resultado efetivo, já que mostro nessa parte do trabalho, que os conflitos pela posse da terra continuaram latentes.

A par da decisão do governo de atuar de modo reativo em relação à reforma agrária no País a concepção e o modelo de gestão da política de assentamentos desenvolvidos pelo governo no período recortado, foi baseada na excessiva centralização, no plano federal, dos equacionamentos dos problemas decorrentes dos assentamentos implantados em cada unidade da Federação, sem considerar adequadamente suas especificidades e, nesse particular do estudo, sem levar em consideração as condições intrínsecas da região semi-árida do Nordeste brasileiro.

Os vários recortes que trago neste capítulo representam os avanços e recuos do processo de reforma agrária no País e me apoio em variados estudos e pesquisas para, enfim, confirmar que no período não houve uma verdadeira reforma agrária no País, por conseguinte, não ocorreu as transformações no meio rural tão sonhadas pelos trabalhadores rurais e os atores políticos que os apóiam.

1.2 A Luta Política: os Antagonismos e as Controvérsias

O destaque a ser dado aqui se refere à reorganização das lutas a partir da liberalização gradual desde 1974; aos intensos conflitos fundiários na região do Araguaia, particularmente no sul do Pará e na área conhecida do 'Bico do papagaio', na região do então norte do Estado de Goiás, desde 1978, com regularização de extensas áreas de terras de interesses de grupos e legitimação de pequenas posses; e às lutas pelos direitos do trabalho e as greves nas regiões cacaueiras e canavieiras em 1979. O debate somente foi reposto com o fim da ditadura militar.

O debate agrário na década de 1970 e parte da década de 1980 orientou-se pela tese de que a modernização conservadora, expressão usada à época para representar a transformação da estrutura agrária brasileira por meio da inovação tecnológica, estaria promovendo com aumento da oferta de produtos agrícolas de forma satisfatória e adequada ao nível da demanda, não fazendo sentido a implantação de uma reforma agrária no País.

O período militar representou bem essa orientação, caracterizando-se pela tentativa, frustrada, do apaziguamento das grandes tensões e conflitos de terras, notadamente no sul do Pará, noroeste do Maranhão e, no norte do Estado do Goiás, pelas iniciativas de colonização e o reconhecimento de domínios com a regularização[7] de extensas áreas e, paralelamente, a

[7]Esses procedimentos resultaram da aplicação da legislação vigente á época (Lei nº 6.383/76) que disciplinava a concessões de terras da União definida pelo Dec. nº 1.164. Ficou constatado em procedimentos discriminatórios administrativos que os documentos dominiais apresentados às comissões de discriminação em sua grande maioria padeciam de vícios insanáveis, portanto ilegítimos.

legitimação[8] de pequenas posses de até 100 ha, que objetivava a 'ocupação de espaços vazios' na região amazônica, que, a par de não alterar a estrutura fundiária vigente, serviu para aprofundar ainda mais a concentração de terras, não permitindo maior redistribuição efetiva desse ativo produtivo no Brasil[9].

Com o fim do ciclo político da ditadura militar e a redemocratização do País, abre-se uma temporada de oxigenação das forças sociais submetidas a duas décadas de domínio autoritário da chamada modernização conservadora da agricultura, e os anos 1980 terão se constituídos um momento de transição e contradição para a questão agrária brasileira (DELGADO, 2004).

Segue-se o período de desmonte do aparato público no governo Collor (1990-1992), notadamente em relação ao INCRA,que ficou com as suas atividades praticamente paralisadas com boa parte de seu quadro de servidores posta em disponibilidade. Neste período de completa inércia, o debate e as ações relativas ao processo de reforma agrária foram arrefecidos continuando em estado latente.

Entre 1990 e 1992, segundo relatório de atividades do INCRA (2000), foram assentadas 38.425 famílias. O governo Itamar Franco, em seguida, tentou retomar as ações de assentamentos rurais, com um programa emergencial para o assentamento de 80.000 famílias, sendo possível atender somente 21.763 famílias.

A partir de 1993, com a edição da Lei nº 8.629, que regulamentou dispositivos da Constituição Federal de 1988 referentes à reforma agrária, o INCRA tomou impulso nas ações de incorporação de terras para o assentamento de famílias de cujos projetos implantados restaram já problemas de concepção com o cuidado na distribuição de terras sem o apoio efetivo quanto a sua viabilidade.

Nos mandatos do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998/ 1999-2002) o tema da reforma agrária ressurge fortemente, pautado pelos movimentos sociais organizados, tendo como maiores expressões o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra -MST e a Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais na Agricultura -CONTAG.

No início do primeiro período desse governo (1995-1998), o debate político foi centrado na política de estabilização e combate à inflação e o tema agrário parecia ter perdido o seu lugar (LEITE e MEDEIROS, 2003). A eclosão dos conflitos em todo o País, no entanto, em especial os acontecimentos de Corumbiara, no Estado de Rondônia (1995), e de Eldorado dos Carajás, no Pará (1996), que chocaram a sociedade brasileira e a comunidade internacional, implicaram a adoção pelo governo de medidas e a criação de vários aparatos institucionais, que adiante comentarei.

Mais recentemente, de 1999 a 2002, o debate conformou-se em torno das possibilidades da reforma agrária e dos assentamentos rurais dela resultantes num cenário da chamada "integração competitiva", da modernização da agricultura, da constituição e fortalecimento do *agribusiness* e da busca pela competitividade internacional, cenário este emoldurado por uma proposta neoliberal de reforma do Estado, caracterizada, segundo Bresser Pereira (1997):

> Pelo processo de redução do seu tamanho e delimitação de sua abrangência institucional; pela diminuição de sua interferência nas atividades econômicas; pelo aumento da capacidade fiscal e administrativa; e, pelo aumento do poder político de seus governantes. (P. 10)

[8] Nos mesmos procedimentos administrativos das discriminatórias com a caracterização das terras devolutas da União foram legitimadas as ocupações com até 100 ha, verificando-se na maioria desses casos legitimações de posse de menos 1,0 ha e a concessão em caráter precário de documentos provisórios como licença de ocupação e autorização de ocupação.

[9] Um balanço da ação fundiária dos governos militares (1964-1984), feito pelo INCRA, mostrou que o número de famílias assentadas em programas de colonização e reforma agrária foi de 115 mil, ressaltando que a modalidade *colonização* foi utilizada em maior grau.

A proposta por sua vez, sabidamente cingiu-se aos mandamentos do Consenso de Washington[10], de cuja cartilha é extraído o receituário: da disciplina fiscal;

- mudanças na prioridade para os gastos públicos, com ênfase para a saúde, educação e infra-estrutura:
- reforma tributária;
- liberalização financeira, especialmente as taxas de juros;
- busca e manutenção de taxas de câmbios competitivas;
- liberalização comercial; abertura para fluxos de investimentos diretos estrangeiros;
- privatização; desregulamentação; e
- garantia do direito de propriedade.

Esse viés político levou à criação de outros instrumentos e possibilidades de política de reforma agrária, uns considerados 'novos', outros de duvidosa eficácia, tais como:

- acesso à terra via crédito fundiário;
- regularização fundiária de pequenas posses e titulação;
- cadastramento e georreferenciamento de imóveis rurais;
- atividades não rurais para os assentamentos;
- acesso de trabalhadores ao programa de reforma agrária pela ocupação de lotes vagos nos projetos de assentamentos em curso; e
- foco preponderante no fortalecimento da agricultura familiar, traduzido no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, como se essa estratégia resolvesse por si só o grave problema fundiário e das condições de vida de pelo menos 3,1 milhões de famílias[11] sem terra ou com pouca terra que são parte do público potencial do programa de redistribuição de terras.

1.3 Possibilidades e Limites: Avanços e Retrocessos

A par das controvérsias quanto à necessidade da implementação de uma política de reforma agrária - ou política de assentamentos como aqui considerada - e as transformações vinculadas a sua implementação, com a alteração da posse e propriedade da terra e da criação dos assentamentos rurais, vários estudos e pesquisas realçam a sua importância e dimensão social e política no âmbito nacional.

A implantação e implementação dos assentamentos rurais, não obstante o baixo impacto no que diz respeito a uma alteração mais radical na estrutura fundiária, vem alterando a geografia agrária do País, principalmente em regiões com a ocorrência de alta densidade de assentamentos, criando um contexto diferente e, num determinado nível, impondo certa redefinição aos termos em que se põe a questão agrária (LEITE, et. al., 2004).

Mesmo considerando as marchas e contramarchas do processo, desde o lançamento do I Plano Nacional de Reforma Agrária – IPNRA, em 1985, os seus resultados já demonstraram que a concretização de uma política agrária no País tem capacidade potencial de produzir

[10] Conjunto de trabalhos e resultado e reuniões de economistas do FMI, do BIRD e do Tesouro dos Estados Unidos, realizados em Washington D.C. no início dos anos 1990. Dessas reuniões, surgiram recomendações dos Países desenvolvidos para que os demais, especialmente aqueles em desenvolvimento, adotassem políticas de abertura de seus mercados e o "Estado Mínimo", isto é, um Estado com um mínimo de atribuições (privatizando as atividades produtivas) e, portanto, com um mínimo de despesas como forma de solucionar os problemas relacionados com a crise fiscal: inflação intensa, défices em conta corrente no balanço de pagamentos, crescimento econômico insuficiente e distorções na distribuição da renda funcional e regional. Embora os Países que seguiram tal receituário tenham sido bem-sucedidos no combate à inflação, no plano social, as conseqüências foram desalentadoras: um misto de desemprego, recessão e baixos salários, conjugados com um crescimento econômico insuficiente.

[11] Estudo de Del Grossi et al. (2001), citado pela equipe técnica encarregada da formulação da proposta de Plano Nacional de Reforma Agrária. Brasília. 2003.

impactos regionais importantes que podem atuar diretamente no comportamento socioeconômico dessas regiões e favorecer o seu desenvolvimento sustentado.

De qualquer modo, os vários estudos e pesquisas sobre o tema realizado por pesquisadores de entidades diversas, demonstraram no período, os avanços e limites da reforma agrária, que alguns pesquisadores, como Leite (2003), numa análise do período mais recente, não consideram rigorosamente esse processo como reforma agrária, senão tratar-se de: uma política de assentamentos, que contingente e setorialmente, forçou o governo a dar resposta às ações desencadeadas pelos movimentos sociais. Esse pesquisador opina, portanto:

> ... não é possível tratar da existência formal de um programa de reforma agrária, mesmo com a expressividade na média anual de assentamentos. Na verdade, o que poderia ser considerado, seriam: "alguns vértices"[12] de intervenção da política fundiária (P.170).

Nos termos em que considero essa política no período de governo de 1995 a 2002, ou seja, da realização de uma *política de assentamentos* - já que não houve transformação mais impactante do regime de posse e uso da terra com pouca variação do índice de Gini[13] e de outros efeitos estruturadores - a ação do governo federal por meio do INCRA no que tange à política em menção, produziu um número expressivo de assentamentos rurais. Número que resultou muito mais de situações de conflitos e da iniciativa da indicação por parte dos trabalhadores rurais para a desapropriação de imóveis rurais com indicativos de baixos níveis de exploração do que da ação objetiva do governo, ou, de uma perspectiva programática.

Como visto, o governo durante todo o tempo foi pautado pelos movimentos sociais, como o MST, a CPT, a CONTAG, outros movimentos sociais surgidos da dissidência do MST (MLST, MLT), sindicatos independentes e associações de pequenos agricultores.

Essas organizações populares, representativas dos trabalhadores rurais, encontravam-se fortemente mobilizadas em torno da luta pela reforma agrária e tensionaram o governo a dar resposta à crescente onda de conflitos de terras, à retomada das ocupações de imóveis rurais e de prédios públicos, mais diretamente, as Superintendências regionais do INCRA e alguns órgãos oficiais de crédito.

A combinação do número de conflitos[14] com a quantidade de ocupações de terra, como está representada pelo gráfico a seguir, extraído de Leite e Medeiros (2003), demonstra o comportamento quase simétrico das ocorrências no período. A representação gráfica vai de 1993 a 2002.

---

[12] Tomados como: processo de arrecadação de terras, ocorrente por desapropriação, compra e aquisição e, após 1997, pelo PCT, Banco da Terra, programa de crédito fundiário e uma frustrada investida no leilão de terras; processo de recadastramento, fiscalização e tentativa de tributação dos imóveis rurais; processo de assentamento, propriamente dito, incorporando ações relacionadas á assistência técnica (Projeto Lumiar, extinto), habitação, crédito e educação; estímulo à emancipação dos núcleos de reforma agrária; estímulo ao aprimoramento da dimensão jurídico-legal, que trata dos procedimentos relativos ao rito sumário; e, finalmente, o que foi denominado, dentro da burocracia institucional, de modernização institucional, pressupondo um processo de descentralização administrativa, participação ao nível local e, mais à distância, interface da forma agrária com a reforma do Estado (LEITE e MEDEIROS, 2003).

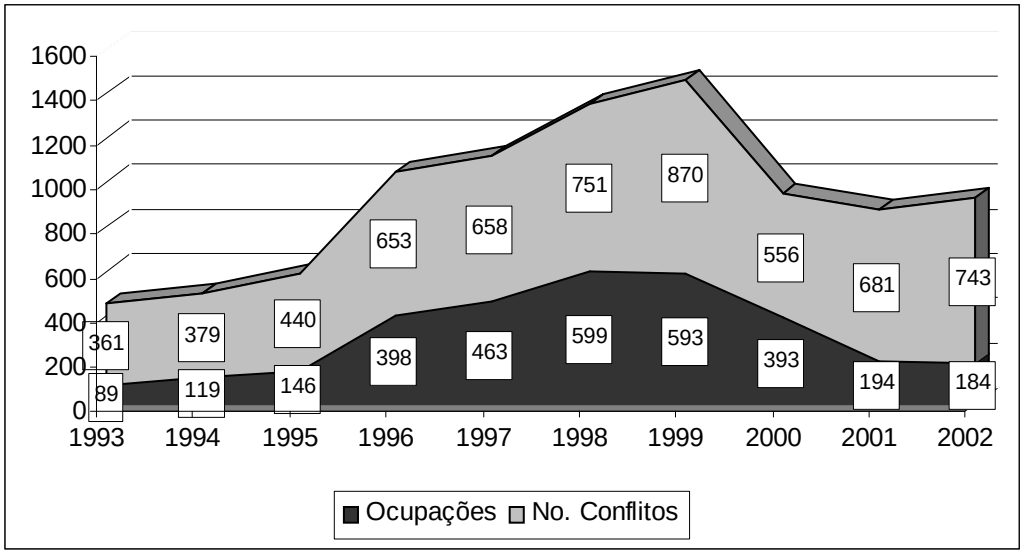
[13] O índice de Gini nesse caso mede a concentração de terra no País. De acordo com dados do "Balanço Global de Gestão do INCRA" (2002) o nível de concentração da terra dos imóveis entre 50 ha e 5.000 ha demonstrou que no período de 1998 a 2000, o percentual de imóveis rurais diminuiu de 3,15% para 3,08%, enquanto a área acresceu de 33,98% para 43,25%. Acima desse estrato, no mesmo período, o número de imóveis manteve-se em 0,21%, mas, em contrapartida, aumentou a área total de 30,42% para 34,68%. Por outro lado, no estrato de imóveis até 500 há, o número de imóveis rurais foi de um percentual de 96,64% para 96,78%, com uma variação de área de 35,60% para 45,25%, demonstrando nesse intervalo expressivo número relativo de imóveis rurais em relação à área ocupada.

[14] Tomado pela definição de Fernandes (2002) como estado permanente de enfrentamento entre forças Políticas que procuram criar conquistas e controlar territórios.

No período de 1993 a 1999, mostra o crescimento exponencial do quantitativo de conflitos e simultâneo aumento do número de ocupações de terra. A partir de 1999, observa-se um arrefecimento do número de conflitos, permanecendo até 2002 com a média de 189 ocorrências. O decréscimo no movimento de ocupações foi mais acentuado de 1999 a 2000, observando-se ligeira elevação no ano de 2002.

Ao analisar ainda esse último aspecto da diminuição das ocupações em contraposição ao número de conflitos relativamente ao período de 1999 a 2002, vejo que, nesse particular, o número de conflitos aumentou, partir de 2000, de 556 para 743 em 2002, revelando que as ocupações arrefeceram em 68,97%, considerando as ocupações no ano de 2002 em relação ao ano de 1999, isso em razão do caráter de ilícito penal conferido às ocupações e da mercantilização da questão agrária, não arrefecendo, por outro lado, as manifestações e tensões pela posse da terra.

Gráfico 01
Número de Ocupações e Conflitos no Campo: 1993-2002



Fonte: Leite e Medeiros (2003).

Fernandes (2002), ao analisar os dados relativos às manifestações -consideradas como acampamentos e romarias; bloqueios de estradas, manifestações em frente aos órgãos federais ou estaduais ou ocupações de prédios públicos; manifestações realizadas nas datas comemorativas da luta pela terra; lutas dos sem-terrinha; das mulheres e dos jovens; luta de posseiros; de pequenos agricultores, sindicalistas; camponeses – observou que triplicou o número de pessoas que participaram das manifestações na luta pela terra e para resistir na terra, que cresceu de 142 mil, em 1999, para 285 mil, em 2000, chegando a 479 mil pessoas em 2001. Esses dados evidenciam uma resistência dos camponeses que vivem no mundo rural, que a política de governo naquele período denominou de Novo Mundo Rural -NMR e o analista ora citado chama de mundo real, ou mundo do capital.

Outro dado importante trazido ao debate por Fernandes (2002) refere-se à constatação de que a diminuição das ocupações também produziu a redução das desapropriações e conseqüentemente, a criação de projetos de assentamento.Denuncia:

> ... com a diminuição do número de assentamento o governo teve que maquiar os números de 2001, como a Folha de São Paulo denunciou amplamente. Para atingir a meta de 2001 o Ministério do Desenvolvimento Agrário teve que contar famílias que só seriam assentadas em

> 2002, contou famílias que foram assentadas em anos anteriores, e, pior, incluiu ainda milhares de famílias que haviam preenchido as fichas da reforma agrária pelo correio. Contabilizou também as famílias que compraram terra por meio do Banco da Terra, e as terras resultantes de regularização fundiária das áreas de posseiros. (P.04)

Não obstante a controvérsia, a situação implicou a necessidade de intervenção do governo federal por meio do INCRA. Foram encaminhadas medidas emergenciais no sentido de dar resposta imediata às ações desencadeadas pelos movimentos sociais as quais representavam para o governo grande desconforto no plano político.

Fica retratado, assim, sem nenhuma dúvida, o fato de que as ocupações de terra foram responsáveis pelo aumento do número de assentamentos no período e o governo foi forçado a intervir. Sua intervenção, no entanto,foi realizada com base na improvisação, sem um planejamento estratégico e sem provimento orçamentário-financeiro correspondente no Orçamento Geral da União – OGU, e no orçamento do INCRA.

Por essa conseqüência, um número crescente de comunidades de assentados rurais foi produzido por todo o País, concentrando-se em sua maioria nas regiões Norte e Nordeste - ação que passou a ser caracterizada como 'apagar fogo'. Exemplo disso é a estreita relação entre as desapropriações e as iniciativas dos trabalhadores, notadamente no período que vai de 1995 a 1999, de forte pressão para a desapropriação de imóveis rurais com evidências de improdutividade.

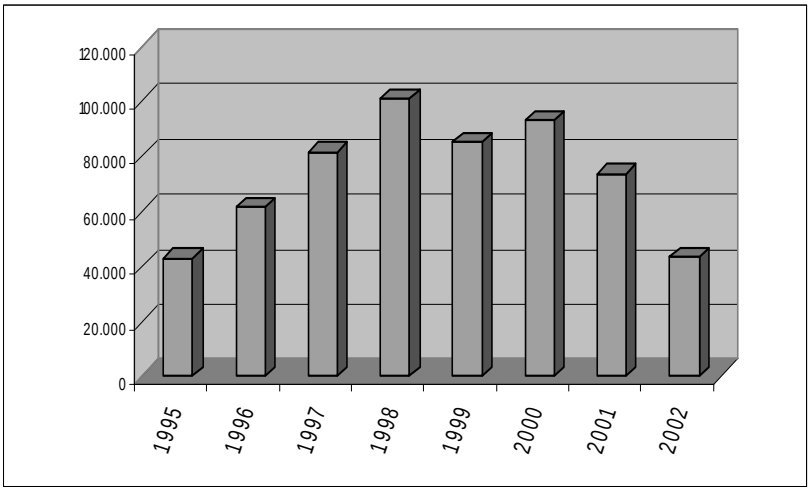
Números computados pelo INCRA no seu 'Balanço Global de Gestão do INCRA' (2002), mostram que, no período de 1995-2002, foram criados 4.864 projetos e assentadas 592.141 famílias.

A Tabela 2 e o Gráfico 2, a seguir,demonstram o comportamento da ação do governo no assentamento de famílias que, como se pode observar, guardam estreita relação com as ocupações de terra ocorridas no período.

Tabela 2 e Gráfico 2
Famílias Assentadas pelo Governo Federal e o Comportamento da Ação (1995 a 2002)

Período	Número de Famílias
1995	42.912
1996	61.674
1997	81.944
1998	101.094
1999	85.226
2000	92.986
2001	73.754
2002	43.486
Total	583.076

Fonte: INCRA (2002)



Assim, conforme evidenciado, no período de 1995 a 1998 há um aumento expressivo de famílias assentadas, realidade que acompanha igualmente o crescimento das grandes tensões no campo (ocupações, conflitos e mortes de trabalhadores rurais, ameaças etc.), tendo um ligeiro declínio em 1999, retomando um pouco em 2000, com a intensificação de assentamentos de famílias via Crédito Fundiário de Combate à Pobreza Rural, Banco da Terra

e outras modalidades, passando a uma queda significativa de famílias assentadas no período de 2001 a 2002.

Dados do Dataluta[15] extraídos de Leite e Medeiros (2004) que consideram os assentamentos promovidos pelo INCRA, bem como os projetos de colonização, reassentamentos e outras formas de iniciativas, sejam federais, estaduais e municipais, apontam que: dos 4.264 projetos criados no período de 1985 – 1999, 14% o foram criados entre 1985 – 1989; 11% entre 1990 –1994; e 75% entre 1995 – 1999.

Esses dados comprovam que a resposta do governo às pressões foi concomitante, evidenciando-se tanto maior tensão como maior ação operacional do governo no período de 1995 a 1999, com a implantação de quantidade mais considerável de unidades de assentamentos rurais.

O banco de dados ressalta, todavia, que, igualmente no período de 1999 – 2002, apesar do número de projetos ter acrescido em 244 projetos em relação a 1995 - 1998, o número de famílias assentadas declinou para 144.643 famílias, o mesmo acontecendo com a área incorporada, que caiu de 12.788.926 ha para 9.236.855 ha.

Dados extraídos de Pereira (2004) indicam que a evolução de processos ditos "complementares" à reforma agrária, ou entendido pelo autor como "Reforma Agrária de Mercado", modelo este concebido pelo Banco Mundial como alternativa ao modelo "tradicional", representou 48.006 mil famílias no período de 1997 a 2002, concernentes aos programas orientados pelo modelo de "Reforma Agrária de Mercado" (São José, Cédula da Terra, Banco da Terra e Crédito Fundiário de combate à Pobreza). Isso equivale à cerca de 10,03% do total de famílias assentadas via instrumento da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, no mesmo período, levando em conta os dados oficiais de famílias assentadas do INCRA.

Quadro 1
Projeto Cédula da Terra – 1997-2002

Estados	Nº de projetos	Área adquirida (ha)	Nº de famílias
Maranhão	124	91.353	3.530
Ceará	226	142.901	3.590
Pernambuco	100	41.365	2.235
Bahia	111	84.257	4.261
Minas Gerais	48	38.856	1.651
Total	**609**	**398.732**	**15.267**

Fonte: Pereira (2004).

Ainda considerando as divergências e as controvérsias sobre os números da política de assentamentos suscitadas à época e bastante questionadas pelos movimentos sociais, e ainda a disfunção da política pública em análise, as pesquisas confirmam que a constituição dos assentamentos rurais significou perspectivas de melhores dias para milhares de famílias de trabalhadores rurais e que, na condição de assentados retomam trajetórias interrompidas e

[15] Banco de dados que sistematiza as informações sobre a luta pela terra no País, ligado à Universidade estadual Paulista Julio de Mesquita Filho (Unesp) - Campus de Presidente Prudente, São Paulo.

laços familiares e estabelecem novos espaços de sociabilidade comunitária e novas situações de inserção econômica, política e social (LEITE et. al., 2004).

Conclui, os pesquisadores, no entanto:

> ... apesar de implicarem em alguma redistribuição fundiária e viabilizado o acesso a terra a um número significativo da população de trabalhadores rurais, em geral já residentes na própria região, a implantação dos assentamentos não alterou radicalmente o quadro de concentração fundiária vigente (P. 258).

Ainda considerando os resultados qualitativos, na pesquisa coordenada por Sérgio Leite, Beatriz Herédia, Leonildes Medeiros...[et. al.,2004] fica destacado o fato de que:

> ...pudemos constatar, importantes mudanças trazidas pelos assentamentos no plano local/regional. Porém, ficou evidente a precariedade da sua situação em termos de serviços de saúde, escola, infra-estrutura, acesso à assistência técnica etc, indicando, por um lado, uma insuficiente intervenção do Estado no processo de transformação fundiária e, por outro lado, fortes continuidades em relação à precariedade material que marca o meio rural brasileiro (P.261).

Mudanças positivas, mas também outras nem tão exitosas, aguçam o interesse da investigação em se tratando de assentamentos implantados na região semi-árida a partir da análise da política pública nacional, que informa os assentamentos instalados e seus resultados materiais no período identificado.

1.4 Os Aparatos Institucionais como Resposta às Demandas Sociais

O governo de Fernando Henrique Cardoso promoveu diversas medidas tecno-administrativas, normativas e alterações legislativas,com o intuito de dar agilidade à reforma agrária. Entendo ser importante anunciá-las aqui:

- o Imposto Territorial Rural – ITR, passou a taxar o latifúndio improdutivo em 20% do valor da terra ao ano. Essa medida inviabilizaria a manutenção de grandes propriedades como reserva de valor e, por outro lado, premiaria o minifúndio com a isenção do ITR - Imposto Sobre a Propriedade Territorial Rural.

Essa medida revelou-se inexpressiva no que tange à formação de estoque de terra para o atendimento da demanda de trabalhadores rurais sem terra. O latifúndio improdutivo, no aspecto de sua manutenção, não foi objeto de impacto e, no que se refere à disponibilidade para a política de assentamento, nenhum imóvel foi incorporado;

- introduziu-se o rito sumário no processo de desapropriação de terras. A lei determina a redução, de um terço à metade, do tempo entre o decreto que declarava ás áreas susceptíveis a desapropriação como de interesse social para fins de reforma agrária, o ajuizamento e a imissão de posse. Esse dispositivo legal representou avanço nos ajuizamentos, porquanto, antes da sua edição a Justiça Federal retardava sobremaneira as imissões de posse e as ações subseqüentes do INCRA, quais sejam, a seleção dos beneficiários e a criação dos Assentamentos rurais. Mesmo assim, a medida não conseguiu dar a celeridade necessária, em vista da grande demanda social;

- o Ministério Público passou a acompanhar o cumprimento de decisões judiciais que reintegrem proprietários na posse de áreas ocupadas por trabalhadores sem terra, de forma a minimizar conflitos entre ocupantes e a polícia, e a responsabilizar penalmente quem os venha a provocar;

- ainda com o objetivo de corrigir aspectos legais que emperravam o processo de obtenção de terras, o governo conseguiu a aprovação da Lei Complementar nº 88, de 19 de

dezembro de 1996, que altera a redação dos art. 5º, 6º, 10° e 17º da Lei nº 76/93. Em seu art. 1º, parágrafo primeiro, estabelece audiência de conciliação nas ações de ajuizamento; determinou ainda o aumento da a taxação de impostos dos imóveis improdutivos;

- o Decreto nº 2.250, de 11 de junho de 1997, por sua vez, criou a possibilidade para as entidades estaduais, representativas de trabalhadores rurais e agricultores, de indicarem áreas passíveis de desapropriação para reforma agrária. O Decreto fixa o prazo de 120 dias para que o órgão fundiário realize a vistoria, sob pena de responsabilidade administrativa; concede o prazo de quinze dias para contestação pelos proprietários; prevê ainda o impedimento de vistorias rurais em áreas ocupadas.

Nesse aspecto, posso compreender que se tratava de providência com objetivo de cooptação, haja vista que os trabalhadores rurais sem terra já pautavam o INCRA no que se refere à indicação de áreas passíveis de desapropriação. O prazo fixado para a vistoria após a indicação pelas entidades era totalmente inepto, pois dependia de vários fatores, como: documentação imprecisa, problemas na notificação dos proprietários quando estes recusavam a recebê-las, inoportunidade dos recursos para fazer face às despesas etc. Na realidade, a força da medida estava na proibição de realizar a vistoria, caso as áreas indicadas pelos movimentos estivessem ocupadas. Esse era o verdadeiro sentido da medida;

- os Decretos nºs 2.614 de 3 de junho de 1998, e 2.680, de 17 de julho de 1998, alteraram a redação do Decreto nº 433/92, que dispõe sobre a aquisição de imóveis rurais para fins de reforma agrária, por meio de compra e venda. No primeiro dispositivo legal, resta definido em seu art. 1º que o INCRA fica autorizado a adquirir, mediante compra e venda, imóveis rurais destinados à implantação de projetos integrantes do programa de reforma agrária, nos termos das Leis nºs 4.504, de 30 de novembro de 1994, e 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. Previa, ainda, que o INCRA definiria e priorizaria as regiões do País consideradas preferenciais para fins do disposto no Decreto, definidas em função de ocorrência de manifesta tensão social e destinadas a reduzir demandas de acesso à terra ou a aliviar tensões sociais ali ocorrentes. O procedimento previsto no parágrafo primeiro do art. 2º do Decreto determinava que a seleção das áreas fosse precedida da publicação e da divulgação de edital de chamamento de proprietários rurais interessados na alienação dos imóveis dos quais têm o domínio.No art. 11, ficou definido ainda que o pagamento seria efetuado de forma escalonada, em títulos da dívida agrária (TDA), resgatáveis em parcelas anuais, iguais e sucessivas, a partir do segundo ano de emissão.

- o Decreto nº 2.680 preceitua que, nas regiões do País que atendem ao disposto no art. 2º, o INCRA procederá, diretamente ou "por intermédio de terceiros a seleção dos imóveis rurais que pretende adquirir" por compra e venda [...]. No art. 2º desse Decreto, está firmado ainda que:

> "Art. 16-A. Observado o disciplinamento previsto nesse Decreto e as disposições do art. 12 da Lei nº 8.629. de 1993 a aquisição de imóveis rurais pelo INCRA, por meio de compra e venda, poderá ser intermediada por terceiros**,** segundo regulamentação a ser por ele baixada".

- a Lei complementar nº 93/98, por sua vez, criou o fundo especial de um bilhão de reais, o Banco da Terra, destinado a financiar a compra de terras por pequenos proprietários, arrendatários, parceiros e posseiros;

- a edição da Medida Provisória nº 1.632, na qual foram revistos os critérios de avaliação da terra na desapropriação, põe fim ao pagamento de juros de 12% sobre o valor da terra improdutiva desapropriada, que originava indenizações superestimadas e encarecia a reforma agrária, inviabilizando-a. Foi considerada, a partir daí, a indenização da terra desapropriada pelo valor de mercado;

- a Medida Provisória nº 1.577/97 introduziu novos critérios para a determinação dos valores da terra nua e das benfeitorias, aproximando valores apurados aos preços praticados

pelo mercado. Citado diploma legal permitiu, ainda, delegação aos estados, mediante convênios, de ações de cadastramento, seleção, vistoria e avaliação dos imóveis rurais, desde que fossem instituídos órgãos colegiados com a participação da sociedade civil. Essa última providência foi proclamada como iniciativa importante para a descentralização de ações pertinentes ao processo de reforma agrária como forma de aproximar as decisões do âmbito local de intervenção;

- a Medida Provisória nº 2.183-56, de 24 de agosto de 2001, que acresce e altera dispositivos do Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, das Leis nºs 4.504, de 30 de novembro de 1964, 8.177, de 1º de março de 1991, e 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 e dá outras providências, prevê em seu art.1º as seguintes alterações no Decreto-Lei nº 3.365/41:

> "Art. 10, parágrafo único. Extingue-se em cinco anos o direito de propor ação que vise a indenização por restrições decorrentes de atos do Poder público."
> "Art. 115-A. No caso de imissão prévia na posse, na desapropriação por necessidade ou utilidade pública e interesse social, inclusive para fins de reforma agrária, havendo divergência entre o preço ofertado em juízo e o valor do vem, fixado na sentença, expressos em termos reais, incidirão juros compensatórios de até seis por cento ao ano sobre o valor da diferença eventualmente apurada, a contar da imissão na posse, vedado o calculo de juros compostos".

Prevê em seu art.2º as seguintes alterações na Lei nº 4.504/64:

> "Art. 6º(...)".
> §2º A União, mediante convênio, poderá delegar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios o cadastramento, as vistorias e avaliações de propriedades rurais situadas no seu território, bem como outras atribuições relativas à execução do Programa Nacional de Reforma Agrária, observados os parâmetros e critérios estabelecidos nas leis e nos atos normativos federais.
> §3º O convênio de que trata o **caput** será celebrado com os Estados, com o Distrito Federal e com os Municípios que tenham instituído órgão colegiado, com a participação das organizações dos agricultores familiares e trabalhadores rurais sem terra, mantida a paridade de representação entre o Poder público e a sociedade civil organizada, com finalidade de formular propostas para a adequada implementação da política agrária.
> §5º O convênio de que trará o **caput** deverá prever que a União poderá utilizar servidores integrantes dos quadros de pessoal dos órgãos e das entidades da Administração Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, para a execução das atividades referidas neste artigo." (NR)
> "Art. 95-A. Fica instituído o Programa de Andamento Rural, destinado ao atendimento complementar de acesso à terra por parte dos trabalhadores rurais qualificados para participar do Programa Nacional de Reforma Agrária, na forma estabelecida em regulamento.
> Modifica o art. 2º da Lei nº 8.629/93 que passa a vigorar com as seguintes alterações:
> "Art.2º (...)
> § 6º imóvel rural de domínio público ou particular objeto de esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo não será vistoriado, avaliado ou desapropriado nos dois anos seguintes à sua desocupação, ou no dobro desse prazo, em caso de reincidência; e deverá ser apurada a responsabilidade civil e administrativa de quem concorra com qualquer ato omissivo que propicie o descumprimento dessas vedações.
> §7º Será excluído do Programa de Reforma Agrária do Governo Federal quem, já estando beneficiado com lote em Projeto de Assentamento, ou sendo pretendente desse benefício na condição de inscrito em processo de cadastramento e seleção de candidatos ao acesso à terra, for efetivamente identificado como participante direto ou indireto em conflito fundiário que se caracteriza por invasão ou esbulho de imóvel rural de domínio público ou privado em fase de processo administrativo de vistoria ou avaliação para fins de reforma agrária, ou que esteja sendo objeto de processo judicial de desapropriação em vias de imissão de posse ao ente expropriante; e bem assim quem for efetivamente identificado como participante de invasão de prédio público, de atos de ameaça, seqüestro ou manutenção de servidores públicos e outros cidadãos em cárcere privado, ou de quaisquer outros atos de violência real ou pessoal praticados em tais situações.
> §8º A entidade, a organização, a pessoa jurídica, o movimento ou a sociedade de fato que, de qualquer forma, direta ou indiretamente, auxiliar, colaborar, incentivar, incitar, induzir ou participar de invasão de imóveis rurais ou de bens públicos, ou em conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo, não receberá, a qualquer título, recursos públicos.

No que tange ao arcabouço normativo, em especial, inúmeras portarias, instruções normativas e normas de execução foram editadas para dar cabo a cada fato criado, sempre na busca de uma "saída" para o problema identificado que, por ser alterado sistematicamente ao sabor das conveniências, entendo desnecessário abordar.

Outras medidas foram adotadas pelo governo passo a descrevê-las:

I Censo da Reforma Agrária do Brasil.

Como primeira aferição das condições dos projetos de assentamentos implantados e subsidiar estudos mais detalhados que serviriam de base para as políticas de reforma agrária, o governo promoveu em 1996, em parceria com as universidades federais por meio, do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras, o I Censo da Reforma Agrária do Brasil. Com apoio da Data-UnB, foram formados equipes de pesquisa em 26 estados da Federação e do Distrito Federal, contratados 41 professores-supervisores e 1.800 alunos-entrevistadores de 29 Universidades.

Esse Censo correspondeu ao levantamento realizado em campo, entre dezembro de 1996 e janeiro de 1997, dos beneficiários da reforma agrária em projetos de assentamento por meio de informações cadastrais. Esse levantamento correspondeu a um subconjunto representativo do universo de famílias encontradas e teve caráter exploratório, buscando fazer inferências em vários níveis e dimensões de informações (por estado, região, tipos de assentamento, histórico e tamanho dos PAs).

Os dados apurados demonstraram que, nos projetos de assentamentos mais antigos, houve evasão e famílias não foram localizadas (média de 35%), com margem maior nos estados das Regiões Norte e Centro-Oeste. O Censo já identificava a importância das condições mínimas de infra-estrutura para que se viabilizassem os projetos de assentamentos e sua sustentabilidade como também confirmava, naquela época, uma grande mobilização pela reforma agrária.

A Agenda ambiental 'Reforma Agrária e Meio Ambiente'

Lançada pelo Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Política Fundiária (versão 7-C, de 19/03/98), trouxe medidas restritivas para o desenvolvimento do processo de assentamentos de famílias de trabalhadores rurais, particularmente aquelas engajadas na luta pela terra. Utilizou, como argumento, o suposto alerta do Congresso Nacional de que a reforma agrária estaria colaborando para a devastação da floresta amazônica,em virtude de abertura de fronteiras agrícolas por diversos assentamentos.

Previa, assim, como insusceptíveis à desapropriação, as propriedades cujas áreas possuíssem 50% ou mais da sua extensão contempladas com o Plano de Manejo Florestal Sustentado, devidamente aprovado pelo órgão ambiental competente, cujo cronograma esteja sendo cumprido.

Em consonância com o item anterior, as propriedades possuidoras de Plano de Manejo Florestal Sustentado, em áreas inferiores a 50% da sua extensão total, estariam susceptíveis a desapropriação, excluída as áreas sob regime de manejo.

A determinação era de que o INCRA não sancionaria projetos de assentamentos rurais nesse tipo de área. Sinalizava claramente a decisão política de que a reforma agrária não seria realizada em detrimento do meio ambiente. Limitava a atuação da reforma agrária sobre as áreas detentoras de Plano de Manejo Florestal Sustentado em curso, considerando-as como áreas piloto, merecedoras de enfoque e tratamento diferenciado, que consistia em ações, pelo governo federal, voltadas especificamente para o aprendizado sobre o uso sustentado dos

múltiplos recursos da floresta, em parceria com o IBAMA e organizações não governamentais.

Quanto às áreas de preservação permanente e de utilização limitada, a decisão política do governo era de não atender a demanda dos movimentos sociais e a determinação era a de que "o INCRA não dará qualquer passo para promover assentamentos em áreas de reserva legal ou preservação permanente, conforme definidas no Código Florestal".

Outra decisão prevista na agenda era o direcionamento de futuros projetos de assentamentos para áreas antropizadas, no caso da Amazônia e da Mata Atlântica, excluído das práticas da reforma agrária o corte raso em áreas com cobertura florestal caracterizadas como Mata Atlântica, e principalmente, a floresta tropical (floresta amazônica), dentro das limitações previstas em lei (80% da área da propriedade). Ficaria, assim, determinada a supressão imediata da prática de corte raso da cobertura florestal em novos projetos de assentamentos.

Outras diretrizes previstas na agenda ambiental foram:

- a interrupção nas ações de regularização fundiária de áreas acima de dois módulos, ou superiores a 100 hectares, no período de um ano com a conseqüente revisão de critérios para a regularização de imóveis rurais, visando a desestimular a ocupação de áreas florestadas;

- a parceria com organizações não governamentais com o objetivo de ancorar o processo de reforma agrária em áreas com vocação para o manejo florestal e atividades sustentáveis, priorizando ações educacionais e de gestão dos recursos naturais;

- a criação de Sistema de Acompanhamento Compartilhado, contemplando a dimensão ambiental, garantindo o início e a continuidade das ações de natureza ambiental;

- o aperfeiçoamento das metodologias de elaboração dos planos de desenvolvimento dos assentamentos;

- a análise de viabilidade de alternativas econômicas, extrativistas e florestais, baseadas em princípios de sustentabilidade;

- a criação da Câmara Técnica Ambiental nas comissões estaduais do PROCERA - Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária, objetivando a análise da sustentabilidade ambiental dos projetos de solicitação de crédito apresentados;

- a capacitação no conhecimento e avaliação de tecnologias apropriadas ao desenvolvimento de atividades sustentáveis;

- a promoção da Educação Ambiental, por meio do INCRA para 10.000 assentados no ano de 1998; e

- a transmissão do conhecimento e da tecnologia, visando à utilização de processos sustentáveis para produtos madeireiros e não-madeireiros em pelo menos 20 assentamentos da região amazônica.

Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária - PRONERA

O PRONERA foi concebido como política pública de educação do campo, desenvolvida em áreas de Reforma Agrária, executada pelo Governo Federal por meio do INCRA tendo como objetivo o fortalecimento do mundo rural como território de vida em todas as suas dimensões: (econômicas, sociais, ambientais, políticas, culturais e éticas), com metodologia voltada para as especificidades do campo contribuindo para o desenvolvimento sustentável.

O programa foi criado em 16 de abril de 1998, por meio da Portaria nº10/98 do Ministério Extraordinário de Política Fundiária, sendo no ano de 2001 incorporado ao INCRA e, por meio da Portaria/INCRA/nº 837/98, aprovada a edição do novo manual de operações.

Na realidade o programa nasceu da luta dos movimentos sociais e sindicais de trabalhadores rurais pelo direito à educação com qualidade social. Desde então, milhares de jovens e adultos, trabalhadoras e trabalhadores das áreas de reforma agrária têm garantido o direito de alfabetizar-se e de continuar os estudos em diferentes níveis de ensino.

O PRONERA tem como população beneficiaria jovens e adultos dos projetos de assentamento criados pelo INCRA ou por Órgãos Estaduais de Terra, reconhecidos pelo Órgão federal, desde que haja parceria formal entre esses órgãos, condição *sine qua non*.para a realização das ações do programa.

Os principais parceiros são os movimentos sociais e sindicais de trabalhadores e trabalhadoras rurais, o INCRA, as Instituições públicas de ensino, as Instituições comunitárias de ensino sem fins lucrativos e os governos municipais e estaduais.

O Novo Mundo Rural

A emergência do 'Novo Mundo Rural' em 1999, caracterizado pelo redesenho da política governamental, trouxe como novidade a "nova reforma agrária" com forte enfoque para a consolidação e emancipação dos projetos de assentamentos e a transformação dos assentados em agricultores familiares e prioridade na expansão da agricultura familiar.

Tal proposta propunha um novo tipo de desenvolvimento rural para o País, em flagrante contraste, como denuncia Carvalho Filho (2001), com o padrão de agricultura incentivado pelo próprio governo, qual seja:

> A proposição central do programa tratado neste documento é a de promover o desenvolvimento socioeconômico sustentável em nível local e regional, por meio da desconcentração da base produtiva e da dinamização da vida econômica, social, política e cultural dos espaços rurais – que compreendem pequenos e médios centros urbanos – usando como vetores estratégicos o investimento na expansão e fortalecimento da agricultura familiar, na redistribuição dos ativos terra e educação e no estímulo a múltiplas atividades geradoras de renda no campo, não necessariamente agrícolas (P. 214).

São premissas dessa proposição:

1 o modelo de desenvolvimento focado na industrialização concentrada em áreas metropolitanas e na agricultura patronal está em crise;

2 a concentração de riqueza e de renda afeta negativamente o crescimento econômico e causa crescente exclusão social; ao contrário, a redistribuição de ativos (especialmente educação) proporciona desenvolvimento e redução de pobreza;

3 os trabalhadores rurais assentados pela reforma agrária, depois de receberem os investimentos básicos, são, a rigor, agricultores familiares, só se diferenciando uns dos outros pela forma de entrada no sistema de *handcap* dos primeiros quanto à capitalização e, na maioria, quanto aos conhecimentos necessários para o manejo da terra e da produção;

4 em conseqüência, devem ser unificadas as políticas de apoio creditício e de assistência técnica, para maior eficácia de alocação de recursos públicos escassos;

5 o foco no desenvolvimento local regional exige efetiva descentralização das ações e democratização das decisões;

6 tornou-se necessário um novo desenho institucional para a reforma agrária e a agricultura familiar, capaz de articular todas as instâncias do Poder público e da sociedade, que devem se envolver na promoção do novo mundo rural.

Há necessidade aqui de se fazer alguns comentários:

No que tange aos itens 3, 4, 5 e 6 a proposição do "Novo Mundo Rural" concebido pelo governo era clara, ao definir e categorizar os beneficiários da reforma agrária como *agricultores familiares.* Não que em absoluto eles não pudessem ser, mas que indicava era a

‘saída’ desses beneficiários do sistema de acolhimento, pelo governo, das necessidades totais dos assentamentos (estradas, açudes, abastecimento de água, centro comunitário, posto de saúde, escola, infra-estrutura de lazer) para se restringir o atendimento aos ‘investimentos básicos’ que por si não garantem a sustentabilidade dos assentamentos rurais.

Outra evidência refere-se a unificação das políticas de créditos e de assistência técnica. A própria formulação revela que essa medida era para ter ‘maior eficácia de alocação de recursos públicos escassos’, denotando os malabarismos do governo para escamotear os cortes e o contingenciamento dos recursos, por conseguinte, para atender os requerimento do ajuste fiscal no contexto do modelo econômico adotado.

Em nome do desenvolvimento local e regional, ficou estabelecida como diretriz a ‘efetiva a descentralização das ações e democratização das decisões’, com a orientação da direção central do INCRA para com as superintendências regionais em articular-se com os estados e municípios para a celebração de convênios, que se transformaram na ‘prefeiturização’ dos recursos federais, resultando em inúmeros problemas técnicos e administrativos, com inadimplência das convenentes etc.

O ‘novo desenho institucional’, em nome da modernização do Órgão, transformou-se na verdade na necessidade de atender a um dos mandamentos da concepção neoliberal, qual seja, a redução do papel do Estado. A grande novidade dessa proposição foi a criação da figura do ‘empreendedor social’ formada a partir da identificação e motivação de servidores do INCRA, a maioria exercendo funções e atividades administrativas, que passaram a executar ações outrora desenvolvidas por profissionais habilitados, como engenheiros agrônomos, economistas, sociólogos e outros com formação superior. O que constatei foi uma total desarticulação interna na Organização e baixíssimo desempenho a partir daí. Adiante detalharei a respeito dessa incongruência do ponto de vista da estrutura organizacional do INCRA.

Livro Branco da Grilagem de Terras no Brasil

No dia 16 de dezembro de 1999, o governo anunciou a ‘maior intervenção fundiária da história do País’, o ‘maior golpe já desferido contra o latifúndio no Brasil’. Essa medida foi publicada no Livro Branco da Grilagem de Terras no Brasil (1999). Tratava-se do cancelamento de todos os cadastros de 3.065 imóveis rurais com área igual ou superior a 10 mil hectares, totalizando 93.620.587 ha, para a conferência da legitimidade do domínio, objetivando identificar prováveis fraudes e falsificações de registros de propriedade de terras. Aos detentores de terras foi dado prazo para comprovar a autenticidade de citados documentos, caso contrário, as terras seriam destinadas ao programa de reforma agrária e à criação de unidades de preservação ambiental.

Não obstante algumas incursões feitas por técnicos do INCRA para identificar e caracterizar as fraudes cartoriais no que se refere ao resultado efetivo, que era a retomara das áreas e a sua destinação para o programa de reforma agrária, a medida ficou inconclusa.

Leilões de Terra

Esse mecanismo autorizava o INCRA a participar de leilão de terras para obtenção de estoques fundiários e foi direcionado principalmente para as regiões do Sul e Sudeste do País, onde ‘existiria’ dificuldade na identificação de propriedades improdutivas para a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária (sic), e, ainda, apregoavam-se vantagens da impessoalidade e transparência e de adquirir vários imóveis rurais simultaneamente e com melhores preços em decorrência da competição.

Essa medida não teve o resultado esperado já que nenhum imóvel rural foi incorporado para a reforma agrária, via o mecanismo comentado.

A Reforma Agrária de Mercado

Uma 'reforma agrária de mercado', proposta pelo Banco Mundial – BIRD, com a utilização do mecanismo de crédito fundiário[16], foi imediatamente incorporada pelo governo, contrapondo-se à proposta de reforma agrária "imediata, ampla e massiva" e com prioridade na utilização do instrumento da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária defendida pelos movimentos sociais e que passou então a ser objeto de severas críticas e objeções, principalmente do MST, CPT, Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo e pela CONTAG.

Segundo o Fórum, o sistema de compra e venda de terras levava o Poder público a abrir mão da condução do processo de reforma agrária, deixando-o sob o controle dos proprietários de terras, diga-se de passagem, os mais beneficiados, na medida em que receberiam o valor do imóvel em dinheiro e à vista, transformando as áreas improdutivas em verdadeiros ativos financeiros (LEITE e MEDEIROS, 2004).

Devo ressaltar que a CONTAG, mesmo reiterando a defesa da desapropriação, aceitou essa modalidade de compra e venda de terra via Crédito Fundiário como mecanismo complementar de acesso à terra, nos casos em que o instrumento da desapropriação não pudesse ser utilizado. Houve, assim, uma legitimação política dos programas de crédito fundiário por essa organização sindical, traduzida na sua participação na gestão e no controle social desses programas.

Recorrendo novamente a Carvalho Filho (2001) que assevera a impotência do Banco da Terra como instrumento da reforma agrária, resolvi acrescentar a este trabalho, algumas informações relatadas no seu livro quanto à origem desse tipo de crédito fundiário e que foram obtidas em documento do Fórum Nacional de Reforma Agrária denominado 'Dossiê Projeto Cédula da Terra'.

Diz o documento:

> O Projeto Cédula da Terra, resultado de acordo entre o Governo Brasileiro e o Banco Mundial, foi anunciado em 1966 e efetivamente implementado a partir de 1997 nos estados do Ceará, Bahia, Maranhão, Minas Gerais e Pernambuco. Desde o seu anúncio as entidades que compõem o Fórum Nacional de Reforma Agrária fizeram severas críticas ao projeto apontando problemas técnicos e políticos.
>
> Essas críticas foram veementemente refutadas por representantes do Governo Federal e Banco Mundial através de dois artifícios fundamentais, quais sejam:
>
> 1. O Projeto Cédula da Terra era um projeto piloto, portanto, a implementação, com um caráter puramente experimental, possibilitaria avaliar a viabilidade prática de um programa de re-ordenamento fundiário;
> 2. O Cédula deveria ser um programa complementar ao processo de reforma agrária.
>
> Em primeiro lugar, o Cédula perde completamente o seu caráter experimental com a criação e implementação, também com o considerável suporte financeiro do Banco Mundial, do Banco da Terra, antes mesmo da conclusão do projeto-piloto. Conseqüentemente, todas as propostas e compromissos de avaliação do processo de implantação e viabilidade desse projeto, não

[16] A suposição do governo, com a utilização desses mecanismos de crédito fundiário, era de que haveria uma queda nos preços de terra e de que haveria uma oferta deste ativo, além de que haveria um ganho político por se privilegiar a negociação e não o confronto. Foi inicialmente negociada com os governos estaduais do Ceará, Maranhão, Pernambuco, Bahia e Minas Gerais, em 1997, com a execução do Programa Cédula da Terra, e, nos anos seguintes, estendendo-se para outras regiões com a criação do Banco da Terra através da Lei Complementar nº 93 de fevereiro de 1998, regulamentada em 2000, e o Crédito Fundiário de Combate a Pobreza com início previsto para a execução a partir de 2001.

passaram de promessas vazias para amenizar a resistência dos movimentos sociais organizados.

Em segundo lugar, esse projeto não tem caráter puramente complementar. Esse argumento também é falacioso porque os recursos estão sendo massivamente deslocados do orçamento do INCRA para o Banco da Terra, com apoio do Banco Mundial.(P: 221).

De acordo com o relatório final do Banco Mundial (2003c), citado por Pereira (2004), o Cédula da Terra consumiu US$ 121,3 milhões, provenientes das seguintes fontes: US$ 45 milhões do governo federal, US$ 1,9 milhão dos governos estaduais, US$ 5,9 milhões das associações e US$ 68,5 milhões do BIRD.

Do total despedido pelo projeto, US$ 45 milhões foram para a compra da terra, US$ 66,4 milhões foram gastos em investimentos complementares, US$ 2,6 milhões em assistência técnica e capacitação, US$ 2,1 milhões em monitoramento, supervisão e administração do projeto e US$ 5,2 milhões para avaliação e propaganda.

Segundo avaliação do BIRD, a desvalorização do real em 1999 ajudou a reduzir o custo final do projeto, razão pela qual houve o cancelamento do empréstimo de US$ 21,4 milhões pelo governo federal[17].

Quadro 2
Desempenho do Cédula da Terra - 1997 – 2002

Estados	Nº de projetos	Área adquirida (ha)	Nº de famílias	Financiamento da compra da terra	Gasto com investimento	Total R$,1,00
Maranhão	124	91.353	3.530	11.709.490,00	30.702.449,00	42.411.939,00
Ceará	226	142.901	3.590	20.270.890,00	20.562.844,00	40.833.734,00
Pernambuco	100	41.365	2.235	15.929.269,00	11.698.435,00	27.618.704,00
Bahia	111	84.257	4.261	20.201.125,00	30.895.464,00	51.096.598,00
Minas Gerais	48	38.856	1.651	7.993.805,00	12.875.121,00	20.868.926,00
Total	**609**	**398.732**	**15.267**	**76.095.579,00**	**105.978.129,00**	**182.829.901,00**

Fonte: Pereira (2004)

É perceptível nesse projeto, o fato de que o Estado do Ceará, no período, apresentou um número maior de área adquirida e conseqüentemente maior número de unidades de produção (37,11% do total) constituídas sob essa modalidade de crédito fundiário. O Estado do Maranhão vem logo em seguida, com área adquirida e 20,36% das unidades constituídas, com os Estados da Bahia, Pernambuco e Minas Gerais todos correspondendo a 41,25% da área total adquirida e 45,52%, respectivamente, do total de unidades implantadas.

Quanto ao preço tomado para a compra dos imóveis rurais realizada no projeto, verifica-se a média de R$ 220,11/ha, destacando-se o Estado do Maranhão para menor, com R$ 128,17/ha, e o Estado de Pernambuco para maior com o preço de R$ 385,09/ha.

[17] BANCO MUNDIAL , 2003c, citado por Pereira (2004). O autor ainda constatou que no relatório final do BIRD sobre o Cédula da Terra (2003c) não consta quanto foi aportado pelo INCRA e pelo Fundo de Terras naquele projeto. Em informação obtida pelo autor junto ao escritório do BIRD no Brasil em fevereiro de 2004, constatou-se que a quantia disponibilizada pelo Fundo de Terras ao Cédula da Terra a partir de 2000 teria sido de R$ 76,095 milhões.

Tomando o preço por famílias acolhidas com o projeto, constato que a média fica em torno de R$ 12.075,00 por família atendida, destacando-se o Estado de Minas Gerais, com o preço por família de R$ 12.640,00, e o Estado do Ceará, com o menor custo por família de R$ 11.374,00.

Diante do quadro apresentado em termos de valor por hectare da terra e valor médio por família esvai-se um dos argumentos principais do Banco Mundial, de que esse instrumento seria menos oneroso do que a desapropriação. Ao contrário, esse mecanismo aqueceu o mercado de terras em vista dos recursos disponibilizados e a facilidade com que se processaram os negócios fundiários, movidos muitas das vezes pelo interesse dos fazendeiros de se desfazerem de suas propriedades rurais que não representavam mais reserva de valor.

Enfim, vários outros documentos registram irregularidades e problemas graves de implantação, sendo denunciadas irregularidades, dentre as quais destaco a maneira como as associações dos produtores foram constituídas, sem uma base de organização forte, o que certamente comprometerá a sustentabilidade da entidade, tanto para garantir o pagamento do empréstimo como, também, para assegurar a viabilidade produtiva e econômica do empreendimento.

Infra-estrutura 'descentralizada' nos Assentamentos Rurais

No tocante ao provimento da infra-estrutura necessária aos assentamentos rurais, a sua execução passou a ser realizada, preferencialmente, de forma descentralizada, em parcerias com os estados e municípios, mediante convênios.

Como preliminarmente registrei, os resultados dessa iniciativa são bastante controversos do ponto de vista da racionalização dos custos e, principalmente, da execução do cumprimento das condições conveniadas, ficando boa parte dos convenentes em situação de inadimplência e, por extensão, havendo o comprometimento da qualidade das obras.

Vários problemas técnicos e administrativos foram constatados, notadamente no que concerne às prestações de contas pelos convenentes, que tinham a responsabilidade pela execução dos objetos conveniados, e ao precário acompanhamento e fiscalização das obras por parte do INCRA, aliados à total desconfiança dos movimentos dos trabalhadores assentados, em relação às prefeituras cujos representantes não faziam parte do Partido dos Trabalhadores.

1.5 O Modelo de Gestão da Política de Assentamentos

a) Concepções "novas" e institucionalidades

Seguindo ao ano de 1999, com a extinção do PROCERA e criação do Ministério de Desenvolvimento Agrário – MDA, o PRONAF saiu da alçada do Ministério de Agricultura e passou a ser gestionado pelo primeiro. Por esse programa, foram criadas categorias de beneficiários em função da renda e da mão-de-obra. Os agricultores familiares começaram a ser classificados em quatro grupos – A,B,C e D. Foi ainda criado o crédito coletivo para pessoas jurídicas, destinado às associações e cooperativas e financiamento para atividades não agrícolas, como o turismo rural, o artesanato e atividades ligadas ao meio ambiente.

Em 14 de junho de 2000, pelo Decreto nº 3.508, foi instituído o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural - CNDR, órgão colegiado integrante da estrutura regimental do MDA que tinha por finalidade, dentre outras:

a) Deliberar sobre o Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CNDRS que definiria as diretrizes, os objetivos e as metas dos Programas; Nacional de Reforma

Agrária, fundo de Terras e Reforma Agrária, Banco da Terra, Fortalecimento da Agricultura Familiar e de Geração de Renda no Setor Rural;

b) Coordenar, articular e propor a adequação de políticas públicas federais às necessidades da reforma agrária e da agricultura familiar sob a perspectiva do desenvolvimento rural sustentável; e

c) Orientar os Conselhos Estaduais e Municipais de Desenvolvimentos Rurais Sustentável, constituídos pelos estados, Distrito Federal e municípios, em seu âmbito de atuação e que sejam pelo CNDRS reconhecidos.

O primeiro semestre do ano de 2000 foi marcado pela reestruturação do INCRA, culminando com o Decreto nº 3.509, de 14 de julho de 2000, que aprovou sua Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções Gratificadas. O principio básico para essa mudança era introduzir novo paradigma gerencial no INCRA, voltado para resultado focado no cliente/cidadão. A visão de futuro orientadora desse princípio era a formação de um serviço público eficaz, eficiente, flexível, transparente, altamente, capacitado e profissionalizado.

Acompanhando esse processo de reestruturação, algumas ações estariam contempladas no novo paradigma gerencial do INCRA, quais sejam:

Superintendências regionais

Escolha dos superintendentes regionais por processo de avaliação e seleção, com base em critérios de competência (títulos, experiência, capacidade em gestão) e probidade administrativa. O cargo passaria a ser exercido por um período de dois anos, renovável por mais dois anos. No ato da posse, foram assinados compromissos gerenciais e de cumprimento de metas. O titular do cargo estaria sendo periodicamente avaliado.

A última condição foi a preponderante, a da avaliação periódica dos superintendentes regionais, que não tinham a autonomia suficiente para cumprir os compromissos firmados. Todos os constrangimentos originados pela política econômica do governo comprometeram o pacto da gestão firmado, com pompas, entre os gestores regionais e a autoridade máxima da entidade, nessa ocasião representada pelo Ministro Raul Jungmann.

Parceria com a Caixa Econômica Federal (CEF) e Banco do Brasil

Nessa parceria a implantação da infra-estrutura nos projetos de assentamento (estradas, sistema de abastecimento de água e energia elétrica) foram repassados, por meio de convênio, à Caixa Econômica Federal, que se responsabilizaria por contratá-los e fiscalizá-los, junto aos governos estaduais, municípios e outras entidades. Foi também assinado convênio com o Banco do Brasil, com o objetivo de liberar créditos de instalação (alimentação, fomento e habitação) aos assentados.

Essa experiência foi realizada de foi deficiente, tanto do ponto de vista da agilidade na contratação dos serviços como na entrega e recebimento das obras. A forma descentralizada requerida pela nova concepção do governo se caracterizou apenas pela participação desse agente no processo, o que não facilitou o imediato provimento aos assentamentos e nem proporcionou, como era de se esperar, uma fiscalização eficiente, já que essa era a condição primordial para a parceria.

Por outro lado, a liberação de créditos via o Banco do Brasil revelou maior regularidade e confirmou a importância da descentralização dos recursos para as entidades representativas dos assentados, quais sejam, as associações e cooperativas.

Parceria com a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT

Tratou de contrato de prestação de serviços de emissão e distribuição dos formulários de pré-cadastramento de candidatos ao programa de reforma agrária e recebimento das inscrições dos interessados; emissão, coleta, transporte e distribuição de correspondência confirmatórias de pré-cadastramento e de habilitação do candidato à entrevista de cadastramento; entrega e cobrança dos títulos de propriedade aos beneficiários.

A medida foi tomada pelos movimentos sociais como um mecanismo para desmobilizar os trabalhadores rurais e arrefecer as pressões e a demanda, de cuja posição corroboro integralmente.

Lumiar

Em 1997 a assistência técnica aos beneficiários da reforma agrária passa a ser feita pelo projeto Lumiar, alternativa para a assistência técnica oficial no Brasil. O projeto foi desenvolvido pelo INCRA para os assentamentos rurais de reforma agrária dentro de um sistema operativo diferente da extensão oficial. Projeto descentralizado tinha a participação das associações e cooperativas de assentados com recursos repassados pelo INCRA para essas com o objetivo da contratação dos serviços de extensão rural. O papel do INCRA era apenas de financiamento e supervisão destes trabalhos.

O projeto trabalhava com a perspectiva de que, com o sucesso da iniciativa, paulatinamente, os assentados poderiam arcar com os custos dessa assistência técnica. Essa iniciativa foi extinta em 1999, no contexto da reorientação da política de reforma agrária nacional. Para atender a demanda do projeto Lumiar, muitas cooperativas de técnicos foram formadas. Com sua, extinção, algumas cooperativas também cessaram suas atividades, mas outras mantiveram suas ações e passaram a atender não apenas aos assentados, mas também os agricultores, familiares como um todo.

Projeto Casulo

Essa ‘novidade descentralizada’ de assentamento previa que terras de propriedade municipal ou adquiridas pelo município poderiam se transformar em assentamentos de famílias em pequenas áreas destinadas à produção de hortigranjeiros, no entorno das áreas urbanas. A iniciativa partiria da própria Prefeitura, que identificaria os beneficiários em potencial e a área a ser utilizada, além de buscar parcerias para viabilizar assistência técnica e capacitação das famílias ‘assentadas’.

Entendo que o Projeto Casulo foi concebido como alternativa de ampliação das possibilidades de atendimento à demanda de assentamento e muito mais para alcançar as metas anuais. Essa ‘saída’ leva em conta, também, o constrangimento a que estava submetido o financiamento do programa de assentamento do governo em razão de sua política econômica restritiva, que progressivamente reduzia os recursos, principalmente na ação de obtenção de terras e de desenvolvimento e consolidação dos assentamentos.

Programa Nossa Terra Nossa Escola

O programa criava incentivo às famílias de trabalhadores rurais assentadas que mantivessem os filhos com idade entre sete a quatorze anos na escola. As famílias teriam 50% de desconto no valor da prestação anual do imóvel, caso os filhos permanecessem estudando. Os descontos de 50% em cada prestação seriam aplicados durante todo o período em que um

ou mais filhos permanecessem na escola. Quando as crianças concluíssem o Ensino Fundamental o desconto passaria a ser aplicado sobre o saldo devedor do lote do assentado.

O programa previa, também, que, caso o assentado não tivesse filhos, mas se existissem na família adultos analfabetos, o mesmo desconto seria concedido se esses estivessem matriculados em cursos regulares de alfabetização.

A criação do 'Empreendedor Social'

Classificado pela Direção Central do INCRA como 'programa estruturante' a 'categoria' do 'empreendedor social' surgiu no contexto de um redesenho" institucional do INCRA no arco de várias outras 'novidades' do novo mundo rural – concebido pelo governo federal a partir de 1999. Esse programa tinha como objetivo a interiorização das ações de desenvolvimento agrário com a multiplicação de ações do MDA e do INCRA no âmbito dos municípios. Propugnava também o fortalecimento das relações entre o INCRA e os assentamentos rurais por meio do assessoramento e acompanhamento dos planos de desenvolvimento dos assentamentos - PDA, e, ainda:

- promover a interação com os conselhos municipais de desenvolvimento regional, ou similares, debatendo as prioridades dos recursos disponibilizados aos beneficiários dos programas da política de assentamentos;

- contribuir para elevar a eficiência, eficácia e efetividade dos programas e instrumentos da política de assentamento;

- subsidiar as superintendências regionais na avaliação dos convênios, contratos, protocolos de intenções e parcerias firmadas pelo INCRA; e

- estimular o associativismo e o cooperativismo entre os assentados e os agricultores familiares, sem perder de vista os cuidados para o alcance do desenvolvimento sustentável e da cidadania.

Como se percebe, o programa criado contemplava um bloco muito grande de serviços a serem desempenhados pela figura do empreendedor social, criada no âmbito do INCRA, sem, contudo, fazer parte regimentalmente da estrutura de cargos da Instituição.

Significava que o empreendedor social, exercendo o papel de 'articulador', seria capaz de identificar, dimensionar, compreender e estabelecer estratégias que possibilitassem o atendimento à diversidade social, econômica, política, educacional e cultural que perpassa a vida das comunidades rurais assentadas.

Por ter amplitude muito grande em relação às ações das superintendências regionais do INCRA, ocorreu de imediato a superposição de atribuições com outras categorias profissionais, ocupantes de cargos no quadro de pessoal da Instituição e grandes conflitos com os setores das Unidades Executivas do INCRA nos Estados, ocasionando uma séria disfunção em torno das ações/atividades a serem por aquelas desenvolvidas.

Ademais, a orientação da Direção Central da Instituição era a de que as ações de assentamento teriam um grau de centralidade em torno desse agente o que levou à expectativa (frustrada) de que, para a realização das suas atividades, o programa teria um aporte considerável de recursos materiais (computadores de última geração, veículos, todos terceirizados, e outras regalias) e recursos financeiros (diárias, combustível e outros materiais de consumo, serviços de terceiros). Outra decisão era a de que o empreendedor social teria a subordinação direta com o superintendente regional e o representaria nos processos de articulação com os outros entes institucionais.

É oportuno lembrar ainda que o quadro de pessoal selecionado para essa empreitada, em sua maioria, era constituído por servidores de nível médio (técnico agrícola, técnico em agrimensura, agente administrativo), que não tinham experiência diversificada, nem visão de totalidade do processo de assentamento engendrado pelo governo e raros eram aqueles que

tinham conhecimento aprofundado sobre a questão agrária. Faltavam-lhes, não obstante, alguns treinamentos (rápidos), realizados, a adequada qualificação para lidar com as diversas áreas do conhecimento (agronômica, econômica, sociológica, antropológica, ambiental etc.) que fazem a interface com o processo de assentamentos, esse altamente complexo.

Ressalto ainda o fato de que o citado programa criou uma expectativa de "novas oportunidades" para os servidores lotados nessa área de suporte e apoio às atividades finalísticas do INCRA, com a concessão de gratificação conhecida como FCT (Função Comissionada Técnica) aos participantes selecionados, o que provocou um esvaziamento de pessoal na área de apoio administrativo, inclusive em setores vitais, como o de contabilidade, e de suporte técnico, como na área de georreferenciamento, o que implicou o aumento de serviços terceirizados, do número de estagiários e, por conseqüência, no crescimento de despesas.

É importante, também, lembrar que esse quadro de pessoal se mostrava como o contingente de servidores que demonstrava mais insatisfação e desmotivação em virtude da falta de uma política salarial, motivo de permanentes ensaios para mobilização de greves.

Por fim, restou constatado que, na realidade, como resultado desse "programa estruturante" ficou o desperdício de recursos financeiros, uma disfunção na gestão das superintendências regionais, e também caracterizada a falta de pertinência do programa no processo de assentamentos rurais. A hipótese, portanto, de que o programa tinha potencial para se configurar como importante instrumento de avaliação e gerenciamento das ações do INCRA não se confirmou.

A Criação das Áreas Estratégicas

Ainda no ano de 2000, o governo federal, por meio do Ministério do Desenvolvimento Agrário e do INCRA, lançou o Programa 'Áreas de Atuação Estratégica', definida na Portaria MDA nº 110/2000, que visava a alcançar a realização de parcerias com os governos estaduais, prefeituras, ONG's, iniciativa privada, movimentos sociais e outros órgãos federais. A iniciativa pretendia criar condições para o desenvolvimento sustentado no campo e possibilitar o maior aproveitamento do potencial produtivo da nossa agricultura.

O pressuposto era provocar profunda transformação no sistema agroindustrial nas áreas escolhidas para implementação do programa, via ações conjuntas, no sentido de reorganizar a estrutura fundiária, consolidar os assentamentos e a fortalecer a agricultura familiar, promovendo o desenvolvimento local integrado e sustentado no campo.

Previa o projeto, igualmente, a participação de representantes de cada uma das partes envolvidas na discussão dos planos de ação que iriam viabilizar o programa.

Entre as características principais das áreas selecionadas e consideradas especiais estariam aquelas com os seguintes diferenciais:

- profundas transformações em determinados sistemas agroindustriais, provocando redução significativa do nível geral de emprego, com reflexo imediato na demanda por terras;
- imigrações de elevados contingentes de famílias rurais de outras regiões do Brasil, de onde foram expulsas em virtude de transformações nos mercados de trabalho;
- elevado contingente de novos agricultores familiares criados pela reforma agrária nos últimos anos, ocasionando grande demanda de recursos públicos para infra-estrutura, crédito, assistência técnica, assim como enorme pressão sobre o meio ambiente;
- estrutura fundiária razoavelmente desconcentrada, dificultando a aplicação do instrumento da desapropriação para a disponibilização de terras;
- agricultura patronal estabelecida em imóveis predominantemente produtivos, igualmente dificultando a aplicação do instrumento da desapropriação de terras; e

- desestruturação institucional provocada pela forte influência de atividades ilegais decorrentes do tráfico de drogas.

A proposta do governo não deixava de ser um reconhecimento das especificidades de tais áreas em relação a outras regiões do Território nacional. Essas áreas consideradas 'especiais', pois além de possuírem as características a pouco expressas possuíam (e ainda possuem) elevado potencial de geração de conflitos sociais pela posse e uso da terra. São elas:

1) Zona da mata dos Estados de Pernambuco e Alagoas;
2) Região do polígono legal – médio São Francisco (PE e AL);
3) Sul do estado do Pará;
4) Triângulo Mineiro, Estado de Minas Gerais;
5) parte do Estado de São Paulo;
6) parte do Estado do Paraná;
7) parte do Estado do Mato Grosso do Sul;
8) Distrito Federal e entorno.

O primeiro passo previsto no programa relacionava-se à realização de diagnóstico das áreas especiais, com o objetivo de identificar os principais problemas, com suas respectivas causas e conseqüências, que afetavam a população do meio rural, contemplando:

- análise das principais políticas públicas implementadas na região, com seus respectivos programas;
- caracterização quanto à inserção da área especial em questão no âmbito do Plano Plurianual (PPA/Avança Brasil), assim como dos planos plurianuais estaduais;
- análise do PPA elaborado pela Superintendência Regional do INCRA;
- caracterização da situação fundiária;
- caracterização da agricultura familiar e a situação do PRONAF e de outros programas semelhantes;
- caracterização dos projetos de reforma agrária existentes;
- caracterização da economia regional, enfatizando as principais cadeias produtivas agrícolas e não agrícolas;
- identificação do perfil e do contingente de trabalhadores dispostos a se transformarem em agricultores familiares; e
- caracterização do modelo gerencial adotado na Superintendência Regional do INCRA e nas outras instituições ligadas ao meio rural, identificando as suas principais limitações.

Esses subsídios dariam formato ao 'Plano de Ação Especial', tendo por objetivo aperfeiçoar as ações dos governos federal, estaduais e municipais na região e, para tanto, deveriam levar em consideração o fato de que a abordagem compreende o meio rural no contexto da economia regional, e não apenas as áreas atuais ou potenciais de reforma agrária, numa perspectiva de desenvolvimento local sustentado, com ações propostas desde a reorganização fundiária, consolidação dos assentamentos de reforma agrária, desenvolvimento da agricultura familiar, desenvolvimento mais abrangente da região, parcerias a serem desenvolvidas entre estado, município e outras instituições não governamentais.

As atividades correlatas a essas ações compreendiam:

- cadastramento de famílias que estivessem demandando terras;
- atualização cadastral de famílias assentadas;
- atualização cadastral de imóveis rurais;
- estudo dominial de imóveis de maior área;
- regularização fundiária de estabelecimentos de até 100 ha;
- planejamento de atividades, visando à conclusão de assentamentos de reforma agrária;

- reavaliação de recursos da programação operacional do INCRA e do PRONAF, assim como de outros órgãos federais;

- oferta de vagas em assentamentos situados em outras regiões;

- readequação dos instrumentos de disponibilização de terras: desapropriação, Banco da Terra, Casulo, PAs compartilhados;

- facilitação do acesso ao crédito produtivo;

- promoção de sistemas descentralizados de prestação de serviços de assistência técnica;

- fortalecimento institucional da superintendência regional do INCRA;

- formulação de planos de desenvolvimento regional.

A estratégia definida para a atuação nas áreas especiais estava calcada na articulação e intensificação de parcerias com municípios, estados e organizações não governamentais, assim como com outros organismos federais, tendo como canais de interlocução e deliberação os conselhos estaduais e municipais.

A operação do programa seria viabilizada com base em gerências especiais com representação de todos os parceiros envolvidos e, particularmente no âmbito do INCRA, por meio de atores denominados 'gerentes estratégicos' - funções criadas pela Portaria MDA nº 657/2000.

b) O surto da descentralização[18]

A literatura sobre processos de descentralização registra que, nas últimas décadas, o Brasil experimenta um processo contraditório que alterna desconcentração econômica e descentralização político-institucional; ou seja, a desconcentração econômica implementada por um modelo político concentrado e a descentralização político-institucional convivendo com a reconstrução econômica no território.

Durante décadas de crescimento acelerado da economia brasileira (de 1975 a 1985), ocorreu, no Brasil, um processo combinado de desconcentração econômica com centralização política das decisões em Brasília.

A desconcentração territorial da economia sucedeu a partir do projeto de integração nacional - à época dos governos militares - quando foram realizados investimentos que favoreceram o crescimento diferenciado das regiões, notadamente da Região Sul do País, das regiões de fronteira e, em parte, da Região Nordeste. Citado projeto caracterizou-se pela gestão altamente centralizada, com a tomada de decisões fortemente dependente do poder central.

Na década de 1998, particularmente na sua segunda metade, com a estagnação econômica e da crise do Estado no Brasil e com a promulgação da Constituição de 1998, o processo começa a se inverter com o início de outro ciclo, baseado numa desorganizada descentralização político-administrativa, com distribuição de responsabilidade e poder decisório para os estados e municípios, reduzindo o peso do Estado.

Da análise ainda da literatura sobre o tema vejo que a descentralização, desde então, avança de forma irregular, desordenada e desconexa, tratando de forma desequilibrada o repasse de responsabilidade e de recursos e apresentando distorções na gestão da coisa pública, além de estimular a fragmentação do corte político-administrativo no território, com a criação de grande número de municípios, na maioria despreparados para ocupar o papel de promotor do desenvolvimento local.

As questões mais evidentes desse processo desorganizado são:

[18] A descentralização é vista como um processo de transferência da autoridade e do poder decisório de instâncias mais elevadas para instâncias de unidades espacialmente menores, entre as quais o município e as comunidades, conferindo capacidade de decisão e autonomia de gestão para as unidades territoriais de menor amplitude.

- os municípios não têm tradição e instrumentos de planejamento e base técnica para assumir as novas responsabilidades e uma posição ativa na promoção do desenvolvimento local;

- os passos efetivos de descentralização no tocante aos recursos financeiros são muito insuficientes, não permitindo a capacidade financeira necessária à implementação de uma ação estratégica de desenvolvimento municipal e local; e

- ao tempo em que se processa a descentralização econômica evidencia-se a tendência de reconcentração espacial da econômica brasileira.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, apresentado à Nação em novembro de 1995 pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, delineou uma concepção do Estado e de seu funcionamento, tendo por base a distinção entre duas funções primordiais do Estado, quais sejam:

- a primeira, de ordem estratégica, que é a de formular e avaliar diretrizes e políticas públicas asseverando que sua implementação ocorresse em benefício de todos os cidadãos.

- a segunda, é no plano executivo, a da implementação das políticas formuladas com observância das diretrizes definidas, ambas consideradas como funções de competência exclusiva do Estado, não podendo, portanto, ser delegadas a entidades que estivessem fora do âmbito estatal, sendo na função de caráter executivo que, como o nome indica, se situariam as agências executivas[19] (Cadernos, MARE, 1997).

As proposições do Plano Diretor, restritas à esfera do Poder Executivo e concebidas a partir das distinções entre os diferentes setores de atuação do Estado, tinham como diretriz norteadora a concentração da função de formulação e avaliação das diretrizes e políticas públicas, exclusivamente, no denominado 'núcleo estratégico'[20] e da função de implementação de políticas em instituições descentralizadas, da chamada Administração indireta.

Já no chamado 'setor de atividades exclusivas', o Plano Diretor distinguia-o no desenvolvimento das políticas públicas por meio de prestação de serviços e execução de atividades que pressupõem o exercício do poder de Estado e que estiveram sob a responsabilidade de autarquias e fundações públicas. Era nesse setor que se inseriria o projeto das agências executivas.

As virtudes da descentralização postas no âmbito do Plano Diretor estariam ligadas: às formas descentralizadas de prestação de serviços públicos, as quais seriam mais democráticas e que, além disso, fortaleceriam e consolidariam a democracia; às formas descentralizadas de prestação de serviços públicos, as quais seriam mais eficientes e que, portanto, elevariam os níveis reais de bem-estar da população; às formas descentralizadas, que viabilizariam a concretização de ideais progressistas, tais como eqüidade, justiça social, redução do clientelismo e aumento do controle social sobre o Estado; significariam o rompimento radical com o passado, um rompimento com as estruturas políticas tradicionais (RUDOLF HOMMES, 1995, p.2, tradução de ARRETCHE, 1996, p. 47); a condição para uma revolução no comportamento social, capaz de gerar comportamentos políticos e econômicos, caracterizados por maior capacidade de iniciativa e, portanto, menos dependente do Estado.

Arretche (1996) chama a atenção, no entanto, para o consenso formado em torno do tema da descentralização e o problematiza, tentando demonstrar que:

---

[19] A denominação Agência Executiva foi uma qualificação concebida por decreto presidencial específico, à autarquias e fundações públicas responsáveis por atividades e serviços exclusivos do Estado.

[20] O Núcleo Estratégico correspondia ao Ministério Público, ao Poder Legislativo e, no Poder Executivo, a Presidência da República e aos Ministérios. É no Núcleo Estratégico que as diretrizes, as leis e as políticas públicas são formuladas e avaliadas e seu cumprimento é cobrado.

> ...várias associações positivas que foram estabelecidas pelo consenso dos anos 80 não se sustentam nem do ponto de vista da construção lógica dos argumentos, nem empiricamente (P. 45).

Contesta a autora, num tom provocativo, o fato de que as expectativas que repousam sobre esse conjunto de associações positivas não têm um resultado necessário e automático da descentralização. Prefere argumentar que os ideais democráticos, sustentáculos da descentralização, dependem menos da escala ou nível de governo encarregado da gestão das políticas públicas e mais da natureza das instituições que, em cada nível de governo, devem processar as decisões.

Assevera, ainda, que é precisamente o processo histórico pelo qual as elites de instâncias diferentes se integram no interior das instituições políticas que explica a natureza das reformas descentralizadas ocorridas e o discurso político que lhes serve de sustentação.

Problematiza o consenso em torno da descentralização, a qual produz expectativas de maior *accountability* dos governos em relação aos cidadãos, argumentando que o uso clientelista de recursos públicos está historicamente associado à natureza das relações entre burocracias públicas e partidos políticos.

Recuperando a proposta da descentralização no segundo mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso este teve como característica o esforço de induzir uma descentralização pela diminuição do aporte de recursos do governo federal e pela necessidade de redução do gasto público da União, na esteira da política econômica adotada e dentro das recomendações do Fundo Monetário Internacional - FMI.

Essa proposta de descentralização do governo FHC sempre foi vista com reservas. O receio maior, tanto dos movimentos sociais como dos estados e municípios, seria a eventual 'desobrigação' por parte do governo federal com relação às ações inerentes ao processo de reforma agrária.

O espaço para debates e discussões a respeito do tema, até então, estava circunscrito aos convênios com estados e municípios com a perspectiva de apoiar o desenvolvimento dos assentamentos, por conseguinte, da descentralização das 'ações de apoio à reforma agrária'. As parcerias destinaram-se ao provimento de assistência técnica, elaboração de planos de desenvolvimento, implantação de infra-estrutura (principalmente estradas) e outras de caráter social. Nesses termos, a descentralização era apontada pelos representantes estaduais, municipais e pelos movimentos sociais.

Estudo realizado pelo Projeto de Cooperação Técnica PCT/INCRA-IICA, em 1997 revela visões convergentes de autores diversos no sentido da descentralização de ações de apoio aos assentamentos, como também a recusa da descentralização da ação fundiária, particularmente no tocante à utilização do instrumento da desapropriação, considerado indelegável pela União.

O ponto a ser destacado é que a maioria dos atores citados no estudo entende que o processo de descentralização, no caso da reforma agrária, deverá ser, necessariamente, gradual, negociado, e flexível o suficiente para dar conta da heterogeneidade de situações existentes no País (PCT/INCRA-IICA, 1997).

Faz-se oportuno realçar que a recusa à descentralização da ação fundiária, estivera fundamentada em razões distintas: prefeitos conservadores que não quiseram assumir a execução da ação em virtude de alianças e compromissos com as elites locais (fazendeiros, latifundiários, comerciantes etc.), e os movimentos sociais, ao temerem que a ação fosse bloqueada pelo poder dominante local.

Do meu ponto de vista, concordando com a cautela dos movimentos sociais, em relação à eventual 'desobrigação' do governo federal com as ações dos assentamentos, a tentativa da descentralização no período recortado deste trabalho esteve, durante todo o

momento, direcionada a deslocar a pressão sofrida pelo governo federal para o atendimento das demandas postas pelos assentados e relocalizá-la no âmbito local, fragmentando-a e, ainda, incorporando mais recursos das contrapartidas dos municípios aos já parcos recursos federais, mesmo que esses volumes representassem baixíssima participação, chegando no geral a não mais do que 5% das necessidades.

Algumas iniciativas no Nordeste foram empreendidas com vistas a delegar ou compartilhar atribuições de coordenação, como a criação dos conselhos estaduais de reforma agrária implantados, particularmente no Estado de Pernambuco, e a implantação dos Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural - CEDR's em outros Estados.

O destaque pode ser dado ao Projeto Lumiar, um modelo alternativo de oferta de serviços da assistência técnica aos assentados, com caráter multidisciplinar e a participação de organizações não governamentais, de cooperativas de profissionais do setor agrário e outras empresas privadas.

1.6 O INCRA como Gestor da Política de Assentamentos: um Balanço Político, Macroeconômico e Gerencial

O INCRA é uma autarquia federal criada em 1970, dotada de personalidade jurídica de direito público, com autonomia administrativa e financeira e com o objetivo precípuo de promover a redistribuição de terras obtidas pelo atributo constitucional da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária. Têm os direitos, competências e atribuições estabelecidos na Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964 (Estatuto da Terra) e legislação complementar, em especial a promoção e a execução da reforma agrária e da colonização.

Submetido às várias conjunturas, que vão desde a sua criação ao fim da ditadura militar, passando pelo surgimento da Nova República e os mandatos presidenciais de Sarney, Collor, Itamar e de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), o INCRA teve sua missão e a sua estrutura organizativa alteradas várias vezes.

Inicialmente, sua missão foi orientada para promover a ocupação de espaços vazios do território nacional, particularmente na Região Amazônica, por meio de processos de colonização e de regularização fundiária, dentro da vertente do 'desenvolvimento agrícola', que prevaleceu claramente durante o período da ditadura militar em desfavor da reforma agrária estipulada no Estatuto da Terra, em 1964.

Nesse período, a intervenção do Estado foi estritamente voltada para o modelo de desenvolvimento de modernização da agricultura, mais conhecido por 'modernização conservadora'[21], amparada em volumosas quantidades de crédito, incentivos fiscais e outras modalidades de subsídios implementadas de acordo com cada região.

A atuação do INCRA naquela região, por conseguinte, foi orientada para a execução de ações de reconhecimento, regularização e titulação de grandes áreas de terras devolutas federais para grandes grupos privados, grandes fazendeiros e grileiros, e a legitimação de posses precárias com promessas de concessões e transferências dominiais futuras, todas regulamentadas pela Exposição de Motivos nº 006/76.

[21] Considerada como processo que introduzia políticas de apoio aos grandes produtores rurais ou restringindo esse apoio: criando políticas compensatórias voltadas para os pequenos produtores ou trabalhadores rurais; ou ainda, implantando políticas localizadas ou tomando medidas tópicas de caráter redistributivo, a atuação do Estado, de certo modo, remodelou a estrutura agrária em bases muito distintas daquelas advogadas pelos defensores da reforma agrária e se tornou elemento crítico para o desenvolvimento do País. O objetivo do modelo citado era o aumento da eficiência do setor agrícola mediante a expansão da produção e da produtividade e a redução dos custos com público beneficiário determinado - os grandes produtores rurais.

As conseqüências do modelo foram, sabidamente, o aumento da concentração da terra, o agravamento das relações sociais, o surgimento de conflitos agrários e uma acentuação das desigualdades sociais no campo.

Na década de 80, mais especialmente em 1985, com a redemocratização do País e a mobilização social conseqüente dessa fase da história, o processo de intervenção via o instrumento da desapropriação foi intensificado, com o INCRA sendo mais acionado com o advento do lançamento do I PNRA, não produzindo, entretanto, como comprova a literatura sobre o assunto, os efeitos previstos no Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64).

A partir dos instrumentos legais constitucionais, em especial a Lei Agrária (Lei nº 8.629/93), que regulamentou os dispositivos do capítulo relacionados à questão agrária na Constituição Federal de 1988, referente à reforma agrária, e a Lei Complementar nº 76/93, o INCRA passou a dispor de um aparato legal que possibilitou dar curso à ação de redistribuição de terras e os assentamentos respectivos.

Nesse ínterim, o INCRA adotou como diretriz básica a priorização das ações nas regiões mais críticas em termos de concentração fundiária, naquelas de incidência de tensão e conflito social e de demanda social por terra. A determinação política do governo era a de realizar a reforma agrária 'dentro dos limites legais e das limitações orçamentárias'.

Por vários períodos de governo, o INCRA passou por mudanças do direcionamento político, alteração de sua estrutura administrativa, instabilidades no quadro de pessoal, acompanhadas pela instabilidade cíclica no quadro macroeconômico, e, por fim, falta de condições políticas para execução da reforma agrária com fortes resistências das elites dominantes do Estado brasileiro.

Desde o início do Governo FHC, foram estabelecidas metas ambiciosas no âmbito da reforma agrária, sendo definido que ao INCRA caberia a missão de assentar 280 mil famílias no período 1995/1999, sem a necessária correspondência em termos de aumento de sua capacidade operacional.

Previa o governo que a reforma agrária somente se completaria quando os beneficiários alcançassem a condição de agricultores familiares inseridos de forma competitiva no mercado, o que, por sua vez, dependeria da viabilização de serviços e infra-estrutura de forma racional.

Ficou desde logo instituída como diretriz a idéia de que, uma vez viabilizados os serviços de 'infra-estrutura básica' aos assentamentos, os beneficiários da reforma agrária receberiam o mesmo tratamento dispensado pelas políticas públicas aos demais agricultores familiares, passando da condição de assentado para a de agricultor familiar.

Foram essas as bases da proposta do governo, conhecida pela denominação de 'novo mundo rural' e sobre as quais se pautaram todas as ações do INCRA.

Na nova lógica do processo, o INCRA, por orientação do Ministro Extraordinário da Política Fundiária de então, passou a trabalhar na construção dos pilares norteadores de sua 'nova missão': obter terras com qualidade; propiciar ao novo agricultor uma visão abrangente do processo; estabelecer parâmetros de custo para os investimentos e ações; etc. Reafirmamos, no entanto, sem uma reciprocidade no tocante ao aporte de recursos humanos, materiais e orçamentário-financeiros e de necessário desenvolvimento institucional.

Na oportunidade, entendeu a alta direção do INCRA, que essa lógica era suficiente para propor uma revisão estrutural da Autarquia, indispensável à execução do Programa de Reforma Agrária e de ajustamento da estrutura aos princípios do PPA – Avança Brasil baseado na definição dos seguintes elementos:

- análise de mercado e dos sistemas produtivos potenciais como pressuposto para a obtenção fundiária;
- capacitação básica das famílias beneficiárias;
- formulação do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Assentamento;

- obtenção de licença ambiental provisória;
- execução dos serviços topográficos relativos à organização espacial definida no PDA;
- outorga de títulos de domínio;
- disponibilização de serviços de assistência técnica;
- apoio financeiro para a aquisição de alimentos, ferramentas e outros instrumentos básicos;
- construção de habitações;
- implantação de infra-estrutura básica;
- concessão de créditos para a implantação de atividades produtivas; e
- obtenção de licença ambiental de operação.

E assim, pelo Decreto nº 3.509, de 14 de junho de 2000, publicado no Diário Oficial nº 115, de 16 de junho de 2000, seção 1 pág. 3, ocorreu a aprovação de mais uma Estrutura Regimental do INCRA.

1.7 O Colapso do Financiamento do Programa: o Ajuste Estrutural dos Anos 1990 e os Desequilíbrios Macroeconômicos

As transformações havidas na economia brasileira na década de 90, com o Plano de Estabilização, foram caracterizadas pelas reformas orientadas para o mercado, com destaque para a abertura comercial e as privatizações, as duas principais mudanças de impactos na nossa economia.

As medidas embutidas no Plano provocaram duas grandes modificações que constituem a grande mudança estrutural, quais sejam: o declínio dos preços de bens industrializados, em razão da abertura comercial, das margens de lucro, e o aumento dos preços dos serviços públicos privatizados. Todos esses serviços têm em comum o fato de serem fornecidos por empresas privadas em substituição às antigas empresas estatais.

A mudança da propriedade nesse caso, determinou, no primeiro momento, a substancial elevação de preços e tarifas em termos reais e, posteriormente, a indexação pelo Índice Geral de Preços – IGP, como tentativa de manter seus valores em dólares.

Durante os primeiros meses da estabilização, a manutenção de altas taxas de juros nominais internas serviu a um duplo propósito: de um lado, garantiu, em razão das incertezas sobre a trajetória da taxa de inflação a manutenção das taxas reais internas num patamar elevado, evitando o crescimento excessivo da demanda agregada e a fuga para ativos reais; de outro, proporcionou, juntamente com a apreciação cambial em curso, um cupom cambial bem maior do que a taxa interna, garantindo assim o influxo de capitais.

A sustentação de taxas de juros muito elevadas durante um período muito longo, sobretudo após o declínio da inflação, está relacionada à apreciação do câmbio. Aliás, o economista José Roberto Mendonça de Barros, num debate com outros dois grandes economistas em novembro de 2003, sustenta que, com juros reais de dois dígitos, é muito difícil sustentar crescimento, acentuando ainda que “o grande teste da retomada sustentada do crescimento está na capacidade de reduzir a taxa de juros a níveis mais decentes”.(P. 12)

Quanto ao ciclo de crescimento no Plano de Estabilização, que teve como características básicas o desempenho mais acentuado da indústria e, no âmbito desta, dos bens de consumo duráveis, o período foi intenso, mas breve, desacelerando em meados de 1997 e convertendo-se em declínio em 1998 e 1999, com início de recuperação em 2000. As razões substantivas para que o investimento tenha se revestido de pequeno dinamismo, pode ser debitadas à abertura comercial e às modificações na estrutura da propriedade.

Uma série de medidas extraordinárias, como câmbio flutuante, metas fiscais determinadas sob o guarda-chuva do acordo com o FMI, metas de inflação, os impostos

temporários bem como os resultados da venda das empresas estatais, permitiram o crescimento da receita, quando calculada como percentagem do PIB, mas também apresentaram como resultado baixas taxas de crescimento, ínfimo atendimento das necessidades sociais e altos índices de desemprego. Esses fatores contribuíram para que o setor público alcançasse um superávit primário consolidado de mais de 3,0% do PIB.

Neste aspecto, a *performance* do *superavit* primário foi de um nível de 3,3% do PIB em 1999 para mais de 3,5% em 2001 e que deveria ser capaz de neutralizar o *ônus* dos pagamentos de juros, mas que, em contrapartida, reduzia substancialmente os programas de proteção social, notadamente o programa de reforma agrária, que teve a dotação orçamentária drasticamente reduzida a partir de 1998.

Na agricultura, os efeitos do Plano de Estabilização podem ser computados com variáveis contra e a favor: os juros elevados, a forte valorização cambial e a 'zeragem' das tarifas de importações provocaram efeitos nos preços recebidos pelos produtores sobre o valor da produção, sobre o custo do crédito, trazendo a reboque acentuada perda de rentabilidade nas atividades agrícolas. Por outro lado, houve melhorias nas cotações internacionais nos produtos agrícolas da pauta de exportação (soja, cacau, açúcar, algodão) e carnes, com 46,6% de aumento no índice de preços em dólares, a redução dos preços reais de insumos agrícolas (fertilizantes, defensivos e produtos veterinários), novas e melhores máquinas agrícolas disponíveis, aumento da produtividade mediante a geração de inovações tecnológicas e melhoria na competitividade externa.

No que diz respeito à taxa de crescimento do PIB, verifiquei que a mesma oscilou entre 1994 e 1997 numa média de 4%, num crescimento pífio nos anos 1998 e 1999, de menos de 1%. Em 2000, houve aceleração, com 4,4%, e desaceleração em 2001 para um patamar de 2,2%, em forte contraste com as taxas de mais de 7% ao ano dos 30 anos precedentes.

As importações de bens de capital e de consumo, em especial, tiveram grande expansão. Saltaram de 9,2% do PIB em 1994 para 12,1% em 2000, enquanto as exportações diminuíam no período, com rápida recuperação em 1999, com taxa de 10,6%, voltando a ser suplantada pelas importações no ano seguinte.

A deterioração das contas correntes do Brasil e o fato de que o déficit era financiado por fluxos de capital de curto prazo acentuaram a dependência do financiamento externo e, conseqüentemente, tornaram o País mais vulnerável a choques externos. Essa vulnerabilidade foi notada pela primeira vez na crise do México, em março de 1995, confirmou-se na crise asiática de outubro de 1997 e chegou ao limite do suportável por ocasião da moratória da Rússia em 1998.

Já em 2001, a economia começou a enfrentar grandes dificuldades externas, com o aprofundamento da crise da Argentina e a queda da economia dos EUA e; internas, com a crise energética no segundo semestre de 2001, a pior seca dos últimos 70 anos, as deficiências na regulamentação e os baixos índices de investimento. A expectativa de redução dos fluxos de capitais e baixas exportações provocou segunda grande desvalorização do real em 30%, entre dezembro de 2000 e novembro de 2001.

Como efeito, o índice do endividamento público sobre o PIB disparou; a inflação ressurgiu; o BC elevou a taxa de juros; a economia entrou em paralisação; o desemprego alcançou a marca de 6,5% do PIB; a taxa de crescimento do PIB caiu de 4,5% a.a. no primeiro trimestre para 1,8% no segundo; déficit em conta corrente próximo a 5% do PIB; o aumento da dívida pública a mais de 50% do PIB.

Os efeitos que o Plano de Estabilização causou sobre os programas sociais e notadamente sobre o programa de assentamentos rurais passo a comentar a seguir.

1.7.1 Os Impactos dos Efeitos do Plano de Estabilização nos Programas Sociais

a) Os Gastos Sociais

Dados e estimativas capturadas no documento 'Gasto Social do Governo Central, 2001-2002', da Secretaria de Política Econômica - SPE / Ministério da Fazenda (2003), permitem verificar que mais de dois terços das receitas líquidas do governo federal são usados para financiar despesas na área social.

O gasto social do governo federal contabiliza: os programas sociais financiados com impostos; os programas sociais financiados por contribuições dos próprios beneficiários; os subsídios associados a financiamentos concedidos pelo governo federal em condições favorecidas, assim como renúncia de política social. O gasto social total do governo federal em 2002 foi de 15,5% do PIB.

O gasto social direto, por sua vez, exclui renúncias fiscais, subsídios e empréstimos, e é o maior item do dispêndio não financeiro do governo federal, respondendo em 2002 por 77% de suas despesas primárias e por 68% de sua receita líquida.

A maior expressividade no pagamento de gastos sociais está nas aposentadorias e pensões, cuja incidência, no caso brasileiro, tem forte componente regressivo, e, em relação ao PIB, é superior ou igual ao gasto de vários Países onde a parcela de idosos na população é muito maior, como ocorre no Japão e na Suíça.

Os Gráficos 3 e 4 mostram, respectivamente, a evolução do gasto social direto, como proporção do PIB, e do gasto social *per capita*, no período de 1998 a 2002.

Gráfico 3
Gasto Social Direto como Proporção do PIB

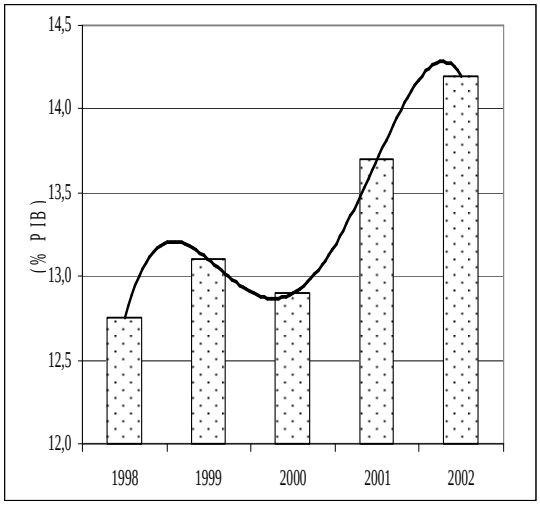
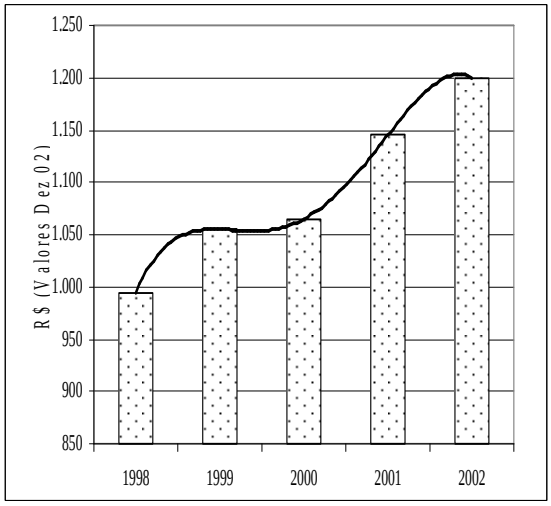


Gráfico 4
Gasto Social *per capita*



Fonte: SIAFI. Elaboração: SPE/MF.

O gasto social direto como proporção do PIB aumentou progressivamente no ano de 1998 com pouco mais de 12,5%; no ano de 2001, tinha sido 13,5%, chegando a mais de 14% do PIB em 2002. Semelhante comportamento tem em valores absolutos o gasto social *per capitã*, que aumenta substancialmente, correspondente ao mesmo período.

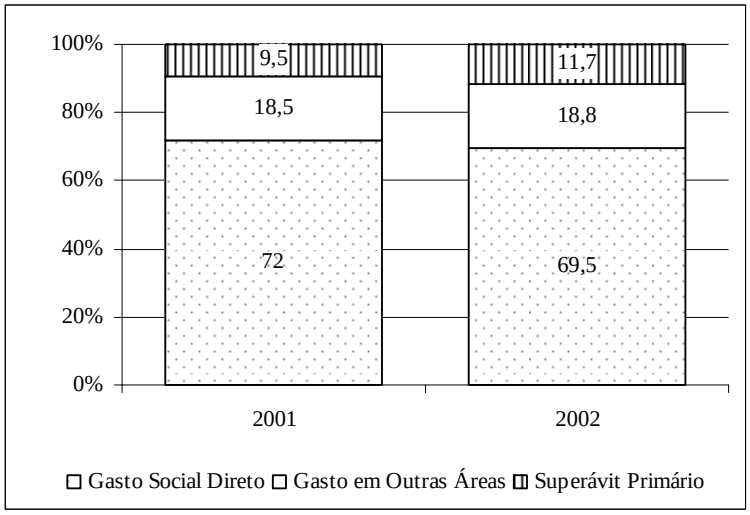
No período de 1999 a 2002, o governo financiou seus gastos por meio da elevação da carga tributaria, chegando a elevar-se a 3,5% do PIB

b) Os Efeitos Redistributivos dos Gastos Públicos

Quanto aos efeitos redistributivos dos gastos públicos, esses dependem não apenas da magnitude e do grau de focalização dos programas sociais, mas, também, da forma de financiamento desses gastos. Os efeitos dependem de vários tributos e de transferências monetárias realizadas pelo governo sobre a renda dos domicílios.

Ancorando a análise nas evidências trazidas no documento **'**gasto social do governo Central, 2001-2002', este dá conta de que a previdência social (principalmente em relação ao Regime Geral da Previdência Social - RGPS e ao o Regime Jurídico Único - RJU absorve a maior parte dos recursos alocados na área social, como registro pelo gráfico a seguir.

Gráfico 5
Destino das Receitas Primárias do Governo Central: 2001-2002 (%)



Fonte: SIAFI. Elaboração: SPE/MF.

Em contraposição, os gastos sociais, como educação fundamental e média, saúde básica e programas de renda mínima, apesar de crescentes, ainda têm uma participação tímida no orçamento, impedindo maior enfrentamento quanto às desigualdades sociais.

Além de se verificar uma destinação a menor das receitas primárias para atender os gastos sociais no período de 2001 a 2002, constatou-se também que a destinação de recursos para atender o *superávit* primário subiu de 9,5% para 11,7%, representando mais de 3% de decréscimo no atendimento dos programas sociais.

Na área de saúde, há uma participação de 12,8% dos recursos alocados para gastos na área social e 50% desses destinados ao Sistema Único de Saúde - SUS, de natureza curativa[22]. Na área de educação, onde a União atua em diferentes níveis (infantil, fundamental, médio, profissional e superior), a sua participação na distribuição do gasto social em 2001 foi de 5,8% em 2002 de 5,3%, com grande concentração de recursos no ensino superior (70%) com

[22] Ações preventivas (o Programa de Atendimento Básico - PAB e Programa Saúde da Família - PSF e Atores Comunitários) ainda consomem relativamente poucos recursos. É importante destacar o fato de que a participação dos recursos da saúde em relação ao PIB é em torno de 2%.

um gasto médio por aluno bem mais elevado do que países em desenvolvimento e superior à média de Países mais ricos[23].

Outras despesas incluem gastos como o auxílio alimentação, transporte, creche e auxílio médico e odontológico, para os servidores públicos e ainda outras renúncias fiscais e subsídios, e o Sistema S[24], composto de uma rede de entidades paraestatais direcionadas à prestação de serviços assistenciais os seus associados e à população em geral, via de regra, por meio de contrapartida financeira.

Os dispêndios com organização agrária são o que interessam mais neste trabalho, pois objetivam promover o acesso à terra e fortalecer a agricultura familiar e cujas modalidades de aplicação (empréstimos, subsídios e gastos diretos com custeio e investimento) deveriam ser prioritariamente voltados para viabilizar economicamente os agricultores familiares. Este gasto corresponde a 2% do gasto social. Dos oitos programas sociais, é superior apenas à habitação, que participa com 0,6%. A sua participação em relação ao PIB é de apenas 0,3%.

É importante lembrar que cerca de quatro milhões de famílias possuem como principal fonte de renda a agricultura familiar. Essa categoria desempenha papel muito importante na produção de vários produtos agropecuários, sendo a principal geradora de postos de trabalho no meio rural, e contribui com 37,9% do valor total da produção agropecuária, respondendo por 84% da produção nacional da mandioca; 67% da produção nacional de feijão; 49% da produção nacional de milho; destacando-se, ainda, arroz, algodão, soja, cebola, fumo, produção de leite, suínos e bovinos[25].

Ocupando apenas 30,5% do total da área cultivada, a agricultura familiar é responsável por 76,9% da mão-de-obra ocupada no campo. Dos 17,3 milhões de trabalhadores rurais, 13,7 milhões estão empregados na agricultura familiar.

É importante salientar, ainda, o fato de que no campo existem 3,6 milhões de famílias com rendimento médio mensal inferior a um salário mínimo.

No que tange à proteção social dos trabalhadores, à promoção da empregabilidade e o ao cumprimento dos direitos trabalhistas a participação nos gastos do governo federal é de 5,1%, sendo o seguro-desemprego o principal programa, com 63% do total dos recursos alocados em 2001 e 60,5% em 2002.

As políticas direcionadas à melhoria das condições do saneamento básico e da habitação totalizaram, em 2002, 0,6% do total da distribuição do gasto social.

Os gastos ora referenciados foram realizados numa conjuntura de política econômica ortodoxo-liberal assentada no seguinte tripé:

i) câmbio flutuante com mobilidade de capitais (liberalização financeira externa);

ii) regime de metas de inflação com o Banco Central autônomo; e

iii) Regime de metas para os *superávits* fiscais primários (SICSU, 2003).

A inflexibilidade do governo para as suas ações foi patente, em razão dos compromissos externos assumidos e essa condição retira a capacidade do governo de intervir para modificar uma realidade não favorável para à sociedade.

O *superávit* fiscal se transforma no período de 1999 a 2002, no principal objetivo de governo, passando de 2% do PIB para 3,75% em 2001.

Seguramente, as metas de *superávits* primários retiraram do governo a sua capacidade de realizar gastos nas atividades que lhes são exclusivas. O aumento progressivo do *superávit*

[23] Dados da SPE do Ministério da Fazenda mostram que 75% dos gastos na área de educação destinam-se ao pagamento de pessoal e que cerca de 46% dos recursos para o ensino superior beneficiam apenas indivíduos que se encontram entre os 10% mais ricos da população. A participação dos recursos da educação relativamente ao PIB é cerca de 0,8%.

[24] Sistema de rede composta das seguintes entidades: SESI, SESC, SENAC, SENAI, SENAR, SENAT, SEST, SESCOOP.

[25] Dados do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

primário comprometeu a efetividade da política de proteção social e, por extensão, o programa de assentamentos, agravando as condições de milhões de brasileiros em situação do maior risco social.

Por seu lado, a liberalização financeira auxiliou na tarefa de enfraquecer do mesmo modo a capacidade de reagir do governo, mediante o uso das políticas fiscal e monetária. Os gastos sociais explicitados até então foram realizados, desde 1995 a 2002, num contexto de crises cambiais que condenaram a economia à semi-estagnação, com a concessão de limitados recursos para os programas sociais e redução drástica do volume de investimentos públicos.

Valendo do argumento de Sicsú (2003) é possível sustentar que com um *superávit* primário de 3% do PIB, a relação dívida/PIB se tornaria descendente de forma bastante satisfatória, com a vantagem de que, com essa estratégia, o governo recuperaria considerável capacidade de realizar políticas fiscais de gastos em investimentos e em programas sociais abrangentes[26].

c) Impacto do Plano de Estabilização na política de assentamentos rurais. A participação do orçamento do INCRA no orçamento da União.

Os condicionantes macroeconômicos a que foi submetida a política de assentamentos no período recortado para o estudo, com a constância do contingenciamento anual do orçamento provocado pela conjuntura econômica, ensejaram sérios constrangimentos, com efeitos quase paralisadores na execução das ações finalísticas do programa de assentamento e correspondentes atividades, imobilizando a ação do INCRA e forçando a alta direção do Órgão à criação de 'arranjos' para manter a ação operacional.

Referidos constrangimentos estão ligados a um modelo econômico voltado prioritariamente para a formação de *superávits* primários e de conseqüentes estoques para o cumprimento dos serviços da dívida, em especial, os juros.

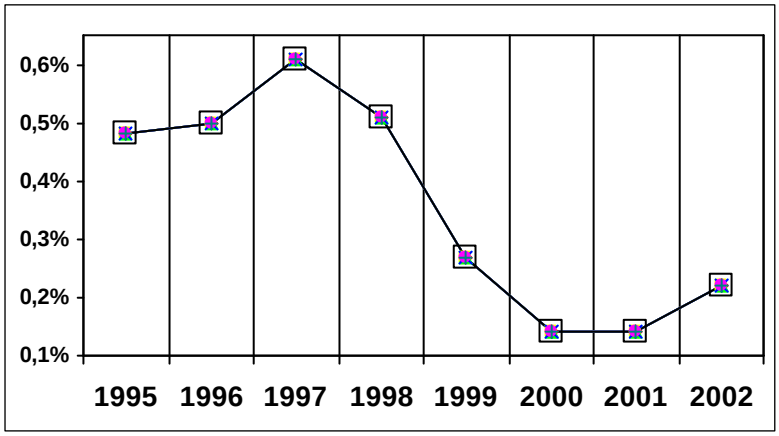
Revisitando os dados do relatório final do Balanço Global da Gestão do INCRA (2002), constato que os recursos investidos na promoção da política de assentamentos, com seus programas, ações e atividades respectivas, tiveram uma participação de 0,52% em média, no orçamento da União, no período de 1995 a 1998, declinando substancialmente essa participação nos anos subseqüentes (1999-2002), com médias bem abaixo dos anos anteriores (0,19%), demonstrando ainda o pior desempenho entre 2000 e 2001 (0,14%).

O peso do orçamento do INCRA no PIB apresentou, também, o mesmo comportamento, tendo sido 0,25% em média entre 1995-98 e 0,12% em média entre 1999-2002, chegando a 0,10% em 2002.

O Gráfico 6 mostra que a participação do orçamento do INCRA no orçamento da União no período de 1999 a 2002 foi de 0,5% no ano de 1995, crescendo até o ano de 1998, de maior participação, declinando a partir daí, vertiginosamente, até o ano de 2001, com pouco mais de 0,1%, voltando a ter um leve crescimento em 2002. O que pode explicar esse comportamento são, certamente, as mudanças ocorridas na política macroeconômica, com a crise do real em 1999 e as mudanças da prioridade da reforma agrária dentro do orçamento da União, por opções de obtenção de terras menos onerosas. Outra que também pode ser considerada foi a baixa capacidade do INCRA de alavancar recursos do OGU e/ou compatibilizar na LOA a escassez de recursos com a demanda.

[26] Oreiro, Sicsu & Paula (2003) mostram, com base em cálculos, que com um *superávit* primário fiscal de 3% do PIB, se a taxa de juros real fosse reduzida para 6%, a economia crescesse 5% a.a e a taxa de câmbio se mantivesse relativamente estável, a relação dívida pública/PIB entraria em trajetória descendente de forma bastante satisfatória.

Gráfico 6
Participação do Orçamento INCRA no Orçamento da União



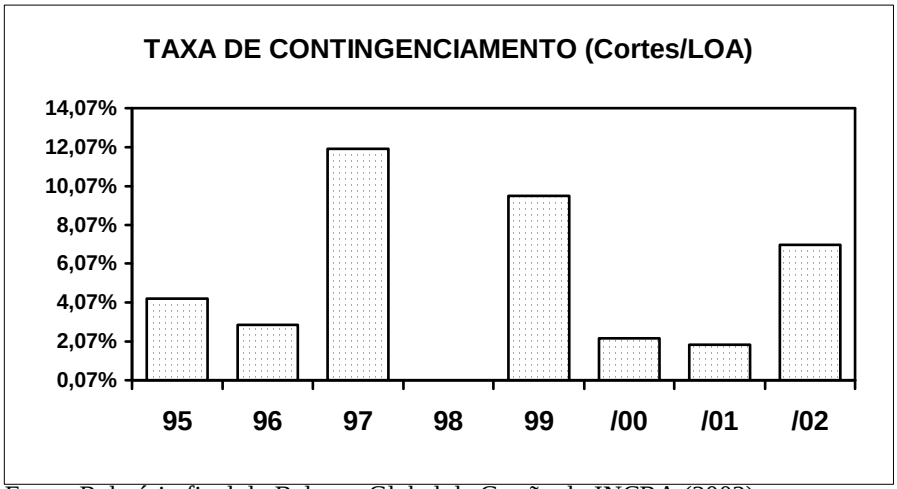
Fonte: Balanço Global da Gestão do INCRA (2002).

Percebe-se claramente, pelo gráfico 10, que a participação do orçamento do INCRA no orçamento da União acompanha a meta física determinada pelo governo no período de: 40.000 famílias no primeiro ano (1995); 60.000 famílias no segundo ano (1996) e 80.000 famílias no terceiro ano de mandato de FHC. No quarto ano de governo, já se verificava o declínio em termos de orçamento, mesmo que a meta de 100.000 famílias para esses anos tivesse sido mantida.

A partir do segundo mandato, a manutenção de meta anual de 100.000 famílias foi conseguida graças à utilização dos resultados dos programas Cédula da Terra, Banco da Terra e Crédito Fundiário, além da inclusão de trabalhadores rurais em assentamentos já criados em substituição a beneficiários que abandonaram aquelas unidades, passando essa prática a se denominar 'assentamento em lotes vagos'. Uma pesquisa no Sistema de Informações de P Projetos de Reforma Agrária - SIPRA do INCRA revela a grande quantidade de imóveis rurais adquiridos pelos programas de compra e venda reconhecidos pelo INCRA e que complementaram a meta no período de 1998 a 2001.

As taxas de contingenciamentos (Gráfico 7), determinadas anualmente por decreto executivo, alcançaram distintas composições no período, com forte impacto na execução do orçamento nos anos de 1997, com 12,07%, 1999 com aproximadamente 10%, chegando perto de 8% em 2002.

Gráfico 7
Taxas Anuais de Contingenciamentos



Fonte: Relatório final do Balanço Global da Gestão do INCRA (2002).

A gestão da política de assentamentos ficou condicionada por esse mecanismo e levou a inoportunidade da liberação dos recursos, sendo estes descentralizados nos últimos meses do exercício, tempo impraticável para a total execução orçamentário-financeira e o conseqüente atendimento das necessidades de apoio aos assentamentos, notadamente quanto a obras de infra-estrutura básica.

Ademais, esse constrangimento desfigurou as programações operacionais das superintendências regionais do INCRA, comprometendo as suas execuções físico-financeiros e contribuindo ano a ano para o acréscimo do passivo em todos os programas finalísticos e suas ações/atividades correspondentes.

No que tange às parcerias com os organismos internacionais[27] com finalidades de desenvolvimento dos assentamentos, verificou-se baixa representatividade dos recursos adicionais originadas pela cooperação interinstitucional firmados pelo INCRA, considerando o número de assentamentos rurais implantados no período, além de projetar uma ação muito localizada, pouco abrangente.

Vale destacar aqui o Projeto Dom Helder Câmara de Desenvolvimento Sustentável para o Semi-árido do Nordeste oriundo de um acordo de empréstimo entre o MDA e o Fundo Internacional para o Desenvolvimento da Agricultura - FIDA, envolvendo recursos da ordem de US$ 25 milhões, de ambas as partes. Outros US$ 50 milhões deveriam ser disponibilizados pelo Banco do Nordeste, sob a forma de crédito. Mais US$ 20 milhões foram pleiteados ao GEF (Global Enviroment Felicity), o Fundo das Nações Unidas para a área de Meio Ambiente.

1.8 Conclusões

De todas as medidas, aparatos, programas do 'novo mundo rural', 'nova reforma agrária', não se registraram resultados concretos do ponto de vista qualitativo na política de assentamentos do governo, haja vista a grande insatisfação dos assentados no tocante ao passivo existente nos assentamentos, principalmente em relação à demanda de infra-estrutura e crédito, cujo atendimento estivera constrangido pela conjuntura econômica envolta numa política fiscal altamente restritiva, que não permitiu razoável atendimento às comunidades rurais assentadas.

Todas essas ações objetivavam diluir a pressão dos movimentos dos trabalhadores rurais sem terra e os assentados, que exigiam a ampliação da reforma agrária ou mesmo, na impossibilidade da massificação dessa política, a ampliação dos assentamentos de famílias com a liberação de mais recursos para os projetos de assentamentos traduzida em maior grau no ajuizamento das ações de desapropriações, no crédito de instalação das famílias já assentadas e na infra-estrutura básica dos assentamentos.

A limitação dos recursos para o programa era patente, causada pelo modelo econômico vigente, que se caracterizava pela redução drástica e progressiva dos gastos públicos, o que inviabilizava o atendimento regular e forçava a busca de saídas mirabolantes para mascarar o verdadeiro sentido da luta dos trabalhadores pela reforma agrária.

É importante salientar que as concepções e os procedimentos técnicos e normativos decorrentes obedeceram sempre o caráter universalizado para todas as regiões do País, sem flexibilizações necessárias e importantes para adequações às especificidades regionais, aliadas

[27] Entre 1995 e 2002, a União celebrou três acordos de empréstimos internacionais, tendo como gestor financeiro o INCRA: com o BIRD um contrato de U$ 90,0 milhões para o financiamento do Cédula da Terra; com o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) um contrato de U$ 51,0 milhões para a consolidação dos assentamentos; com o FIDA um contrato de U$ 25,0 milhões, destinado ao desenvolvimento sustentável do semi-árido do Nordeste.

à excessiva concentração das decisões no âmbito da direção nacional da instituição com forte dependência das superintendências regionais em relação às diretorias do órgão em Brasília.

No caso do semi-árido, na formulação de uma política de reforma agrária, deve ser considerada uma perspectiva efetivamente diferenciada em relação a outras regiões, no sentido de que contemple a diversidade histórica, cultural, política, ambiental e da disponibilidade de recursos, sejam recursos naturais, humanos e financeiros.

Mesmo com a *performance* do INCRA no período de 1995 a 1998, representada pelo volume de áreas desapropriadas e famílias assentadas, ainda que guardadas as controvérsias existentes quanto ao número exato de famílias atendidas, o que busco questionar são os resultados materiais alcançados no período pelo desenvolvimento da política e a conseqüente ação do órgão executor da política fundiária e de reforma agrária.

Já está demonstrado, por meio de pesquisas e estudos, que o conjunto de projetos de assentamentos rurais no País é caracterizado pela grande diversidade em termos de recursos naturais, níveis de organização espacial e produtiva, graus de organização social e política, infra-estrutura disponível, perfil produtivo e qualidade de vida da população assentada, com grandes diferenciações de região para região. Esses mesmos estudos já demonstraram igualmente que os indicadores correspondentes às quatro últimas variáveis se apresentam insatisfatórios na maior parte dos assentamentos rurais.

Não há dúvidas, portanto, de que se faz necessário refletir sobre a qualidade da ação realizada pelo INCRA e o aperfeiçoamento dessa política pública de assentamentos vocacionada para a inclusão social e para o desenvolvimento, que se espera sustentável[28].

Não obstante, a ineficácia do desenvolvimento qualitativo da política de assentamento produziu défices comprovados pelo próprio INCRA no seu balanço global de gestão (2002) e complementarmente em outros estudos e pesquisas. Tal situação provocou, de modo geral, efeitos inibidores para o desenvolvimento sustentado dos projetos de assentamentos rurais e, certamente, para aqueles situados na região semi-árida e que ocasionaram demandas contínuas das representações dos assentamentos (associações, cooperativas, sindicatos rurais e movimentos sociais) no tocante à melhoria das condições sócio-organizacionais e econômicas das famílias assentadas.

Algumas dessas deficiências mais gerais optei por transcrever neste trabalho, como subsídio à problematização do tema, tomando-se como fonte, além do documento citado de avaliação institucional, os dados do Censo da Reforma Agrária (INCRA, 2002), quais sejam.

- baixa sustentabilidade social e econômica dos beneficiários da reforma agrária

Nesse item, foi verificada incipiente organização da produção, no tocante ao cooperativismo e na agroindústria, ficando demarcado o fato de que, entre 1985 e 1994, o grau de associativismo dos beneficiários da reforma agrária situou-se em 9% e 4%, respectivamente, decrescendo essa participação no período de 1995 a 2001 para 5% e 3%.

Quanto à renda média mensal bruta, esta representou no período de 1985 a 1994, R$ 231,86 com queda substancial no período de 1995 a 2001, correspondendo a R$ 198,37.

Em relação à infra-estrutura (energia, estradas internas trafegáveis, de acesso e de escoamento da produção, infra-estrutura de beneficiamento de produtos e de armazenamento, de abastecimento de água), foi constatado passivo em torno de 40% dos assentamentos. Devem ser ressaltados aqui os diversos arranjos realizados para o provimento dessa demanda, desde as cooperações internacionais até os convênios celebrados com os estados e municípios.

Essa decisão do governo com o objetivo de descentralizar as ações de apoio aos assentamentos, particularmente no tocante à infra-estrutura por meio de acordos de cooperação e de convênios, teve mais o intuito de agregar recursos financeiros desses entes do Poder público, incrementando os recursos (parcos) programados e disponibilizados pelo

[28] Tomado como o processo de elevação de renda e da riqueza e da qualidade de vida da população assentada que compatibilize a eficiência econômica, a eqüidade social e a conservação ambiental.

Governo Federal e na transferência de responsabilidades de funções de serviços públicos, do que na própria acepção da descentralização[29].

Foram detectadas crescentes necessidades de melhorias substanciais do grau de escolaridade, da formação de lideranças e de preparo profissional, com défice no ensino médio em torno de 70% e no ensino fundamental de 30,98% e precariedade no acesso regular a transporte público, com representatividade de 2,02% das famílias assentadas.

Uma evidência apresentada no relatório final do balanço, que é bastante preocupante se refere aos impactos nos assentamentos com relação às áreas com reserva legal, com grande número dos projetos de assentamentos de menos da metade da área de reserva legal preservada (47,81%), e, em relação às áreas de preservação permanente, com impactos mais significativos, com apenas 4,29% de área totalmente preservada, e por extensão 95,71% de passivo ambiental; precárias condições de manejo e gestão dos recursos potencializadores do empreendimento; perfil da mão-de-obra majoritariamente desqualificada, dentre outros[30].

- alta concentração no âmbito Institucional

Destaco nesse aspecto a concentração excessiva das decisões no âmbito das diretorias nacionais do INCRA em relação às questões normativas, orçamentárias e financeiras, com baixo grau de participação dos gestores regionais e com sua limitada autonomia; total ausência de uma gestão estratégica, sendo o processo do planejamento preterido pela improvisação constante.

Ressalta, ainda, o relatório outras evidências no âmbito institucional, como: a progressiva diminuição da capacidade operacional do INCRA pelo crescimento do número de aposentadoria dos seus servidores; falta de modernização da Instituição e aperfeiçoamento de seus quadros; sistemas gerenciais ineficientes e sem interfaces que não possibilitaram um acompanhamento e monitoramento das atividades operacionais e conseqüentes avaliações, para a necessária correção de rumos.

Concluindo, por um diagnóstico preliminar o que posso aduzir, levando em conta os dados e informações documentais apurados, é que, no geral, os assentamentos implantados foram resultados de intervenções contigenciais e dispersas realizadas pelo INCRA e que representaram não mais do que o alívio momentâneo de pressões políticas e de tensões sociais localizadas.

Há nos assentamentos ainda muita carência de infra-estrutura produtiva e social, assessoria técnica e à organização social compatíveis com os objetivos de viabilização e conseqüente sustentabilidade dos assentamentos rurais, principalmente para a região objeto de estudo que apresenta maior complexidade em razão do número de assentamentos e demais condições adversas. Nesse último aspecto os estudos de Leite et al (2004) identificam e comprovam que em diversos projetos pesquisados há uma prevalência de um estado de precariedade no que tange à infra-estrutura existente o que prejudica o desempenho econômico das unidades de produção.

[29] Vista como transferência da autoridade e do poder decisório da instância mais elevada para instâncias de unidades espacialmente menores, entre as quais o município e as comunidades, conferindo capacidade de decisão e autonomia de gestão para as unidades territoriais de menor amplitude e escala (ARAÚJO, 1998).

[30] Dados extraídos do "Balanço Global de Gestão do INCRA" (2002) e do Censo INCRA-2002.

CAPÍTULO 2

OS DETERMINANTES DA POLÍTICA DE ASSENTAMENTOS DO INCRA NO SEMI-ÁRIDO NORDESTINO

Foto 2: Área irrigada de uso coletivo - Assentamento Beira Rio, Município de Boa Vista do Tupim, Bahia. Foto do autor, 1998.

2.1. Introdução

Conforme os próprios dados do 'Balanço Global de Gestão do INCRA' (2002) e a pesquisa 'A Qualidade dos Assentamentos da Reforma Agrária Brasileira', sob a responsabilidade da USP/ FAO/ INCRA (2003), que teve o objetivo de avaliar os aspectos qualitativos dos assentamentos da reforma agrária brasileira, ficou constatado que o desenvolvimento da política em foco não resultou em ações mitigadoras dos efeitos adversos da região do Nordeste semi-árido, principalmente da escassez de chuvas e efeitos de desertificação, como também não impactou na melhoria substancial da renda das famílias assentadas.

Para exemplificar, extraindo conclusões de Sparovek (2003: 144), verifico que no Nordeste a escolha de localização dos projetos de assentamentos foi assimétrica, com 60% dos projetos em condições climáticas inferiores à média, ao contrário da seleção das áreas nas Regiões Sul e Sudeste com 24% dos projetos em condições climáticas abaixo da média na Região Sul, e 40% dos assentamentos abaixo da média, na Região Sudeste.

A seleção das áreas de localização dos projetos de assentamentos em relação à aptidão climática foi muito variável regionalmente. A situação mais preocupante foi observada na região Nordeste, de aptidão climática muito restrita, onde houve tendência de localização dos projetos em condições climáticas inferiores à média nacional. Nessa Região, destaca o autor: "seria desejável, uma forte assimetria positiva dos valores em relação à média, isto é, a seleção de áreas com condições climáticas mais favoráveis".

Do ponto de vista ambiental, pouco mais da metade das áreas de reserva legal está sendo preservado, com um défice, portanto, de 48%. Em termos absolutos, esse percentual não deve ser considerado adequado ou aceitável.

A pesquisa desenvolvida pelo autor identificou o fato de que no Nordeste, foi encontrada a pior situação em termos de áreas preservadas e com a cobertura natural, com apenas 28% nos assentamentos, no período de 1995 – 2001. Ficou constatada a falta de abrangência das ações de recuperação da cobertura florestal nos assentamentos.

As disfunções decorrentes da gestão da política funcionaram como inibidoras para o desenvolvimento sustentado dos projetos de assentamentos situados naquele ecossistema e, por conseqüência, dificultaram num plano mais amplo, a validação da política de reforma agrária como estratégica para o desenvolvimento da Região Nordeste.

No âmbito político-institucional, a partilha dos ministérios entre os aliados da base de sustentação do governo, esses de concepções e interesses distintos no que se refere ao desenvolvimento rural, provocaram a desarticulação a falta de complementaridade entre programas do Plano Plurianual (PPA) do governo, direcionados para o campo, resultando na ineficiência da ação.

A progressiva diminuição da capacidade de atuação estratégica do INCRA e sua ineficiência operacional, em virtude da falta de modernização da Instituição e aperfeiçoamento de seus quadros profissionais, da mesma forma, influiu intensamente na ineficácia da política.

Por outro lado, ainda, a queda acentuada, ano a ano, da participação dos programas finalísticos da reforma agrária no orçamento do INCRA, com cortes e principalmente taxas de contingenciamentos, ocasionados pelas necessidades de estabilização econômica, imprimiram uma desaceleração nas ações de obtenção de terras e de apoio aos assentamentos e comprometeram, principalmente, as atividades estruturantes inerentes a infra-estrutura, assistência técnica, processamento dos produtos, acondicionamento e comercialização e, afinal, a capacitação gerencial dos assentados.

Os efeitos e as causas assim conjeturados levaram ao constrangimento o desenvolvimento dos projetos de assentamentos no semi-árido e revelaram o baixo impacto dos programas/ ações / atividades previstas na política de assentamentos desenvolvida para a região a ser estudada, com finalidades de integração social, política e econômica das comunidades rurais objeto da citada política pública.

É mister então, analisá-la à luz do contexto regional do Nordeste e sub-espacialmente na sua porção Semi-árida, com o propósito de retratá-la, e evidenciar os impactos positivos resultantes de sua implantação no que tange à reorganização agrária e os assentamentos rurais, mas também os fatores que implicaram no seu constrangimento.

a) Aspectos físico-locacionais e geoeconômicos da região nordeste

A Região Nordeste situa-se na posição norte-oriental do País, entre 1º e 18º30' de latitude sul e 34º30' e 40º20' de longitude oeste de Greenwich. Sua área é de 1.219.021,50 km^2 e ocupa 18,3% do Território nacional, compreendendo nove estados (Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Sergipe).

Esta região apresenta uma caracterização geoambiental e geopolítica distinta dos demais tipos de espaços geográficos do País, sendo muitos os fatos que respondem pela originalidade fisiográfica, ecológica e social dos sertões secos. As condições geoambientais contribuíram de modo decisivo para a estruturação dos quadros regionais determinados pelas suas condicionantes, tais como:

- grande extensão de área submetida ao clima semi-árido;
- pequena proporção e dispersão relativa de áreas dotadas de solos e topografia favoráveis;
- pequena proporção de manchas de terras agricultáveis, tanto em relação às condições climáticas como edáficas; e
- escassez de potencial hidro-energético.

Como espaço diferenciado, a Região Nordeste possui sub-regiões bem definidas em seus contornos físicos, podendo ser destacadas:

- o sertão, apresentando clima semi-árido quente. Nesse ambiente geoeconômico a população convive com baixíssimo padrão de vida em relação a outras áreas do País, conjugada com as condições climáticas desfavoráveis, a arcaica estrutura fundiária altamente concentrada, ausência de soluções racionais e econômicas para os projetos de irrigação, bem como a existência de interesses locais na manutenção de relações de subordinação e de espoliação dos trabalhadores rurais. O quadro em muito contribuí para a situação de pobreza ali existente;
- a zona da mata, faixa úmida do Nordeste, que vai do Rio Grande do Norte até o sul da Bahia. A elevada pluviosidade verificada nesta área e a floresta tropical atlântica são características geomorfológicas desse estrato, as quais se encontram extremamente comprometidas pela exploração da monocultura canavieira, estendendo-se de parte do Estado do Rio Grande do Norte, aos Estados da Paraíba, Pernambuco, Alagoas e Sergipe.

Em especial na zona canavieira nordestina, ocorreram profundas transformações a partir da década de 1950, quando as usinas de açúcar substituíram os antigos engenhos. A crescente demanda de terras para a cultura da cana pressionou a expansão da produção açucareira, tornando ainda mais concentrada a propriedade rural na região e tendo como conseqüência tensões sociais irreversíveis.

O setor agrícola no Nordeste, com a expansão da lavoura de cana-de-açúcar, da pecuária, produção agroextrativista e demais lavouras comerciais, passou a não responder com adequada quantidade de alimentos para atender a demanda urbana que veio a ser atendida com alimentos importados da Região Sul, contribuindo para agravar a disparidade

entre salário nominal e produtividade, em prejuízo da região mais pobre (FURTADO, 2003: 250).

Ainda acompanhando a análise de Celso Furtado, no que tange especialmente a expansão da produção açucareira, pode-se inferir que, por maior que seja a vantagem relativa[31] da produção do açúcar no Nordeste, é necessário ter em conta o fato de que esta ocupa a mão-de-obra de uma pequena parcela da população e que a industrialização seria impraticável se as populações urbanas dependessem, para alimentar-se, de gêneros parcialmente provenientes do sul do País;

- o agreste, área de transição entre o litoral e o interior semi-árido, tem uma disposição climática mais amena e a sua economia baseia-se na pecuária, na cultura do algodão e na policultura alimentar, que abastece o setor urbanizado. A coexistência entre a grande propriedade e a pequena foi objeto de significativas alterações. A partir da década de 1960, com a expansão da pecuária, foi sendo progressivamente eliminado o sistema de arrendamento por parte dos grandes proprietários, pelo qual os pequenos produtores cultivavam o algodão e as lavouras de subsistência. O fim desta parceria incrementou a pressão demográfica sobre as terras das pequenas propriedades; e.

- o meio norte, constituído pelos Estados do Piauí e Maranhão. Faixa de transição onde a caatinga e o cerrado são substituídos gradativamente pela floresta amazônica. Ressalte-se que esta região é marcada pela produção agroextrativista, onde se desenvolveu importante fronteira agrícola baseada na lavoura comercial do arroz.

b) Políticas públicas para o Nordeste

No que se refere às políticas públicas para o Nordeste, historicamente as ações governamentais foram voltadas para medidas de curto prazo, ou emergenciais, com o objetivo de atenuar os efeitos das secas e permitir a subsistência da população. As chamadas 'políticas de desenvolvimento[32] com seus programas e projetos, visando a soluções econômicas e agronômicas, sempre tiveram um caráter descontínuo, de poucos resultados, assistencialistas, eleitoreiros e que levaram à concentração da terra e da renda, tanto subespacialmente quanto das classes sociais.

A criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE em 1959 tinha, entre outras finalidades, a ampliação da fronteira agrícola, a irrigação da zona semi-árida, bem como a transformação da economia agrária do litoral, mas que pouco alterou a situação de penúria da maioria dos trabalhadores rurais nordestinos.

As soluções aventadas para da seca apontavam sempre na direção da redução da vulnerabilidade da economia agrícola regional, sobretudo a do semi-árido. A bibliografia sobre o assunto revela avanços, a partir da SUDENE, na concepção dos projetos considerados imprescindíveis às estratégias de desenvolvimento regional, passando a questão da seca a ter uma dimensão diferenciada em termos econômicos e sociais, com uma explicação para a

[31] A vantagem relativa, nesse caso, se baseia, para a empresa, numa comparação da renda produzida por hectare plantado de cana ou de outra qualquer cultura alternativa. Sem embargo, numa Região com grande excedente de mão–de-obra a maior produtividade da empresa pode estar totalmente em desacordo com a maior produtividade social, isto é, tidas em conta as inversões realizadas não exclusivamente no setor agrícola e sim no conjunto da econômica regional.

[32] Propostas do GTDN (Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste), com a conseqüente criação da SUDENE em 1959; o PIN (Programa de Integração Nacional) mais voltado para a região Norte, mas incluindo também projetos de irrigação no Nordeste; o PROTERRA (Programa de Redistribuição de Terras e Incentivos à Agroindústria), o PROVALE (Programa Especial para o Vale do São Francisco). A partir de 1974 os programas do Polonordeste, o Projeto Sertanejo e o Prohidro em execução até 1979; o Projeto Nordeste e o Programa de Apoio ao Pequeno Produtor - PAPP, entre 1982/1985.

miséria e a pobreza da região não se limitando ao problema climático e à disponibilidade dos recursos naturais, mas com uma vertente do desenvolvimento econômico regional.

Essa vertente, que sustentava uma proposta estratégica, deveria ser garantida, por um lado, pela industrialização e na modernização e ampliação da infra-estrutura da região, e, por outro lado, pelas reformas que visavam à ampliação da intervenção do Estado nas formas de organização social da produção, com a reestruturação das áreas agrícolas das zonas úmidas da região e do semi-árido nordestino.

Lamentavelmente, a proposta denominada uma política para o desenvolvimento econômico do Nordeste perdeu-se nas lutas políticas regionais que revelaram as suas contradições quando do desenvolvimento dos programas estratégicos, notadamente aqueles voltados para as mudanças nas formas de organização dos processos produtivos da sub-região de predomínio da economia açucareira.

Nos entraves políticos, portanto, ficou a impossibilidade do desenvolvimento efetivo dos programas estratégicos, ou no desenvolvimento ineficiente desses que ensejou para a Região Nordeste grandes descompassos intersetoriais. Por isso, tem muita desigualdade repartida, numa quantidade de população de quase um terço do contingente demográfico do País. Abrange uma população expressiva de sertanejos e sertanejas vivendo dificuldades conhecidas há séculos e a cada ciclo de governos submetido a políticas públicas com ações episódicas, sem opções estruturantes e sem a participação efetiva dos atores que vivenciam sua realidade.

As Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios - PNADS mostram que as diferenças regionais continuaram extremamente acentuadas. A região Nordeste continuou com o menor rendimento médio das pessoas responsáveis pelos domicílios particulares praticamente por uma década. Em 1991, o Nordeste detinha o pior rendimento médio real dos responsáveis pelos domicílios (R$ 301,00) e o Sudeste, o melhor (R$ 690,00). Em 2000, o rendimento médio real das pessoas responsáveis pelos domicílios no Nordeste, já descontada a inflação, foi de R$ 448, 00, menos da metade do rendimento médio real do Sudeste, de R$ 945,00.

c) A região semi-árida

A porção semi-árida do Nordeste estende-se por uma área que abrange a maior parte de todos os estados da Região Nordeste (86,48%) e é constituída de espaços variados e multiformes, com solos de baixa fertilidade e variada composição florística. Sua delimitação resulta da escassez e distribuição irregular das chuvas, segundo processo determinado pela ocorrência do fenômeno das secas.

É nessa sub-região onde os problemas sociais se apresentam de modo mais agudo, onde a irregularidade climática, a adversidade edáfica e a estrutura fundiária determinaram os tipos e a localização das atividades econômicas, tendo estas consideráveis influências na ocupação humana e econômica do território da região.

As extensões territoriais do semi-árido nordestino submetidas às contingências há instantes descritas apresentam grandes limitações para atividades agropecuárias não adaptadas à região. Essa condição adversa implica enormes constrangimentos do PIB agropecuário e situa a população mais pobre em condições de extrema vulnerabilidade e em situação de dependência permanente de ações emergenciais do governo.

Além de sua expressão em termos de área ocupada e da sua população marcada pela perseverança e bravura, há grande potencial em seus ecossistemas de caatingas e florestas deciduais, constituído de importante patrimônio biológico e de inter-relações solo-água-planta a serem pesquisadas, além do grande desafio de se intensificar alternativas que desacelerem a degradação ambiental e a desertificação que avança a cada ano.

A caatinga, como uma região natural que integra o Nordeste semi-árido, juntamente com o sertão, o seridó, o agreste, o curimataú, o carrasco e as serras, ocupa cerca de 12,21% do Território nacional, abrangendo, em parte ou no todo, os Estados da Bahia, Sergipe, Alagoas, Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte, Ceará, Piauí, Maranhão e Minas Gerais. Tem como característica um tipo singular de vegetação xerófila tropical e, como sugere Ferreira Irmão (2004), é um espaço que requer preciso e adequado manejo dos recursos de solo e água para evitar a degradação e, no limite, a desertificação. Sua potencialidade de aproveitamento agroeconômico está representada pela exploração de culturas de sequeiro e cultivos irrigados em pequenas manchas de solos e é fonte de variadas matérias-primas para suprir as necessidades alimentares, de vestimenta, de medicamento, de energia e de habitação e finalmente, para atender as indústrias tradicionais.

Ainda conforme o autor, de um modo geral, a caatinga é descrita na literatura como pobre e de pouca importância biológica. Assegura, porém,apoiando-se nos estudos de Sampaio et. al. (2002), que levantamentos recentes mostram que este ecossistema possui considerável número de espécies endêmicas, ou seja, que ocorrem somente nesta região e que devem ser consideradas como um patrimônio biológico de valor incalculável. O Centro de Pesquisa Agropecuária do Trópico Semi-árido – CPATSA, sediado no Município de Petrolina no Estado de Pernambuco, realizou um número expressivo de pesquisas direcionadas a essa região natural, mas, como assinalam outros pesquisadores, ainda há muito o que ser pesquisado no tocante às relações do complexo solo-água-planta.

Esse produtor de ensaios ligados ao tema do desenvolvimento sustentável na área do bioma caatinga, denuncia o dato de que as formas extrativistas pelas quais a caatinga foi explorada, sob o comando do velho capital mercantil que dominou a economia do Nordeste como um todo e do semi-árido por séculos, são os vetores da degradação ambiental e da desertificação de grandes espaços do circuito regional.

Do ponto de vista de sua delimitação, vários estudos e pesquisas conduzidas no passado e as conclusões do Relatório do Seminário de Planejamento Ecorregional da Caatinga (2001) relatado pelo autor, cuja descrição final de cada ecorregião[33] permite que o bioma caatinga seja subdividido em oito ecorregiões[34], delimitam a sua superfície total do mesmo em 953.601,28 km^2.

Segundo a delimitação do Bioma caatinga considerado no projeto 'Cenários para o Bioma caatinga' com base na Fundação Biodiversitas e The Nature Conservancy of Brazil - TNC e a Associação de Plantas do Nordeste - APNE, sua área equivale a uma superfície de 1.037.518,8 km^2.

A diferença de área do projeto original e da área ora registrada ocorre, conforme relatado em Ferreira Irmão (2004: 07), em virtude de premissas metodológicas adotadas pela Fundação Biodiversitas e pela TNC. Foram computadas áreas de 164 municípios[35] a mais do que dos estudos anteriores, que consideraram um total de 1.280. Nesse procedimento, as duas entidades seguiram critérios naturais de flora, fauna e solo, muito mais do que critérios de divisão administrativa dos municípios.

---

[33] O conceito de ecorregião referido no Relatório do Seminário de Planejamento Ecorregional da Caatinga (2001) foi definido como "uma unidade relativamente grande de terra e água delineada pelos fatores bióticos e abióticos que regulam a estrutura e função das comunidades naturais que lá se encontram".

[34] De acordo com as conclusões do Seminário "Biodiversidade da Caatinga" o bioma caatinga pode ser subdividido em oito ecorregiões a saber :Ecorregião do Complexo de Campo Maior; Ecorregião do Complexo Ibiapaba-Araripe; Ecorregião da Depressão Sertaneja Setentrional; Ecorregião do Planalto da Borborema; Ecorregião da Depressão Sertaneja Meridional; Ecorregião das Dunas do São Francisco; Ecorregião do Complexo da Chapada Diamantina; e, Ecorregião do Raso da Catarina.

[35] O acréscimo considerado se refere à criação, a partir de 1997, de mais municípios os quais deixaram de pertencer aos municípios originais dos estudos anteriores sobre o bioma caatinga.

A tabela a seguir apresenta os dados de área e população para a área do bioma caatinga, distribuídos por Estado.

Tabela 3
Demonstrativo da Área e População para os Estados e o Bioma Caatinga

Estados	Área total (km²)	População	Município na Caatinga	Área da Caatinga (km²)	População da Caatinga	Proporção da Área da Caatinga	População
Maranhão	331.918,60	5.651.475,00	26	990,80	645.793	0,30%	11,43%
Piauí	251.311,20	2.843.278,00	188	173.176,80	2.581.978	68,91%	90,81%
Ceará	145.712,30	7.430.661,00	184	145.712,30	7.430.661	100,00%	100,00%
Rio G. do Norte	53.077,30	2.717.689,00	158	51.770,70	2.680.347	97,54%	98,63%
Paraíba	56.341,00	3.443.825,00	203	52.634,50	2.392.760	93,42%	69,48%
Pernambuco	98.525,70	7.829.305,00	119	85.362,90	3.240.664	86,64%	41,39%
Alagoas	27.818,90	2.822.621,00	50	16.349,70	1.105.993	58,77%	39,18%
Sergipe	21.962,40	1.784.475,00	42	14.920,30	711.366	67,94%	39,86%
Bahia	564.272,30	13.070.250,00	263	392.208,90	6.282.721	69,51%	48,07%
Minas Gerais	586.553,00	17.891.494,00	47	66.319,20	1.026.038	11,31%	5,73%
Total	2.137.492,70	65.485.073,00	1.280	999.446,10	28.098.321		

Fonte: Censo Demográfico – IBGE e Projeto Cenários para o Bioma caatinga, 2004.

Por essas informações, constato que os Estados do Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba e Pernambuco apresentam maior participação de suas áreas territoriais no bioma caatinga, destacando-se os dois primeiros com percentual superior a 90,0%. Os Estados da Bahia, Piauí e Sergipe que tem mais de 65,0%, vêm em seguida, e Alagoas possui a menor participação - menos de 60,0% de sua área territorial no Bioma caatinga.

No que tange à população, verifico que, apesar da menor participação do Estado do Piauí em termos de área incorporada na delimitação do bioma caatinga em relação a Pernambuco e Paraíba, por exemplo, sua população nessa região natural representa 90,81%, só inferior ao Estado do Ceará em que há correspondência em termos de área e população, ou seja, de 100,0%.

Segundo ainda o projeto 'Cenários para o Bioma Caatinga'[36], a porcentagem de população residindo em áreas urbanas nos municípios do bioma caatinga (o que exclui um conjunto de municípios na área litorânea) passou de 50% em 1991 para 58% em 2000. Estes índices são resultantes de migrações campo-cidade, motivadas tanto pela falta de oportunidades de empregos no campo quanto pela carência de serviços essenciais na área rural. As cidades do interior e do litoral – exceto as capitais - tendem a refletir a fragilidade de sua economia, continuando dominadas pelos 'coronéis' – velhos e novos - agora urbanos, porque sua base de acumulação passou a ser mais urbana do que rural.

Ainda segundo o mesmo trabalho, nos anos de 1970 e 1980, as taxas de crescimento da população total e urbana no semi-árido nordestino foram superiores às do Nordeste como um todo. No período 1991-2000, no entanto, houve mudança, com a população do semi-árido apresentando menor crescimento do que a do Nordeste, o que indica ter havido maior migração da região semi-árida.

[36] O projeto "Cenários para o Bioma caatinga" como uma atividade de planejamento regional, está ancorado nos conceitos de espaço produtivo e espaço natural para fins das delimitações de sua área de estudo. Esta classificação foi resultado da realização de dois eventos realizados no Estado de Pernambuco: o Seminário Biodiversidade da Caatinga (2000) e o Seminário de Planejamento Ecorregional da Caatinga-1ª Etapa (2001).

Mesmo assim, registrou-se um grande aumento da população na área do bioma caatinga nas três últimas décadas, evoluindo de cerca de 18 milhões de habitantes em 1970 para 28 milhões em 2000, o que certamente traz conseqüências para a região. A população não aumentou na mesma proporção em todos os tamanhos de municípios, com um acréscimo nos maiores conglomerados urbanos, especialmente nas capitais dos estados, mas também em cidades-pólos regionais.

Do ponto de vista econômico-social, a região semi-árida permaneceu como uma das regiões de pior distribuição de rendimentos, registrando na última década a mais baixa taxa de crescimento (IBGE, 2000), e com o menor rendimento médio real dos responsáveis pelos domicílios (PNADS, 2000).

Trabalho apresentado mais recentemente (DELGADO e CARDOSO, 2001) mostra, com base em pesquisa realizada no segundo semestre de 1998 nas Regiões Sul e Nordeste, que somente as famílias amparadas pelo seguro-previdenciário têm condições de manter a renda domiciliar acima da linha de pobreza. Tendo por base meio salário mínimo domiciliar *per capita*, 62% das famílias pesquisadas do Nordeste estão acima da linha de pobreza. Nos domicílios sem acesso ao sistema de previdência rural, o índice de famílias acima da linha de pobreza cai naquela região para 48,5%. Conseqüentemente 51,5% das pessoas vivendo sem acesso às condições mínimas necessárias para uma vida digna.

Conjugada com os fatores adversos dantes apontados, a distorção da estrutura fundiária é outro fator considerado neste trabalho que implica a diferenciação econômica e social da região semi-árida. Quando a região é analisada, sob o ponto de vista da distribuição dos imóveis rurais, por categoria, verifico que, do total de imóveis rurais e da área total cadastrada no INCRA, os minifúndios e as pequenas propriedades representam pouco mais de 93,0% do total de imóveis rurais, ocupando perto de 30,0% da área total. A soma das médias e grandes propriedades não vai além dos 7,0% do total de imóveis rurais, mas a área corresponde próximo dos 70,0%. Ressalto que só os imóveis rurais classificados pelo INCRA como grande propriedade representam 1,4% do total e ocupam quase 40,0% da área cadastrada (INCRA, 1998).

Considerando-se o potencial agrícola da região, pela área total explorável, que é de 51,3 milhões de ha (84,8% da área cadastrada), comparando-se com a área efetivamente explorada, de 40,3 milhões de ha, vejo que essa última representa 78,5% daquela. Assim, os proprietários dos 780.804 imóveis, segundo registros no SNCR, declararam que ocupam uma área de 60,4 milhões de ha e uma “área explorável” de 51,3 milhões de ha, e, ainda, que exploram quase 80,0% destas terras (sic).

Essa ocupação, a exemplo da Região Sul e mesmo da Região Sudeste, pode ser verificada pelo percentual de área ocupada pela grande propriedade que, no Nordeste, se aproxima do valor verificado naquelas regiões, ou seja, próximo dos 40,0% da área total cadastrada. A área ocupada pela pequena e média propriedade representa 23,0% do total, não apresentando diferença significativa.

Quanto ao índice de Gini, calculado de acordo com os dados do recadastramento do INCRA de 1992, em todos os estados, os valores são inferiores à média Brasil, fortemente influenciada pelas Regiões Norte e Centro-Oeste, situando-se entre 0,703, valor observado no Ceará e 0,819 na Bahia. Estes patamares, certamente, não estão distantes daqueles índices observados nas Regiões Sul e Sudeste, uma vez que, em termos de área ocupada, segundo as categorias de tamanho de imóveis rurais, estas regiões apresentam surpreendente semelhança, malgrado todas as diferenças econômicas, geográficas e ambientais.

As relações de trabalho no interior dessa estrutura[37] são bastantes espoliadoras e têm um significado importante nos períodos de seca, já que podem ser facilmente desfeitas, livrando os proprietários rurais do ônus das intempéries naturais.

d) A estrutura produtiva

A ocupação humana e econômica da caatinga foi determinada há séculos pelas atividades da pecuária e do algodão. Integrada a essas duas atividades dominantes, desenvolveu-se a pequena produção, voltada para a produção de alimentos para o abastecimento familiar e da mão-de-obra ocupada nas atividades não agrícolas.

A atividade da pecuária se desenvolveu de forma extensiva, explorada em grandes extensões de terras com suporte forrageiro com base nos pastos e em campos naturais. A associação com culturas comerciais, em especial a cultura do algodão e as culturas de subsistência (milho, feijão e mandioca), garantiram a manutenção da citada atividade e, por outro lado, mantiveram a existência bastante precária de um contingente populacional expressivo que vivia em permanente relação de subordinação aos grandes proprietários.

O algodão arbóreo (*Gossypium hirsutum, L. r.*) permaneceu durante muito tempo como cultura dominante no semi-árido nordestino, perdendo sua expressão nas últimas décadas do século XX, em razão da propagação da praga do bicudo (*Anthonomus grandis*) que dizimou sua produção e sua importância econômica. De uma cultura que, no passado, determinou a ocupação da região, juntamente com a pecuária, hoje sua produção é inexpressiva. A cultura do algodão herbáceo (*Gossypium hirsutum, L. r. Latifolium, Hutch)* ainda se mantém com certa dinâmica na área do bioma em referencia, mas com índices de rendimento muito baixos.

As culturas de subsistência, representadas pelo milho (*Zea mays, L.*), feijão *(Phaseolus vulgaris, L.)* e mandioca (*Manihot esculenta, Grantz)* apresentam produção com certa estabilidade nos períodos de precipitações normais e redução substancial nos períodos críticos de escassez de chuvas, com perdas de até 40% da sua produção. Mesmo assim, essas culturas têm grande significado para os pequenos agricultores, por fazerem parte da dieta alimentar da família e de geração de pequena renda, por meio, principalmente, dos produtos industrializados da mandioca - como a farinha, a raspa e outros subprodutos.

Algumas culturas apresentam declínio em sua produção, como a castanha-de-cajú, mamona (Ricinus comunnis, L.), arroz (Oryza sativa, L.) e outras. O fato mais relevante nas últimas décadas é a expansão do cultivo de frutas tropicais destacando-se: a banana, a manga, a uva, o maracujá, o limão, a laranja e o melão. Essa última cultura expande-se com aumento substancial no seu volume de produção na área do bioma em virtude de elevação do nível tecnológico e das possibilidades de exportação, o mesmo ocorrendo com o mamão cuja produção aumenta com a irrigação de áreas privilegiadas pelos potenciais hídricos e edáficos que possui.

No tocante à evolução mais recente da pecuária, mesmo considerando as condições naturais do bioma apropriadas para a exploração da caprinocultura, essa ainda não é suficientemente potencializada em razão de seus resultados em termos do efetivo do rebanho cujo quantitativo decresceu de 10 milhões em 1991 para 7,5 milhões atualmente (FERREIRA IRMÃO, 2004).

Do que diz respeito aos subprodutos da agropecuária, o leite, ovos e mel tiveram uma evolução positiva entre os anos de 1990 e 2002, sustentado por políticas públicas de estímulo à expansão do plantel avícola e apícola.

[37] As parcerias, os arrendamentos e a mais predominante o trabalho assalariado temporário, o qual chega a absorver quase um terço da população ocupada.

e) As diferenciações e os descompassos no interior da região semi-árida

As diferenciações e os descompassos no interior da região semi-árida ficam por conta da existência das chamadas 'manchas férteis e bacias de irrigação' (LEITE, et al., 2004), caracterizadas pelas serras úmidas e áreas com potencial de irrigação. Contam essas últimas com investimentos para infra-estrutura em sistemas de irrigação, de apoio à assistência técnica e à comercialização dos produtos, que as levam, portanto, a produzir com maiores possibilidades e vantagens econômicas.

Exemplo disso é o desenvolvimento da agricultura irrigada em regiões semi-áridas, destacando-se entre os principais projetos de irrigação os do Vale do Rio São Francisco, nos Estados da Bahia e Pernambuco, da região de Mossoró-Açu, no Rio Grande do Norte, do vale do Rio Acaraú e Tabuleiro de Russas, no Ceará, e do vale do Rio Parnaíba, no Piauí, fenômenos recentes que alteraram o panorama da produção agrícola regional. A atividade principal nesse sistema produtivo é o plantio de frutas, cuja produção continua ao longo do ano, é facilitada pelo clima quente e seco, permitindo o abastecimento regular do mercado brasileiro, anteriormente sujeito a ofertas sazonais, além de crescente expansão de exportações.

Outro fenômeno importante para a economia regional é o crescimento da produção de grãos nos cerrados da Bahia, Maranhão e Piauí, não obstante os impactos que esse tipo de exploração agrícola pode produzir para o meio ambiente se não conduzida adequadamente.

Sem dúvida os efeitos positivos desses processos sobre a geração de renda e emprego nas respectivas regiões somam-se às novas possibilidades de integração produtiva com a indústria e o impacto sobre a demanda de serviços e o crescimento urbano.

Em contraste, outras sub-regiões do semi-árido, não aquinhoadas com os investimentos adequados às suas particularidades e nem tecnologia apropriada, em sua maioria, são exploradas com culturas de sequeiro de baixo rendimento, menor potencial de excedentes de produção e, por conseguinte, menores possibilidades de geração de renda.

Um dado importante extraído de Leite et. al. (2004), e que deve ser relacionado à implementação da política de assentamentos no semi-árido, é o de que menos de 1,0 milhão de hectares, do total de 88 milhões que compõem o semi-árido, se prestam à irrigação, considerando-se apenas os recursos hídricos locais (cerca de 1,1% da área total).

Duarte (2002) citado por Leite et. al. (2004), argumenta que esse potencial de irrigação poderia ser ampliado em cerca de 2,4 milhões de hectares, subindo para 2,7%, se houvesse a transposição de bacias hidrográficas, o que, mesmo assim, significa uma parcela bastante pequena do semi-árido.

f) Políticas públicas para o semi-árido

No tocante às políticas públicas para o semi-árido nos anos 1990, com a mudança nos paradigmas de definição da intervenção pública na economia, as políticas desenvolvidas na região aumentaram as disparidades intra-regionais e a concentração de renda, agravando, em vez de minimizar, as diferenciações e a pobreza daquela sub-região do Nordeste.

Retrospectivamente devo destacar algumas intervenções realizadas pelo governo federal na região semi-árida do Nordeste.

O Projeto Nordeste

Essa proposta de desenvolvimento rural para o semi-árido objetivava, como os demais programas governamentais, amenizar a pobreza no meio rural nordestino. Foi mais um programa imposto de cima para baixo sem a participação dos seus beneficiários.

Intentava-se, por esse projeto, superar a pulverização de recursos e a sobreposição de ações no semi-árido por meio da integração das várias políticas, dentre estas o Programa São Vicente, o Programa de apoio ao Pequeno Produtor - PAPP e o Programa de Desenvolvimento do Sistema Fundiário Nacional - PDSFN. As ações fundiárias do PAPP foram desvinculadas e integradas no PDSFN, o qual tinha execução por meio de convênios do INCRA com os estados do Nordeste (Bahia, Pernambuco, Paraíba, Alagoas, Sergipe) com a participação dos órgãos estaduais de terra.

Essa desvinculação das ações fundiárias do PAPP foi apontada por Miranda e outros (1998) como grande dificuldade para o seu desenvolvimento. Outras dificuldades e limitações identificadas pelo autor foram: as disputas internas no Governo Federal que levaram à multiplicação de políticas; a necessidade de apoio dos governadores na implementação dos programas; a necessidade de incluir os beneficiários na elaboração dos programas, insegurança quanto ao orçamento; atraso na liberação dos recursos; escassez de recursos para crédito; insuficiente fortalecimento da SUDENE como órgão gestor do programa; insegurança quanto à distribuição de encargos entre a União e os estados.

A transformação da estrutura fundiária certamente seria uma condição *sine qua non* para o estabelecimento de uma intervenção à época, que colaborasse com o processo de amenização da pobreza rural na região.

Como participante do PDSFN, no período de 1982 a 1985, vivi experiências nada exitosas no sentido de uma intervenção fundiária transformadora, pois a preocupação maior no Projeto foi atender ao aparelhamento dos órgãos estaduais de terras (mobiliários, equipamentos, viaturas, contratação de pessoal etc), que ia de encontro aos interesses dos governadores, e na titulação de posses e reconhecimento de documentos de grandes propriedades em processos discriminatórios, com vícios insanáveis, na maioria.

Ressalto que um volume significativo de recursos foi despendido para o citado projeto, que incluía gastos com levantamento aerofotogramétrico das áreas nos estados, produção de fotografias aéreas, restituições aerofotogramétricas, confecção de plantas e memoriais descritivos, bem como outras despesas (diárias, combustível e serviços de terceiros).

Ficaram notórias as injunções políticas na gestão dos programas. Aliás, Duarte (2002) citado por Leite et. al. (2004), chama a atenção para esse fato e de alguns outros que prejudicaram o desenvolvimento dos programas de governo criados entre os anos de 1970 e 1990, quais sejam: os cortes das verbas; corrosão pela inflação do valor real das verbas; e sobretudo pela falta de determinação para a implantação efetiva e eficiente dos programas e projetos. Somam-se a isso a inexistência de uma política de reorganização fundiária na região e os problemas para ampliar o crédito à produção e pecuária no semi-árido.

No mandato de FHC, foi formulado o 'Plano de Ação Integrada do Semi-árido Nordestino', baseado em proposta da Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco - CODEVASF e do Centro de Pesquisa Agropecuária do Trópico Semi-árido - CPATSA da EMBRAPA, com perspectiva de desenvolvimento global articulado, prevendo dois eixos: transposição de bacias hidrográficas, visando a quadruplicar a área irrigada do Nordeste e à disseminação do sistema CBL[38], idealizado pela EMBRAPA.

É importante destacar que o plano anunciado tem como referência duas vertentes de desenvolvimento da atividade agropecuária para o semi-árido nordestino: a irrigação com intensa utilização de tecnologia e cultivos de alto valor comercial orientada para mercados e exploração de sequeiro, essa caracterizada pela recuperação da cultura do algodão e o desenvolvimento do sistema CBL.

[38] Sistema que tem como base da atividade econômica a criação de gado caprino, ovino e bovino, alimentado pela caatinga no período de chuvas e por feno no resto do ano. O nome se refere ao trio: "caatinga-capim buffel-leucena".

A proposta esbarrou num dos principais fatores limitantes que é a estrutura do regime de posse e uso da terra que é muito diferenciado, em contraposição à necessidade de áreas modulares de no mínimo 100 ha, exigidas pelo CPATSA para o sistema.

Quanto à irrigação, seria necessária a definição de uma política de recursos hídricos que ampliasse a capacidade de captação, armazenamento, distribuição e gestão da oferta de água, considerando especialmente o abastecimento nas áreas urbanas que enfrentam sérias dificuldades durante as estiagens prolongadas.

O Projeto Áridas

Aqui destaco o 'Projeto Áridas', concebido como uma proposta de estratégia de desenvolvimento sustentável para o Nordeste, com nítidas preocupações com o atraso e a pobreza da região e a incorporação da óptica da sustentabilidade do desenvolvimento, especialmente como resultado das incertezas no terreno climático.

Na concepção do Áridas, desenvolvimento sustentável é o crescimento econômico acelerado e contínuo, socialmente inclusivo e eqüitativamente distribuído, com o domínio e a permanente atualização do conhecimento e sua aplicação em toda a gama das atividades humanas; e ainda a consolidação do sistema político-representativo que confira permanência e consistência ao ordenamento de decisões e ações capazes de garantir o desenvolvimento sustentável, e, finalmente, promovendo os mecanismos institucionais que ampliem a participação da sociedade naquele processo, incutindo-lhe legitimidade e promovendo a cidadania (SEPLAN-PR – Projeto Áridas, 1994).

O projeto foi uma iniciativa da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República e fazia parte de um esforço de colaboração de várias instituições, dentre as quais Secretaria de Planejamento, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA Banco do Nordeste do Brasil - BNB, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas - IBGE, Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE, empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - EMBRAPA, Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco - CODEVASF, Secretaria de Irrigação, vários governos estaduais, Banco Mundial - BIRD, Instituto Interamericano de Cooperação Agrícola - IICA e o Centro de Estudos Avançados de Houston, a Fundação Esquel Brasil, com estudos concentrados em torno do PAPP.

Segundo seus termos de referência[39] extraídos de IICA (1996) o projeto tinha como um dos seus propósitos:

> ...contribuir para a operacionalização do conceito de desenvolvimento sustentável no planejamento e na prática do desenvolvimento regional, com o objetivo de reduzir as desigualdades na distribuição de renda, aumentar o emprego produtivo e erradicar a pobreza absoluta" com base numa uma "proposta de estratégia, políticas, programas prioritários, metodologia de planejamento e modelo de gestão, visando ao desenvolvimento sustentável da região Nordeste e considerando como áreas de eleição a zona rural e o espaço semi-árido.

Segundo ainda definido nos termos de referência, a metodologia de trabalho do Projeto Áridas procurava responder a vários desafios criados pelo conceito de desenvolvimento sustentável, entre os quais destaca:

- como conciliar a visão holística do desenvolvimento sustentável com a natureza fragmentada do conhecimento setorial;

[39] Os Termos de Referência elaborados por (MAGALHÃES, BEZERRA NETO e PANAGIDES, 1994, extraídos de IICA, 1996) definiam que "todos os estudos, dos mais simples aos mais complexos, deveriam seguir o mesmo arcabouço geral identificando sete tarefas comuns aos trabalhos técnicos".

- como conciliar o trabalho técnico com o trabalho participativo;
- como incorporar a idéia de futuro (e de gerações futuras); e
- como tratar a questão de representatividade *versus* 'manejabilidade' no processo participativo.

Segundo o Áridas, a implantação da estratégia de desenvolvimento sustentável dependia de um consenso político dos atores sociais regionais em torno dos objetivos de longo prazo das sociedades, no contexto de um espaço-tempo ecossocial concretamente identificado. O 'consenso estratégico' que se tencionava mudanças radicais em atitudes e comportamentos, associadas a uma nova mentalidade e a modos diversos de pensar, agir e fazer.

No que tange à estratégia regional de desenvolvimento sustentável, o Projeto previa que o Nordeste necessitava formar uma sociedade eficiente, justa e democrática que fosse capaz de integrar a sociedade numa perspectiva holística, o homem em seu meio ambiente, a cultura e a natureza e de propiciar sadia convivência humana e elevada qualidade de vida (SEPLAN-PR – Projeto Áridas, 1994).

E o diagnóstico da realidade nordestina na perspectiva do desenvolvimento sustentável, segundo o documento, é que o Nordeste continua registrando "sérias vulnerabilidades no terreno econômico-social, geoambiental, científico-tecnológico e político-institucional, que constituem obstáculos ao desenvolvimento sustentável da região".

Algumas delas, que se manifestam secularmente (é o caso das secas), se agravaram com a forma como se deu a ocupação demográfica e produtiva do vasto interior semi-árido da região, com sérias sobrecargas a seu frágil meio ambiente e à base de recursos naturais relativamente pobres.

Outras, de natureza mais econômico-social, tomaram, com a evolução do desenvolvimento recente da região, rumos que acentuaram suas tendências desestabilizastes e seus desequilíbrios (SEPLAN-PR – Projeto Áridas, 1994).

A estratégia do Áridas contemplava a utilização racional e a conservação dos recursos naturais, aliadas à proteção do meio ambiente, combinada com o crescimento econômico com a devida competitividade, obtida mediante a incorporação produtiva dos avanços do conhecimento, da ciência e tecnologia e das inovações organizacionais e gerenciais.

A estratégia pretendia implementar um crescimento econômico com expansão do emprego, redistribuição de renda e reformas sociais, de que resultassem mais inclusão e solidariedade sociais, bem como continuada expansão do mercado interno de consumo em massa. Defendia ainda eficaz interconexão do conhecimento com a inovação, em particular, mediante a aplicação de novas tecnologias voltadas para a competitividade e a conservação dos recursos naturais.

Finalmente, propunha:

> ...a implementação de um modelo de gestão integrada e descentralizada do desenvolvimento, vale dizer, da própria implementação, execução e controle da estratégia, envolvendo ação concertada das esferas públicas e privada, de que resultem múltiplas parcerias interinstitucionais, intensa participação da sociedade e a universalização da cidadania, articulando, democraticamente, processo abrangente e convergente de intercomunicação social.

Embora não tenha sido executado como estratégia de desenvolvimento regional, o Projeto Áridas conseguiu mobilizar grande número de técnicos, pesquisadores e segmentos sociais, e produzir um conjunto de estudos sintetizados em uma proposta de desenvolvimento sustentável do Nordeste. Teve assim desdobramentos importantes como um referencial para o

planejamento regional e estadual, influenciando os trabalhos posteriores nos estados do Nordeste.[40]

Após a conclusão dos trabalhos do Áridas Regional, vários estados do Nordeste iniciaram as atividades para a elaboração de planos de desenvolvimento, com enfoque e estrutura semelhantes aos do projeto regional, ensejando reanimação do planejamento estadual e promovendo reciclagem técnica dos órgãos de planejamento nos estados do Nordeste. Em certa medida, recuperou a tradição política do GTDN com novos valores e concepções de desenvolvimento sustentável.

Sem apoio político do governo federal para a implementação, inclusive nos estados do Nordeste, o projeto perdeu a âncora institucional com o Ministério do Planejamento, não mantendo a unidade institucional interna que conduziu e coordenou os trabalhos, nem mesmo na Secretaria de Desenvolvimento Regional do Ministério. [41]

g) As perspectivas de desenvolvimento do semi-árido nordestino no contexto da globalização

Uma questão a ser indiscutivelmente incorporada à problemática da Região Nordeste e do semi-árido diz respeito à globalização ou mundialização das economias, inclusive dos Países menos industrializados e de suas regiões, num contexto de competitividade extremamente acirrada.

A abertura econômica, uma das condições da globalização ou mundialização das economias, passou a fazer parte da agenda das discussões das novas formas de desenvolvimento e de convivência entre os mais diversos e heterogêneos espaços regionais.

A necessidade de considerar a competição e a dimensão cientifica e tecnológica, com maior ênfase no planejamento regional, torna-se cada vez mais evidente, à medida que a formação dos blocos econômicos, sobretudo o Mercosul, as pressões crescentes para a abertura das economias e as propostas de desregulamentação e de ênfase nos mercados tornaram-se hegemônicas.

Para o Brasil e, em decorrência, para o Nordeste semi-árido, isso significa mudança drástica na sua estrutura econômica e na estratégia de desenvolvimento regional, pois sua estrutura produtiva passa a ter uma exposição maior a essa competição internacional e a busca de especialização e de eficiência, nesse contexto, passam a ter maior significado para essa região.

h) A intervenção fundiária e os assentamentos no semi-árido nordestino

O INCRA patrocinou nessa região um conjunto de ações, desde a obtenção de terras por meio do instrumento da desapropriação para fins de reforma agrária sobre áreas improdutivas e outras atividades de apoio infra-estruturais e creditícias. Já expressei que os resultados dessas ações estiveram atrelados a mobilização e luta dos trabalhadores rurais sob a orientação dos movimentos sociais e sindicais em que as ocupações de terras foram tomadas como tática de pressão. Assim, considerável número de assentamentos rurais foi criado e implantado pelo INCRA no Nordeste e que identifico e caracterizo logo a seguir no capítulo 3.

---

[40] O Projeto Áridas influenciou também trabalhos de planejamento em outras regiões do País. Entre outras iniciativas inspiradas no Áridas, registra-se a elaboração, sob o patrocínio do Banco Mundial, do Projeto Úmidas, que pretende definir uma estratégia de desenvolvimento sustentável para o Estado de Rondônia, com base na metodologia Áridas.

[41] A coordenação formal do projeto foi transferida para o IPEA, órgão de estudos do Ministério do Planejamento.

No momento tenciono considerar uma análise preliminar com relação aos estudos sobre os assentamentos rurais produzidos por Leite, Heredia, Medeiros, Palmeira e Cintrão,(2004) denominado de 'Impactos dos Assentamentos: um Estudo Sobre o Meio Rural Brasileiro'. No citado estudo, estão evidenciados os impactos positivos da implantação dessas unidades nos municípios onde foram investigados e seu papel fundamental no fortalecimento da agricultura familiar e de promotor do desenvolvimento local.

No Nordeste e na região semi-árida, no entanto, os municípios onde estão instalados os assentamentos apresentam um quadro natural extremamente frágil que necessitaria de maior atenção em virtude de suas características limitantes, notadamente a qualidade físico-química dos solos, a disponibilidade de água, a freqüência de chuvas, o relevo e os obstáculos infra-estruturais (FAO, PROJETO UTF/BRA/036, 1999).

As condições dos assentamentos nessa sub-região são ainda instáveis e precárias no que tange à sua sustentabilidade, razão pela qual existem contínuas reivindicações das representações dos assentamentos no tocante à melhoria das condições sócio organizacionais e econômicas das famílias assentadas, pressupondo a existência de déficits na implementação da política de assentamento tanto no que concerne à sua condição intrínseca como quanto à alteração mais objetiva da concentração fundiária.

A pesquisa de Leite et. al. (2004) confirma isso quando identifica que "os projetos de assentamento rural que emergiram nos anos 1980 e 1990 não alteraram radicalmente o quadro de concentração da propriedade fundiária [...] mesmo nas regiões em que estão inseridos, motivo pelo qual não podemos classificar a política de assentamentos rurais como um profundo processo de reforma e redistribuição da Estrutura fundiária".

2.2 As Arenas Decisórias, os Atores Sociais e os Processos de Negociação Política

Na análise política de processos decisórios, apoiei a análise nos três elementos básicos que Lamounier (1994) considera para análise política de políticas governamentais:

a) a arena decisória, isto é, a maneira pela qual o processo decisório é estruturado e condicionado pelo seu próprio objeto;

b) o contexto institucional, vale dizer, os alinhamentos e influências que decorrem da natureza formal daquele processo, conforme se trate, por exemplo, de votação no Legislativo, de negociação incremental entre agências burocráticas e grupos de interesse, de determinação imperativa e individual do Presidente da República etc.; e

c) o perfil dos atores relevantes, ou seja, os objetivos e recursos de poder de que dispõem as coalizões favoráveis e contrárias à política em questão.

Aproximando a análise que faço da política de assentamentos a essa contribuição de Lamounier, é importante caracterizar essa política a que me reporto como uma 'política redistributiva' que exerce forte impacto sobre a distribuição da renda ou da riqueza no campo, da estrutura de benefícios e oportunidades para classe trabalhadora rural.

Na visão de Frey (2002), refere-se à uma política orientada para o conflito[42]. Ainda citando Windhoff-Héritier (1987, p.49), "tem como objetivo o desvio e o deslocamento consciente de recursos financeiros, direitos ou outros valores entre camadas sociais e grupos da sociedade". Finalmente assinala que "em se tratando de um processo político que visa a uma redistribuição costuma a ser polarizado e repleto de conflitos" (P.224).

Essa política foi concebida, porém, num contexto institucional marcado por territórios de disputas entre diversos centros de poder – conflitos intragovernamentais, por exemplo:

[42]Conflitos consoante interpretação de Fernandes (2002) podem ser caracterizados como um estado permanente de enfrentamento entre forças políticas que procuram criar conquistas e controlar territórios. O território é o espaço de dominação e de resistência e por essa razão, carrega em si sua contradição.

entre o Executivo, o Legislativo e o Judiciário; entre os Ministérios da Agricultura, do Desenvolvimento Agrário, do Orçamento e da Fazenda.

Destaco o fato de que estes últimos têm grande poder sobre a concepção e o desenvolvimento das políticas públicas, pois não só controlam os instrumentos da política econômica, como, sob os aos imperativos das políticas de estabilização, as subordina, constrangendo-as, tal qual a política de assentamentos.

Houve sempre de parte do MEPF e o seu sucedâneo o MDA e, por extensão, o INCRA, uma independência relativa e variável com respeito aos objetivos da política de assentamentos traçada pelo governo federal. As SR's, unidades executivas do INCRA, instâncias diretamente responsáveis pelas decisões sobre os compromissos concertados no âmbito das negociações com os movimentos sociais, estiveram sempre sem a autonomia necessária para concretizá-las.

No decorrer do período, particularmente de 1999 a 2002, houve um intervencionismo exacerbado das agências de controle fiscal em circunstância de encolhimento do orçamento o que alimentou as tensões e levou ao agravamento das relações entre as organizações representativas dos trabalhadores rurais assentados e acampados e a agência local do INCRA.

Diversos foram os atores envolvidos na negociação política a respeito da política de assentamentos. Além dos demandantes de terra que, antes de aparecerem como tal, também se aprestaram sob múltiplas formas (assalariados, parceiros, posseiros, pequenos produtores com dificuldade de se reproduzir socialmente, trabalhadores urbanos vivendo de ocupações temporárias e a margem do mercado de trabalho formal), os demais atores públicos e outros intervenientes passam a concorrer não só pela implementação de políticas, como também em torno de concepções sobre o papel e significado no interior dos assentamentos.

Exemplificam essas diferentes forças, além dos beneficiários do programa do governo federal, o INCRA, o Poder Judiciário, os governos estaduais e seus respectivos organismos (secretaria, órgão estadual de terra, EMATER), prefeituras, órgãos não governamentais voltados para o apoio e assessoria aos trabalhadores rurais, entidades vinculadas à igreja (CPT, Cáritas), entidades de representação (sindicatos, associações, cooperativas, partidos políticos) e instituições universitárias.

Conforme dados e informações registradas nos relatórios do SIPRA do INCRA e outras fontes como os planos de desenvolvimento dos assentamentos e relatórios das equipes de assessoria desse mesmo órgão no Ceará, os atores sociais com ação mais incisiva de apoio à luta dos trabalhadores rurais pela reforma agrária e conseqüente desapropriação de imóveis rurais naquele Estado são: o movimento sindical representado pelos Sindicatos de Trabalhadores Rurais e a FETRAECE, destacando-se os Sindicatos de Canindé, Quixeramobim, Tauá e Santa Quitéria; a CPT: e o MST. Este último teve atuação com maior expressão a partir de 1994, no Município de Ocara, com a desapropriação do imóvel rural denominado Córrego do Quinxinxé, estendendo sua ação por outros municípios do estado, particularmente, no Município de Crateús.

Essa mobilização dos trabalhadores rurais feita pelo movimento sindical e CPT e depois ampliada pelo MST está muito ligada às relações de produção no Estado, às quais as categorias parceiros, arrendatários e posseiro-moradores estavam submetidas por várias décadas.

Alencar (2005) relata que, no Ceará, a parceria e o arrendamento possuem diferença sutil e destaca como elemento básico da distinção o pagamento fixo e em dinheiro no que se refere à categoria do arrendatário. Traz o autor, outros elementos que ajudam na compreensão do grau de exploração a que o parceiro e o arrendatário estão submetidos, quais sejam:

> ...o pagamento da renda fundiária; o financiamento da produção com juros elevados; o sobretrabalho; a quase obrigatoriedade da entrega da produção por preços inferiores aos de

> mercado ou do intermediário; os restolhos das culturas alimentares e da folhagem do algodão como forragem para o gado, os dias de serviço com preços abaixo do mercado de trabalho, entre outros". (P. 114)

A desestruturação dessa relação espoliadora, portanto, foi, nesse primeiro momento, o objetivo perseguido pelos atores sociais com o definitivo acesso à terra e o estabelecimento de uma relação agrária mais equilibrada e ainda com desdobramentos posteriores no que tange à mobilização de recursos para o atendimento de outros bens e serviços ofertados pela política de assentamentos.

Há, no período, uma relação controversa no modo de relacionamento entre os atores sociais e os membros da burocracia governamental, aqui representada pelos dirigentes e servidores do INCRA, haja vista que os interesses daqueles não estavam propriamente representados na esfera institucional e não tinham influência nesse nível quanto às decisões a serem tomadas. Os membros da burocracia estatal, no entanto, principalmente aqueles encastelados no centro do poder em Brasília, definiam as prioridades em circuito fechado, não permitindo a criação de espaços de participação e, quando muito, recebendo e registrando as pautas de reivindicações dos movimentos sociais.

O conflito de interesses, de um lado os movimentos sociais na busca da realização da reforma agrária e de outro os membros do governo orientados para a administração dessa política, 'dentro dos marcos legais e dos limites orçamentários', levou ao enfrentamento e a constantes dificuldades no encaminhamento das ações, com ocupações dos prédios das superintendências regionais do INCRA nos estados.

O conjunto de medidas adotadas pelo governo é um exemplo disso, editadas no sentido de 'coibir'as ocupações de terra e inibir a ação das organizações representativas dos trabalhadores rurais, reduzindo assim a pressão dos movimentos sociais. Dentre as medidas destacam-se: a proibição da realização de vistorias em áreas ocupadas, inviabilizando sua desapropriação; a suspensão de negociações em casos de ocupações de órgãos públicos; a imputação de pena aos funcionários do INCRA que negociassem com os movimentos sociais; a indisponibilidade de acesso a recursos públicos, em qualquer esfera de governo, por entidades que, de alguma forma, fossem consideradas suspeitas de serem participantes, co-participantes ou incentivadoras de ocupação de imóveis rurais ou bens públicos.

Não obstante, os movimentos sociais conseguiram definir 'áreas prioritárias' e 'modelos de assentamentos', e ainda padrões de relacionamento social, muito mais próximos da cultura camponesa do que aqueles propugnados pelos planejadores estatais.

2.3 Os Condicionantes que Afetam o Desempenho das Superintendências regionais do INCRA

As unidades regionais operativas do INCRA, ou sejam, as superintendências regionais, têm suas atribuições definidas no regimento aprovado por meio da portaria MDA nº 164/2000, que no seu Art. 20 define:

> "Art. 20. Às Superintendências regionais, órgãos descentralizados competem coordenar e executar na sua área de atuação, as atividades homólogas às dos órgãos seccionais e específicos, bem como as relacionadas a planejamento, programação, orçamento, informática e modernização administrativa".

Compete regimentalmente, pois, às Superintendências regionais do INCRA por meio de seus setores operativos, a execução das seguintes atividades finalísticas, em especial:

a) Avaliação, vistoria para fins de desapropriação, aquisição, discriminação de terras devolutas, outras formas de obtenção de imóveis rurais e arrendamento rural;

b) Alienação de terras públicas, concessões especiais, aquisição e arrendamento de terras por estrangeiros;

c) Fiscalização cadastral;

d) Elaboração de estudos ambientais;

e) Levantamento de dados técnicos;

f) Mapeamentos temáticos;

g) Georreferenciamento de imóveis rurais;

h) Implementação e consolidação dos projetos de reforma agrária e de colonização oficial;

i) Fiscalização de serviços e obras de engenharia;

j) Instituição da Câmara Técnica de Vistoria e Avaliação de Imóveis Rurais, coordenada por um engenheiro agrônomo, indicado pelo Superintendente Regional, com as atribuições relativas à: discussão técnica das vistorias e avaliações de imóveis rurais de interesse do INCRA; discussão permanente de experiências técnicas entre os engenheiros agrônomos; acompanhamento e controle das avaliações dos imóveis rurais.

k) Análise, aprovação e elaboração, quando necessário, dos Planos de Desenvolvimento do Assentamento;

l) Fornecimento de subsídios para a elaboração de estudos referentes à estrutura fundiária regional;

m) Participação em perícias judiciais de imóveis rurais;

n) Decidir sobre a descaracterização de imóveis rurais;

o) Serviços cartográficos e topográficos;

p) Promover estudos e avaliação da evolução do desenvolvimento sustentável dos projetos de reforma agrária e de colonização oficial;

q) Análise e elaboração de projetos técnicos;

r) Gerenciamento do Sistema Nacional de Cadastro Rural - SNCR; do Sistema Informatizado dos Projetos de Reforma Agrária – SIPRA e dos demais sistemas de informação, de monitoramento e controle da área finalística do INCRA;

s) Cadastro e seleção de famílias a serem assentadas; e,

t) Expedição de títulos provisórios e definitivos.

As superintendências regionais em suas gestões, no período, enfrentaram grave problema no encaminhamento das ações necessárias ao atendimento da demanda sempre crescente no campo da questão agrária nos estados. Guardada a grande diversidade regional e social das regiões em que atuaram, existiu enorme descompasso entre demandas e expectativas dos setores sociais e a capacidade fiscal e institucional da União de atender essas demandas. A situação agravou-se ainda mais com a aceleração das pressões, somada a uma diminuição gradativa da capacidade operacional das unidades executivas do INCRA nos estados.

Em muitas superintendências regionais, a capacidade operacional *versus* demandas sociais pelo assentamento de famílias de trabalhadores rurais sem terra em situação precária de acampamentos era totalmente incompatível, estrangulando as condições da obtenção dos recursos críticos desse processo, quais sejam, recursos fundiários, organizacionais e de apoio ao desenvolvimento dos assentamentos.

Os recursos fiscais financiadores do programa de assentamento também tiveram dimensão importante na performance das superintendências regionais do INCRA com aporte de recursos orçamentário-financeiros insuficientes para o desenvolvimento de uma ação qualificada.

Do ponto de vista organizacional, as superintendências não estavam e não foram devidamente estruturadas, nem seus membros capacitados adequadamente para desempenhar o seu papel na reforma agrária, em razão do processo histórico a que foi submetido,

paradoxalmente, de contenção de uma ação efetiva de transformação do regime de uso e propriedade da terra.

Por conseqüência, seus servidores, sejam eles gerentes ou não, estavam, na maior parte de seu tempo, envolvidos com tarefas e questões do formalismo burocrático que os levaram a perder de vista os resultados que deveriam se apresentar em favor da sociedade.

Como conseqüência, ficaram evidenciados: o desperdício de recursos; o desperdício das capacidades e competências dos servidores, que, por falta de espaços de aprendizagem e de partilha nas decisões, sofreram de inibição de seu potencial criativo; e a distância entre a decisão e a ação em prejuízo do atendimento dos beneficiários do programa.

Em constantes encontros e reuniões promovidas pela direção central do INCRA e conforme relatórios produzidos, os gestores regionais repetidamente levantavam questões que impactavam no desenvolvimento da política de assentamentos no Nordeste, e dentre as quais se destacam as seguintes:

- desarticulação entre planos para as áreas estratégicas e os planos estaduais;
- inconsistência nas programações operacionais;
- demora na liberação de recursos, gerando a inoportunidade;
- baixo nível de interação entre as instâncias de coordenação da direção superior e dessas com as superintendências regionais;
- sistema ineficiente de gerenciamento das ações;
- elaboração de atos normativos sem a devida discussão e contribuição dos técnicos regionais; e
- recursos incompatíveis com a demanda dos programas finalísticos.

Assim, a gestão dessas unidades do INCRA, reflexo da administração central do Órgão, tornou-se inacessível, altamente concentrada, rígida e centralizada, orientada basicamente para processos, rotinas, normas e tarefas, sem planejamento estratégico, aferrada a forte improvisação, com foco nas metas (o quantitativo), mas sem foco nos resultados (o qualitativo). enfim, sem a formulação de indicadores de desempenho[43] que permitissem medir e avaliar a performance dessas unidades.

2.4 A Tentativa de Transferência de Responsabilidades: a Desaceleração do Processo de Assentamento

O primeiro sinal de desaceleração do processo de assentamentos de famílias, no geral, e nesse caso particular do estudo, ocorreu com o anúncio em 1999, pelo governo FHC, da proposta de reforma do Estado, cujas diretrizes foram a descentralização das ações, o enxugamento da máquina administrativa e a privatização.

A proposição do governo estava sustentada na necessidade de desonerar o Estado das atividades de execução, restringindo a sua atuação às atividades de formulação e avaliação de diretrizes e políticas públicas.

No plano mais geral, sob a óptica da descentralização, fazia-se necessária a discussão sobre as possibilidades da transferência da execução de atividades e de prestação de serviços de competência do Estado, para instituições descentralizadas já existentes e que atuassem em áreas compatíveis. Com isso, evitar-se-ia a criação desnecessária de instituições, racionalizando a ação do Estado, evitando superposições e concentrando, numa mesma entidade e sob a supervisão de um mesmo Ministério, as atividades e serviços que estivessem a ele subordinados.

[43] Os indicadores de desempenho servem para medir o grau de atendimento de um objetivo e/ou de uma meta e, portanto, devem ser expressos em unidade de medida que sejam as mais significativas para aqueles que vão utilizá-los, seja para fins de avaliação ou para subsidiar a tomada de decisão com base na informação por eles geradas.

No plano mais específico, para concretizar a proposta de descentralização da política de assentamentos, novos mecanismos e arranjos foram criados que determinaram a alteração de uma série de condições para o desenvolvimento dos assentamentos que, se por um lado visava a acelerar as ações fundiárias governamentais eliminando alguns pontos de estrangulamentos, por outro, buscaram cooptar os movimentos sindicais, principalmente a CONTAG, e fragilizar o MST e mesmo excluí-lo do processo.

A proposição ficou caracterizada como decisão do planalto de 'estadualizar a reforma agrária', visando a isolar e minar a força das organizações representativas dos trabalhadores rurais sem terra. A estratégia era perfeita: deslocar as pressões para a esfera estadual e com elas as demandas tradicionalmente encaminhadas no plano do Executivo Federal, agregando ainda recursos dos estados e municípios para compor o já combalido orçamento.

A descentralização das ações de assentamentos rurais foi o passo inicial para dar validade à proposta, com a abertura de possibilidades, dentre as quais: de técnicos de órgãos estaduais vistoriarem imóveis rurais para a obtenção de terras, antes atividade exclusiva dos engenheiros agrônomos do INCRA; permitir que as indicações de áreas a serem desapropriadas partissem dos proprietários de terra e entidades sindicais; permitir que o acesso à terra fosse também possível com inscrição de candidatos pelos Correios.

Outras ações e atividades (topografia, demarcação de lotes, elaboração de plano de desenvolvimento do assentamento) foram descentralizadas, algumas delas até com responsabilidades para os assentados, por meio das suas associações, e outra de maior volume de recursos para os estados e as prefeituras, como a infra-estrutura para os assentamentos.

A emancipação dos assentamentos num curto espaço de tempo (três anos após a demarcação e mais da metade da titulação) era tida como ação fundamental para o sucesso do programa, que previa ainda a definitiva transformação dos assentados, os quais passariam, nessa fase, a ser considerados agricultores familiares 'empreendedores' e inseridos definitivamente no mercado ou no mundo dos negócios.

No esteio da conjuntura da crise do Plano Real, muitas variáveis tiveram efeitos favoráveis e desfavoráveis na alocação dos recursos na agricultura brasileira nos anos 1990 (MELO, 1999)[44] e, por extensão, nos recursos destinados ao programa de assentamento de famílias e outros programas finalísticos de sustentação dessas unidades. O destaque que o autor faz como principais efeitos negativos do conjunto das variáveis é: "sobre os preços recebidos pelos produtores, sobre o valor da produção, sobre o custo do crédito [..], sobre o valor do endividamento acumulado de anos anteriores" (MELLO, 1999; 148).

Como resultado do ajustamento constrangido, imposto pelo Plano de Estabilização do governo, o que se viu foi a redução dos recursos a serem destinados principalmente para a obtenção de terras necessários à desapropriação, com fomento aos programas de créditos fundiários como substituição ao modelo tradicional; a transferência de responsabilidades para as esferas governamentais, já comentadas, e a efetiva desaceleração do programa, com decréscimo no número de assentamentos, notadamente a partir do ano de 2000.

Exemplo disso é o decréscimo dos recursos destinados no orçamento anual do INCRA no que concerne aos programas de assentamento, consolidação e emancipação, que passaram de R$ 1.540.788,00 em 1998, para R$ 434.481,00, sendo que a ação de obtenção foi objeto da maior redução, indo de aproximadamente 24% em 2000 para menos de 18 % do orçamento do

[44] O autor destaca: a) elevadas taxas de juros, a chamada "âncora" monetária do Plano Real: [...]; b) forte valorização da taxa de câmbio real, a chamada "âncora" cambial do mesmo plano[...]; c) excessivas reduções (em vários casos) das tarifas de importação de produtos agrícolas [...]; d) importações financiadas de produtos agrícolas, com ganhos financeiros às empresas importadoras resultando do diferencial de taxa de juros (interna e externa decorrente da "âncora" monetária)[...]; e) reduzido crescimento da demanda de produtos agrícolas, como resultado das taxas declinantes de crescimento da economia.[...] (MELO, 1999: 147).

Órgão (Relatório do Balanço de Gestão do INCRA: variáveis para a análise de indicadores sobre eficiência econômica global do INCRA, 2002).

Por outro lado, a participação no orçamento global do MDA dos valores alocados nas rubricas exclusivamente direcionadas à chamada reforma agrária de mercado, reunidas no item 'crédito fundiário', nas suas distintas modalidades, saltou de aproximadamente 20% para uma cifra de quase 30% do orçamento global do MDA.(SIAFI/STN. Banco de dados. Consultoria de Orçamento/ CD e Prodasen, 2002).

Pesquisando o SIAFI, vê-se ainda que a execução financeira no tocante ao orçamento do INCRA foi baixa em relação aos recursos programados e aqueles efetivamente executados.

Constata-se nitidamente pelos dados apresentados no balanço e representados nas ilustrações a seguir, a declinante participação dos programas finalísticos da reforma agrária no orçamento do INCRA e do OGU no período, refletindo na baixa performance da Instituição e nos resultados esperados.

Os gráficos 8 e 9 demonstram o forte declínio a partir do ano de 1998 no desempenho nas ações de desapropriações de imóveis rurais, o que importou igualmente o declínio na obtenção de terra, correspondente à criação dos assentamentos rurais e assentamento de famílias.

Gráfico 8

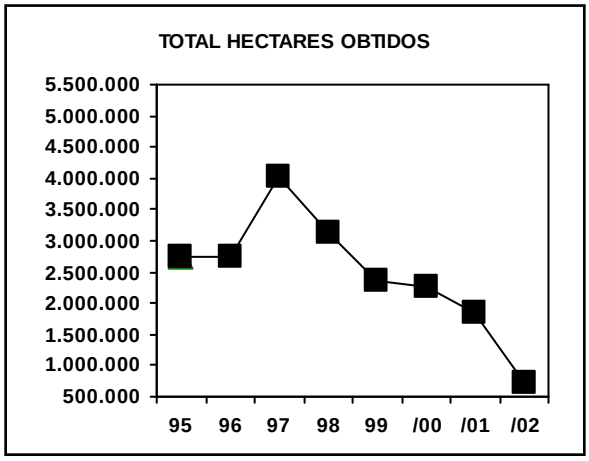
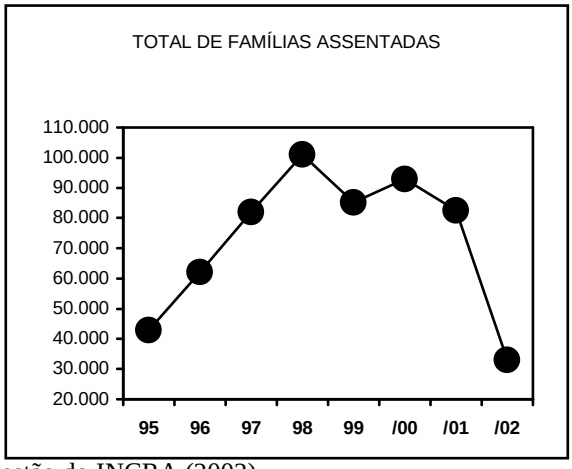


Gráfico 9



Fonte: INCRA-Relatório final do Balanço Global da Gestão do INCRA (2002).

A obtenção se mantém constante de 1995 a 1996, com crescimento até o ano de 1997. A formação desse estoque de terra permite o assentamento de famílias que vai de 40.000 a 100.000 até o ano de 1998 e declínio a partir daí, com forte queda no número de assentamento de famílias a partir do biênio 2000 – 2001.

É possível que, apesar da retração das desapropriações de terras a partir de 1998, o governo manteve o número de assentamentos em torno de 80.000 famílias até o ano de 2000, certamente compensado pelos resultados dos programas de créditos fundiários altamente potencializados no periodo 1999- 2002.

2.5 Conclusões

O contexto descrito é seguramente um obstáculo à ampliação dos assentamentos e a promoção de sua viabilidade, sem a adoção de políticas que não considerem essa e outras singularidades. Política de assentamento desfocada da realidade do semi-árido, regida por padrões universalizados, com intervenções contingentes que representam não mais do que o alívio momentâneo de tensões localizadas e sem o provimento adequado de infra-estrutura

produtiva e social não representarão certamente uma via permanente para solução dos problemas agrários da região.

Conclusões tiradas da pesquisa e estudos “A qualidade dos assentamentos da reforma agrária brasileira” (SPAROVEK, 2003), em relação à aptidão climática, no geral, a identificação e seleção das áreas para o processo de assentamentos foi muito variável regionalmente. A situação preocupante fica por conta da localização dos PA’s no Nordeste e no semi-árido, de aptidão muito restrita, com tendência de localização dos projetos de assentamentos em condições climáticas inferiores à média regional.

Em particular no Estado do Ceará, a maior proporção de projetos de assentamentos está localizada no bioma caatinga. Portanto, estão localizados num ecossistema que apresenta elevada proporção de áreas com baixa fertilidade, deficiência crítica de recursos hídricos pela irregularidade de chuvas e vários outros fatores limitantes que, sem uma política de assentamentos adequada com respeito às suas especificidades, não haverá de gerar unidades econômico-sociais que promova a cidadania das famílias ali instaladas.

Assim, no geral, a maioria dos assentamentos instalados no Nordeste semi-árido pelo INCRA, no período recortado, encontram-se com suas condições de desenvolvimento restringidas pelos vários fatores intrínsecos à região. Nesse estado, a população assentada organiza-se, estrategicamente, com opções de superação representadas por formas coletivas ou mistas de uso com plantio irrigado coletivo, pastagens e rebanho coletivo, culturas de sequeiro individual, e ainda a instalação e utilização de pequenas agroindústrias de forma cooperada (FAO, 1998).

CAPÍTULO 3

RESULTADOS MATERIAIS DO DESENVOLVIMENTO DA POLÍTICA DE ASSENTAMENTOS NO SEMI-ÁRIDO: Os Impactos, os Problemas e as Contradições

Foto 3: Colheita da Produção Coletiva - Assentamento Rajada, Ceará. Foto do autor, 1998.

3.1 Introdução

O quadro natural das áreas destinadas ao desenvolvimento dos assentamentos no semi-árido está condicionado a fatores que afetam o seu desenvolvimento, como a qualidade físico-química dos solos, a disponibilidade de recursos hídricos, a freqüência das chuvas e o relevo. Estes fatores são pré-condicionantes para maior êxito dos assentamentos e também interferem decisivamente no nível de renda das famílias assentadas no interior de um mesmo projeto de assentamento.

Em alguns assentamentos, mesmo com limitações próprias do semi-árido em relação ao quadro natural, estas são minimizadas pela forma como os assentados se organizam espacialmente, mais particularmente no tocante à produção, com destaque para os assentamentos instalados no Estado do Ceará, que tem a sua maior porção territorial no semi-árido.

A disposição espacial no aproveitamento das terras nos assentamentos é determinante no uso agrícola e pecuário e orienta os resultados econômicos a serem alcançados, os quais invariavelmente diminuem com a fragmentação em lotes, o que favoreceu a diferenciação interna no assentamento.

A viabilização dos projetos de assentamentos, portanto, está estritamente condicionada à adoção de sistemas de atividades agropecuárias diretamente adaptadas a esse espaço geoambiental, como também no bioma caatinga, tendo água disponível, no mínimo, para o consumo humano e animal.

Considerando alguns resultados relatados em pesquisas sobre os assentamentos instalados na região semi-árida, é instigante buscar analisar o desenvolvimento, pelo INCRA, da política de assentamentos rurais nessa porção da região Nordeste, com uma visão crítica sobre a validade dessa política, como foi formulada e implementada no período de 1995-2002, para aquele tipo climático e para o ecossistema do bioma caatinga, no tocante aos resultados alcançados, do ponto de vista de contribuição concreta para o desenvolvimento local.

3.2 A dimensão Quantitativa da Política de Assentamentos no Semi-Árido Nordestino

3.2.1 A mobilização dos movimentos sociais e o processo de ocupações de terra

Como visto no Capítulo 1, durante o governo FHC houve crescimento acentuado de conflitos de terras no País, representado principalmente pelas ocupações de terras improdutivas, pois não cumpriam com a função social da propriedade prescrita no Estatuto da Terra e na Lei Agrária de 1993.

A Tabela 4 mostra esse comportamento, considerando o número de ocupações de terras e famílias envolvidas no Nordeste, comparativamente às ocupações ocorridas no Brasil.

De acordo com os dados da tabela, verifica-se que as ocupações no Brasil tiveram um aumento progressivo a partir de 1996 até 1998, mantendo-se no patamar de quase 600 ocupações no ano de 1999. No Nordeste, essa simetria efetivou-se com ligeira elevação no ano de 1998 e pequeno declínio em 1999 e 2000.

Tabela 4
Número de Ocupações de Terra e Famílias Envolvidas no Brasil e Nordeste(1996 – 2003)

Ano	BRASIL		Nordeste		NE/Brasil (%)	
	Ocupações	Famílias	Ocupações	Famílias	Ocupações	Famílias
1996	398	63.080	157	23.091	39,45	36,61
1997	463	58.266	182	20.688	39,31	35,51
1998	599	76.482	244	29.979	40,73	39,20
1999	593	77.612	209	28.533	35,24	36,76
2000	393	64.497	206	31.578	52,42	48,96
2001	259	36.431	84	9.977	32,43	27,39
2002	248	37.708	90	14.057	36,29	37,28
2003	676	124.634	258	38.526	38,17	30,91

Fonte**:** dados CPT – elaboração de Leite et. al. (2004).
Observação dos autores: a partir de 2001 os acampamentos foram somados às ocupações de terras.

Em relação às famílias envolvidas nas ocupações, percebo que em média mais de 60 mil famílias por ano foram envolvidas nas ocupações no período de 1996/2000 (com exceção do biênio 2001-2002). A Região Nordeste, tanto em termos de ocupações como no que se refere à quantidade de famílias, tem uma representação média de 38,8% das ocupações realizadas no País. Também verifico o expressivo peso da região no número de famílias envolvidas nas ocupações, chegando a praticamente metade da quantidade nacional em 2000, denotando forte processo de luta por terra na região, que como vimos no capítulo anterior, apresenta índice elevado de concentração fundiária.

Analisando a tabela a seguir, em termos de participação de cada estado nordestino no conjunto das ocupações e das famílias envolvidas na mobilização de luta por terra no Nordeste, o Estado de Pernambuco concentrou entre 25% (1996) a 80% (2000) do número de ocupações verificadas na região no período de 1996 a 2003. Para os mesmos anos, também registrou uma variação de 23% a 63% no número de famílias envolvidas, respectivamente, denotando uma situação de alta tensão social. Essa situação é confirmada em recente relatório da CPT que aponta o Estado de Pernambuco como aquele com maior índice de conflitualidade do País (CPT, 2004), notadamente na mata do sul do Estado.

Os dados da pesquisa da CPT indicaram, ainda, a presença, no Estado de Pernambuco, de 16 movimentos de luta por terra, caracterizando uma diversidade de agentes locais, para além daqueles já consagrados no plano local, como MST e CONTAG. Os resultados da pesquisa apontam, também, para a expansão, naquele Estado, de movimentos concentrados na Região Sul do País, como a Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar - FETRAF.

O Estado da Bahia aparece na seqüência com índices que se acham entre 10% a 20% do número de ocupações e famílias de todo o Nordeste.

Ainda analisando a tabela a seguir, vejo que o Estado da Bahia também apresentou índice de ocupações representativo, dado que no ano de 1996 detinha 22,29% das ocupações do Nordeste, decrescendo no ano seguinte em torno de 5%, mas mantendo-se no patamar de 16% das ocupações no período de 1997 a 1999, declinando (2000-2001) e retornando a ocorrência de 17,78% das ocupações no ano de 2002.

Os demais estados vêm com índices bem abaixo desses dois citados acima, com maior variação nos anos de 1999 no Estado de Alagoas, que alcançou 22,49% das ocupações, só menor do que o Estado de Pernambuco, crescendo ainda no ano de 2002, quando chegou a 23,33%.

Tabela 5
Total das Ocupações e Participação de Famílias nos Estados do Nordeste (1996-2002)

Ano	AL		BA		CE		MA		PB		PE		PI		RN		SE	
	Oc.	Fam.	Oc.	Fam.	Oc.	Fam.	Oc.	Fam.	Oc.	Fam.	Oc.	Fam.	Oc.	Fam.	Oc.	Fam.	Oc.	Fam.
1996	3,18	8,41	22,29	26,57	4,46	2,94	5,73	10,65	7,64	5,74	25,48	23,53	3,82	2,37	18,47	10,93	8,92	8,85
1997	11,54	10,74	17,58	20,99	1,65	0,77	3,85	3,58	11,54	14,90	40,66	35,93	3,30	6,31	6,04	3,68	3,85	3,10
1998	9,02	14,98	16,39	13,49	1,64	1,97	4,92	2,87	7,79	7,63	50,41	46,24	2,87	2,17	4,51	4,80	2,46	5,86
1999	22,49	28,95	16,75	13,73	1,91	0,35	2,87	1,17	3,35	1,93	44,98	46,50	2,87	3,79	4,78	3,59	0,00	0,00
2000	7,77	10,45	4,37	17,06	1,46	0,58	0,49	0,63	2,43	1,87	80,10	63,48	1,46	1,44	1,94	4,48	0,00	0,00
2001	19,05	18,79	4,76	5,21	3,57	1,39	10,71	7,49	5,95	3,61	52,38	61,30	0,00	0,00	3,57	2,21	0,00	0,00
2002	23,33	24,90	17,78	7,30	4,44	3,13	6,67	7,67	2,22	2,13	31,11	31,62	4,44	1,98	5,56	8,75	4,44	12,52

Fonte: CPT. Dados elaborada pelos autores e reelaborada; (*) Nordeste = 100%

Pesquisa realizada por Leite et al. (2004), que levantou dados sobre a amostra de 49 projetos de assentamento em 23 municípios de cinco estados nordestinos, concluiu que a quase totalidade dos projetos resultou de algum tipo de conflito (ocupação, resistência na terra etc.). Como mostra a pesquisa, em algumas áreas, houve concentração de projetos de assentamentos e adensamento de famílias, o que os pesquisadores denominaram de "manchas"[45] de áreas reformadas, como aquela observada na zona canavieira nordestina, englobando o norte de Alagoas, mata sul e mata norte de Pernambuco, o sul e o brejo paraibano.

Acrescento que essas "manchas" e essa densidade de famílias podem ser também constatadas nos sertões de Canindé, nos Municípios de Canindé e Santa Quitéria no Estado do Ceará, indicando certamente que ali, e nas outras mencionadas, existe a possibilidade de redinamização local (econômica, política e social) a partir da existência dos assentamentos.

3.2.2 Os assentamentos rurais implantados pelo INCRA na região nordeste

Tomando por base os dados do SIPRA[46] de responsabilidade do INCRA e sistematizadas na tabela a seguir, as unidades, nessa fonte de pesquisa considerados os imóveis rurais desapropriados, estão distribuídas dentro da temporalidade do estudo com as respectivas famílias assentadas conforme demonstrado na tabela 6:

[45] Os autores utilizaram na pesquisa o termo "manchas" para representar a concentração de projetos de assentamentos e de famílias assentadas em determinadas partes do País, indicando certa territorialização da reforma agrária. Essas áreas não apresentam necessariamente coincidência com nenhum recorte administrativo ou regional preexistente, algumas abrangendo a pequena parte de um estado, outras envolvendo partes de dois ou três estados da Federação, e também não se explicam pela lógica das políticas federais de reforma agrária, que se pautam por desapropriações isoladas, sem a preocupação com o estabelecimento de áreas prioritárias (LEITE, et. al., 2004).

[46] Conforme relatório gerencial do SIPRA, de responsabilidade da SDM/SD- INCRA, nº 0227 extraído na data de 07 de outubro de 2004.

Tabela 6
Demonstrativo dos Assentamentos Rurais, Número de Famílias e Área no Nordeste – Período de 1985 – 2002

Especificação	1985-1989	%	1990-1994	%	1995-2002	%	Total
Nº Assentamentos	197	7,43	165	6,22	2.291	86,36	**2.653**
Nº de famílias	22.401	12,72	9.241	5,25	144.526	82,04	**176.168**
Área incorporada(ha)	**1.448.056,9989**	**20,10**	**388.139,3809**	**5,39**	**4.772.548,9240**	**71,87**	**6.640.689,3038**

Fonte: Dados do SIPRA/ Relatório Gerencial 0227 de 07/10/2004. Tabulados e sistematizados pelo autor.

Os dados evidenciam um total de 2.653 assentamentos rurais na Região Nordeste entre o período de 1985 – 2002, incorporando uma área superior a 6,6 milhões de hectares, onde estão instaladas 176.168 famílias.

Os dados ainda permitem aferir o fato de que, no período de 1985 – 1989, interregno do lançamento e execução do I Plano Nacional de Reforma Agrária, foi alcançado pelo governo um quantitativo de 22.401 famílias assentadas, em torno de 12% do total de todo o período considerado. O quantitativo de área incorporada do período analisado também é expressivo, com 20% da área total.

Período de completa inércia é observado no qüinqüênio 1990 – 1994 no governo de Collor de Mello e Itamar Franco, cujas ações fundiárias e agrárias patinaram em pífios resultados, tanto em termos de famílias assentadas (9.241 famílias), representando 5,25 % do total, como de área incorporada ao programa (5,39 %).

Acompanhando o comportamento no plano nacional, é notável o fato de que no período de 1995 - 2002 houve maior número de assentamentos criados (86,36%) e, por extensão, maior número de famílias assentadas (82,04%) e área desapropriada (71,87%). Como já comentado, essa performance está estreitamente vinculada às pressões dos trabalhadores rurais sem terra ligados ao MST, MLST, MLT, às federações de trabalhadores rurais na agricultura e a outros movimentos de luta pela terra. Igualmente aqui, as ocupações de terras foram as causas preponderantes para essa dimensão de área incorporada ao programa de assentamentos do governo em âmbito nacional, assim como na região objeto do estudo.

Recorro à pesquisa de Leite et al. (2004), que indicam o número de famílias assentadas no Brasil e no Nordeste. Os autores consideraram dados dos assentamentos referentes ao período de 1964 – 1994 e o período recortado neste trabalho (1995-2002) com uma representatividade da região de 1/3 das famílias assentadas em todo o País. Considerando somente esse último período, o assentamento de famílias realizado pelo INCRA representa 91,29% e as outras formas (Banco da Terra, Crédito Fundiário), com menos de 8,0 %.

Verifica-se na tabela 7 que, somando os dois períodos, os assentamentos alcançam um número acima de 853 mil famílias assentadas, com a Região Nordeste apresentando um quantitativo de 251.648 famílias, ou 29,48% do total, somente abaixo da Região Norte, com 41,49%. Considerando somente o período de 1995 – 2002, é perceptível a idéia de que essa diferença se reduz com o Nordeste, com 33,10% do total, aproximando-se da Região Norte (34,58%). É importante recordar que, especialmente para o período anterior a 1985, o governo federal teve como prioridade estratégica a criação de projetos de colonização na região amazônica como medida de atenuação de conflitos no eixo sul-sudeste.

Tabela 7
Demonstrativo das Famílias Assentadas no Brasil e Nordeste - 1964-2002*

	1964 - 1994		1995 a 2002				
	Total Período	**%**	**INCRA**	**Banco da Terra**	**PCPR**	**Total Período**	**%**
BR	**218.534**	**100,00**	**579.733**	**51.608**	**3.694**	**635.035**	**100,00**
NO	135.138	61,84	219.087	492	0	219.579	34,58
NE	**41.444**	**18,96**	**191.319**	**15.191**	**3.694**	**210.204**	**33,10**
CO	26.196	11,99	105.549	7.653	0	113.202	17,83
SE	7.914	3,62	29.083	9.038	0	38.121	6,00
SUL	7.842	3,59	34.695	19.234	0	53.929	8,49
	Total Período	**%**	**INCRA**	**Banco da Terra**	**PCPR**	**Total Período**	**%**
AL	367	0,89	5.215	943	0	6.158	2,93
BA	15.855	38,26	26.284	2.908	1.216	30.408	14,47
CE	5.746	13,86	26.677	3.000	170	29.847	14,20
MA	10.205	24,62	65.094	2.130	1.469	68.693	32,68
PB	2.172	5,24	12.061	986	0	13.047	6,21
PE	2.945	7,11	17.269	2.584	839	20.692	9,84
PI	1.115	2,69	15.211	1.270	0	16.481	7,84
RN	2.022	4,88	17.436	535	0	17.971	8,55
SE	1.016	2,45	6.072	835	0	6.907	3,29
NE	**41.444**	**100,00**	**191.319**	**15.191**	**3.694**	**210.204**	**100,00**

Fonte: INCRA. Dados re-elaborados pelos autores. (*) Dados de 2002 com resultados até setembro.

Ainda analisando a tabela observo que o maior número de famílias assentadas está situado nos Estados do Maranhão (32,68), vindo logo em seguida o Estado da Bahia (14,47%) e Ceará (14,20%). No que se refere aos assentamentos instalados sob outras formas, há aí uma inversão, com o Estado da Bahia sendo o mais representativo, com 21,83%, seguido pelos Estados do Maranhão (19,05%), Ceará (16,78%) e Pernambuco (4,44%). A modalidade de crédito 'Banco da Terra' responde por mais de 80% do total implantado na contextura regional em relação à modalidade do 'Crédito Fundiário de Combate a Pobreza Rural'.

Outra análise ainda importante a ser feita é a de que o Estado de Pernambuco, mesmo com alto índice de conflitualidade como revelaram as pesquisas citadas anteriormente, assentou em todo o período considerado pelos autores apenas 16,95%, chegando a pífios 9,84% de famílias assentadas no período de maior ebulição da questão agrária, bem abaixo dos Estados do Maranhão, Bahia e Ceará. Aliás, os seis estados restantes (Alagoas, Pernambuco, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe), juntos, somaram 100,461 mil famílias assentadas, ou 38,65% do total.

3.2.3 Os assentamentos rurais implantados pelo INCRA na região semi-árida do nordeste

A mesma referência de dados (SIPRA) combinada com dados do IBGE (2000), permitem sistematizar as informações sobre os projetos criados na região semi-árida nordestina, as famílias assentadas e a área incorporada, indicando os estados e os quantitativos correspondentes.

Na tabela 8 a seguir, que demonstra os assentamentos realizados por estado do Nordeste, com total de municípios, áreas e proporções em relação à região semi-árida (1995-2002), vejo que os Estados do Ceará, Paraíba e Rio Grande do Norte têm maior número de municípios situados no semi-árido, portanto, maior superfície territorial incluída nesse tipo

climático. Verifico também que os Estados do Ceará, Rio Grande do Norte e Bahia apresentam maior expressão do ponto de vista da ocorrência de assentamentos e de famílias assentadas, apontando para um atendimento diferenciado no que tange às suas necessidades de viabilização.

Tabela 8
Assentamentos Realizados por Estado do Nordeste – 1995/2002

Estados	Total Municípios	Municípios no Semi-Árido	% *	Nº de Pás	Área Total dos Municípios no Semi-Árido c/Pas	Área Total dos Pás	% **	Total População Rural	Famílias Assentadas	% ***
Alagoas	102	37	36,27	14	296.154	15.070,2913	5,09	136.296	1.272	0,93
Bahia	417	265	63,55	218	17.875.501	619.333,9532	3,46	1.435.706	14.796	1,03
Ceará	184	150	81,52	393	9.489.362	601.357,6241	6,34	1.135.326	13.134	1,16
Paraíba	223	171	76,68	79	1.681.771	134.703,6512	8,01	265.656	4.042	1,52
Pernambuco	185	122	65,95	69	3.249.280	61.659,3501	1,90	489.992	2.613	0,53
Piauí	222	127	57,21	50	6.490.618	186.961,5950	2,88	185.543	4.964	2,68
Rio Gde do Norte	167	147	88,02	178	2.779.371	343.538,0597	12,36	283.931	11.226	3,95
Sergipe	75	28	37,33	48	559.811	53.710,6693	9,59	135.289	2.118	1,57
Total	**1575**	**1047**	**506,54**	**1.049**	**42.421.868**	**2.016.335,1939**	**49,63**	**4.067.739**	**54.165**	**13,37**

* percentual dos municípios do semi-árido em relação ao total dos municípios do estado.
** percentual da área total dos PAs em relação à área total dos municípios do semi-árido.
*** percentual das famílias assentadas em relação à população rural.
Fonte: INCRA/IBGE/SUDENE

Em números relativos, tendo como referência a fonte já identificada, o Estado do Ceará tem 81,52% dos municípios com assentamentos instalados na região do semi-árido, com um quantitativo de 393 projetos de assentamentos e 13.134 famílias. No Rio Grande do Norte, que tem 88% dos municípios também nessa região, estão instalados 178 projetos de assentamentos e onde vivem 11.226 famílias assentadas, vindo em seguida a Bahia com 63,55% dos municípios no semi-árido e 218 projetos de assentamento, com 14.796 famílias.

Contabilizo, nesses estados mais representativos, 789 assentamentos rurais instalados na região semi-árida do Nordeste - considerando a data da fonte pesquisada - o que representa 75,35% do total e 29,74% do total de assentamentos rurais na região.

São 54.165 mil famílias assentadas na área semi-árida no período de 1995-2002, ou 37,47%, comparativamente ao número de famílias assentadas no Nordeste e 1% no Brasil. Em termos de área incorporada aos assentamentos, são mais de 2,016 milhões de hectares de terra no semi-árido, de um total de 4.772.548,9240 ha.

Verificando a Tabela 9, tem-se, de conformidade com a tabulação e sistematização dos dados extraídos da mesma fonte, o total de 1.195 assentamentos, ou 41,46% do total implantado na região Nordeste, e o correspondente a 45,04% do total até o período de 1995 - 2002, e, ainda, próximo de 30% do total nacional. Isso ainda corresponde a mais de 2,3 milhões de terras incorporadas e mais de 64 mil famílias assentadas, ou cerca de 40% do total instaladas na região. Ainda de conformidade com as informações posta na tabela com relação ao número dos projetos de assentamentos e de famílias, ficaram registrados, no período de 1995 – 2002, 87,78% e 84,61%, respectivamente, do total implantado no semi-árido, acompanhando o mesmo comportamento demonstrado na contextura nacional. A maior expressividade também ficou por conta da área incorporada, representando 35,39% de toda a área desapropriada na Região Nordeste.

Tabela 9
Demonstrativo dos Assentamentos Implantados na Região Semi-árida, Famílias Assentadas e Área Incorporada (por período)

Especificação	1985-1989	%	1990-1994	%	1995-2002	%	Total	%(x)
Nº Assentamentos	83	6,95	63	5,27	1.049	87,78	1.195	45,04
Nº de famílias	6.635	10,36	3.220	5,03	54.165	84,61	64.020	36,34
Área incorporada(ha)	200.710,2346	6,81	133.923,8719	4,55	2..016.335,1939	85,77	2..350.969,3004	35,39

Fonte: Dados do Sistema de Informações dos Projetos de Reforma Agrária – SIPRA / Relatório Gerencial 0227 de 07/10/2004. Tabulados e sistematizados pelo autor[47]. (x) Percentual relativo ao total dos assentamentos implantados no Nordeste

3.3 A Dimensão Quantitativa da Política de Assentamentos na Região Semi-Árida do Ceará

3.3.1 As características fisiográficas e geoeconômicas do Estado

O Estado do Ceará tem área total de 148.825,602 km², onde vive uma população de 8.097.276 habitantes, conforme dados do último censo do IBGE (2002). Cerca de 45% dos habitantes vivem no meio rural, submetidos às intempéries climáticas e a outras adversidades.

Suas características fisiográficas estão delineadas pelas várias regiões do Estado, representadas pela região metropolitana de Fortaleza, o litoral oeste/Ibiapaba, litoral leste/Apodi, as serras úmidas/ Baturité, o sertão central e a região do Cariri/Araripe.

Figura 1

Características Fisiográficas do Ceará
Fonte: IPLANCE, 2004.

[47] Do cômputo geral foram excluídos os projetos de assentamentos instalados no Estado do Maranhão, considerado pelo INCRA como uma região de transição identificada como meio norte correspondendo a 709 projetos de assentamentos, com uma área de mais de 2,991 milhões de hectares e acima de 72,289 mil famílias assentadas.

Terra marcada pela grande variabilidade da distribuição das chuvas, que determina longos períodos de secas, com fortes deficiências hídricas nos rios, de solos e ecossistemas xerófilos e graves conseqüências sociais para sua população, o Ceará apresenta elevada dependência dos recursos naturais e baixos indicadores sociais.

A vegetação é expressão do clima, bem como de outros fatores geoambientais representados pelo relevo, material de origem e pelos organismos, numa interação ocorrente ao longo do tempo e que resulta, também, na determinação de todo o quadro natural, o qual é caracterizado por um revestimento baixo de vegetação arbustivo-arbórea ou arbóreo-arbustiva, e, muito raramente, arbóreo, comportando folhas miúdas e hastes espinhentas adaptadas para conter os efeitos de uma evapotranspiração muito intensa.

As precipitações, por outro lado, mesmo na área submetida à semi-aridez, exibem quadros muito variados, com o Estado possuindo cinco tipos climáticos, quais sejam:

- tipo climático árido, com médias de precipitações anuais de 566 mm, nas regiões de maior irregularidade de chuvas, como nos Municípios de Irauçuba e Tauá;
- tipo climático semi-árido, com precipitações anuais de 852 mm, no qual se destacam os Municípios de Sobral, Pedra Banca, Aracati, Campos Sales e Quixadá;
- tipo climático seco e subúmido, com médias de precipitações anuais de 1.251,5 mm, com ocorrências nos Municípios de Crato e Fortaleza;
- tipo climático úmido subúmido, com médias de precipitações anuais de 1.232 mm, onde se localizam os Municípios de Tianguá e Uruburetama;
- tipo climático úmido, com médias de precipitações anuais de 1.505 mm, com ocorrências nos Municípios de Ubajara, Guaramiranga e Viçosa do Ceará.

Apenas o regime de temperatura mantém certa regularidade, já que a quase totalidade do Estado é submetida a médias térmicas superiores a 18ºC, com a temperatura média do mês mais quente superior a 27º C, configurando o caráter de clima quente ou megatérmico do tipo isotérmico. Historicamente, as potencialidades de recursos naturais disponíveis foram determinantes do processo de povoamento e colonização da região.

Suas terras, com as diversas associações de solos do tipo podzólico vermelho-amarelo eutrófico e distrófico, bruno não cálcico, planossolo solódico, litólicos e areias quartzosas, apresentam limitações de moderadas a fortes para a produção sustentada de determinados tipos de culturas, observando-se as condições de manejo considerado. Essas limitações reduzem a produtividade e os benefícios, ou então aumentam os insumos necessários, de tal maneira que os custos só seriam justificados precariamente.

A porção semi-árida do Estado se estende por 150 municípios, conforme estabelecido por Portaria do Ministério da Integração Nacional - MIN, de 10 de março de 2005[48], verificando-se a ocorrência de assentamentos rurais em 85 desses municípios, com projetos em suas várias fases de desenvolvimento.

As condições ecológicas típicas do semi-árido estão representadas nas depressões interplanálticas, onde predominam as caatingas, e que contrastam com áreas das chapadas, onde predominam os cerrados, campos rupestres e diferentes tipos de florestas nas regiões de serras.

Um dos maiores problemas associados ao tipo climático de semi-árido do Estado é o elevado grau de degradação ambiental gerado pela utilização de recursos rudimentares e desajustados do potencial tecnológico e das limitações da natureza. Isso desencadeia o empobrecimento dos solos, dos recursos hídricos e da cobertura florística, cujo resultado produz a desertificação[49], que é uma conseqüência das mais impactantes. O bioma das

[48] Portaria do Ministério da Integração Nacional, de 10 de março de 2005, que atualiza os municípios pertencentes à região semi-árida, como resultado do Grupo Interministerial instituído pela Portaria nº 6, de 29 de março de 2004.

[49] Fenômeno natural cujas relações causais estão referidas ao clima e ao uso inadequado dos recursos naturais.

caatingas é, certamente, o que têm sofrido maior degradação, pelo uso desordenado e predatório, nos últimos 400 anos.

Pesquisas conduzidas pela Fundação Cearense de Meteorologia e Recursos Hídricos (FUNCEME, 1993), com base na análise de imagens satélite, constatam que 10,2% (15.130 km^2) do Território cearense estão em processo de desertificação. Esse fenômeno já foi verificado de forma preocupante em municípios como Irauçuba, Jaguaribe e Tauá, resultado de uma mudança climática ainda mais séria.

Outras pesquisas e ensaios técnicos de entidades como a EMBRAPA e organizações não governamentais ligadas ao assunto, como a Associação do Semi-árido Brasileiro (ASA) e o Instituto do Milênio do Semi-árido - IMSEAR apontam as causas para este estado de desertificação, desde modelos inadequados às condições físicas e culturais até o distanciamento entre o conhecimento gerado no meio acadêmico e as populações locais.

De modo mais particular, essas entidades citam os fatores:

- manejo e utilização incorreta do solo, com o uso intensivo do solo na agricultura;
- a utilização da terra acima da capacidade de suporte (sobrepastoreio);
- o desmatamento desordenado; queimadas; extrativismo de madeira;
- a irrigação malconduzida; e
- a mineração.

Há um déficit hídrico no Estado que também é assinalado e que de longe representa o pior fenômeno natural, o qual decorre de:

- ao elevado potencial de perda de água por evapotranspiração, que chega a 2.500 mm ao ano;
- escassez de rios perenes, que garantam a qualidade e quantidade de água suficiente para a subsistência das populações locais;
- baixo nível de aproveitamento das águas das chuvas - os reservatórios são poucos e não adaptados, tendo sido utilizada, até hoje, a tecnologia dos grandes açudes, que concentram a água em amplos e espaçosos reservatórios (grandes espelhos de água) que facilitam a evaporação; e
- armazenamento e utilização da água por processos de escoamento de pontos mais altos para o acúmulo em pontos mais baixos dos terrenos.

Essas entidades igualmente apresentam algumas opções em relação ao meio ambiente no semi-árido, propondo a priorização de algumas das linhas de pesquisa voltadas para um melhor conhecimento da biodiversidade e seu uso pelas populações locais, o que deve constituir a base de qualquer programa que vise ao desenvolvimento sustentável da região.

A biodiversidade do semi-árido cearense, todavia, representa um recurso vital para as populações locais, com o aproveitamento por estas de várias espécies de plantas utilizadas para o extrativismo, como as oleaginosas e também para o consumo, como as plantas frutíferas. Estudos revelam a insuficiência de pesquisas de melhoramento, especialmente para a exploração de plantas ornamentais, onde o potencial de cactos, bromélias, orquídeas e sempre-vivas representa um mercado crescente em todo o mundo. Pesquisas nestes grupos certamente poderão representar nova e importante fonte de renda para a população da região.

3.3.2 Aspectos da economia do Estado

No tocante à economia, o Estado detinha em 1995 2,3% do PIB Nacional. Entre 1971 e 1996, sua taxa de crescimento anual foi de 5,0%, enquanto a taxa de crescimento do Nordeste foi de 4,5% a.a. Entre as economias estaduais do Brasil, a do Ceará se destacou nos últimos dez anos pelo ajuste das contas públicas, o incremento nos investimentos do governo e da iniciativa privada, destacando-se a construção do porto do Pecém e parte do seu complexo industrial portuário, o Aeroporto Internacional Pinto Martins, o açude Castanhão e

um vigoroso crescimento econômico nas áreas urbanas e nos setores industrial e de serviços, principalmente o turismo.

Sob a perspectiva setorial, no entanto, a evolução recente da economia cearense caracteriza-se por forte decréscimo nas atividades agropecuárias em relação aos demais setores, como reflexo da desarticulação da economia rural em virtude do colapso da cultura do algodão, que formava a base da exploração agrícola e mantinha a lavoura de subsistência e pecuária extensiva. Dados do IPLANCE mostram que, enquanto em 1970 a agropecuária participava com 15,78% do PIB estadual, em 1995, houve decréscimo de 7,05%, em 1997 essa participação cai para 5,72% e em 2000 respondia apenas por 5,62% do PIB (CEARÁ, Governo do Estado, IPLANCE, 2000).

Esse processo regressivo na participação do setor agropecuário no PIB estadual está vinculado a algumas escolhas do governo para o crescimento do Estado, quais sejam: a prioridade da política de governo para a ampliação do parque industrial e para a expansão do turismo e do setor de serviços.

Em contrapartida, diversos fatores influíram para o baixo desempenho do setor, com a redução na geração de emprego, quais sejam: falta de investimentos em pesquisas; desmantelamento do sistema de assistência técnica, produzindo uma carência injustificável nesse setor de serviços; escassez de recursos financeiros para investimentos e custeio para a agricultura e pecuária; insuficiente infra-estrutura produtiva e social; estrutura fundiária concentrada com inadequado uso dos solos férteis, principalmente nas regiões dos vales e tabuleiros.

O setor industrial vem ampliando significativamente sua contribuição na formação do PIB, firmando-se como o setor mais dinâmico em matéria de expansão e crescimento. Entrementes, o setor de serviços mantém-se como aquele de maior participação na formação do produto interno do Estado.

Embora os indicadores econômicos do Estado, em períodos mais recentes, evidenciem desempenho acima do padrão regional-Nordeste, sob o aspecto social, o aumento de riqueza e de rendas produzidas não foi capaz de ensejar transformações radicais no perfil geral do subdesenvolvimento estadual. Assim, alguns dos indicadores sociais mostram que as condições gerais de vida da população no Ceará permanecem ainda insatisfatórias, excetuando-se os programas especiais dirigidos para o setor de saúde com melhoras nos índices de mortalidade infantil, ainda muito distante se comparadas às taxas dos Países mais avançados.

3.3.3 A posse e a propriedade da terra no Ceará

Ao longo de várias décadas, poucas foram as ações duradouras que permitissem um melhor ordenamento fundiário mais equânime com necessidade de crescimento e desenvolvimento do Estado. Não é desnecessário enfatizar que a estrutura fundiária do Estado é concentrada e, como identifica Alencar (2005), “antagônica e atual”, caracterizada pela dualidade latifúndio *versus* minifúndio.

Essa situação remonta à Lei nº 601, de 1850, regulamentada pelo Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854, dispositivo esse que institui a primeira norma do Direito agrário brasileiro, determinando a proibição de ocupações das terras devolutas e a obrigatoriedade de sua posse mediante compra em dinheiro, a legitimação das ocupações condicionada à sua publicação e a revalidação das sesmarias e concessões.

Os efeitos provocados por esse sistema estendem-se até os nossos dias, quais sejam: a propriedade privada e concentrada da terra, que provoca, por extensão, relações espoliadoras e de exploração com as diversas categorias de trabalhadores rurais como parceiros,

arrendatários, posseiros, assalariados, trabalhadores temporários, moradores e pequenos ocupantes de terra.

Vários dispositivos[50] "disciplinadores" do uso e propriedade das terras no Ceará foram editados pelos governantes estaduais e certamente vieram favorecer os interesses privados, ao tempo em que ampliou a posse das já vastas extensões de terras nas mãos de grandes fazendeiros, comerciantes e profissionais liberais, os quais objetivavam cada vez mais a disponibilidade de áreas para a exploração pecuária e com isso, por extensão, criar mecanismos de sujeição e expropriação dos trabalhadores rurais.

Essa estrutura da posse a propriedade e o uso das terras do Estado consolidaram-se ao longo de todo esse período de legislações fomentadoras da concentração fundiária, cuja necessidade de intervenção governamental, no sentido de modificá-la, não foi devidamente considerada ao longo das promulgações das Constituições Federais de 1946 e 1988, do Estatuto da Terra de 1964 e da Lei Agrária nº 8.629/93.

Na Tabela 10, a seguir, a estrutura fundiária do Estado pode ser demonstrada, contabilizando o número de imóveis rurais cadastrados conforme os dados do SNCR (Sistema Nacional de Cadastro de Imóveis Rurais)[51] gerenciado pelo INCRA e categorizados segundo os termos da Lei Nº 8.629/93.

Tabela 10
Número de Imóveis Rurais no Ceará, por categoria, INCRA, 2000

Categoria de imóveis rurais	Imóveis		Área	
	Nº	%	Ha	%
Menos de um módulo fiscal	94.024	69,76	1.763.026,70	18,56
Pequena propriedade	31.945	23,70	3.103.645,40	33,18
Média propriedade	7.497	5,57	2.599.752,30	27,79
Grande propriedade	1.316	0,97	1.885.434,30	20,16
Total	**134.782**	**100,00**	**9.351.858,70**	**100,00**

Fonte: INCRA, Sistema de Cadastro Rural, 2000. Org. Alencar, Francisco Amaro Gomes de.

Para ter uma melhor compreensão do comportamento da estrutura fundiária do Estado na forma como estão categorizados os imóveis rurais na tabela, faz-se necessário discorrer sobre a Lei nº 8.629/93, que, em seu art. 4º, regulamentou os dispositivos da Constituição Federal de 1988, no Capítulo III, Título VII, relativos à reforma agrária e que utiliza para a definição da dimensão dos imóveis rurais as seguintes classificações:

a) *minifúndio*, conceito oriundo do Estatuto da Terra, Lei n.º 4.504, de 30 de novembro de 1964, que definia minifúndio como o imóvel rural com dimensão inferior a 1 (um) módulo rural[52];

[50] No Ceará, a partir de então (1891), os governos estaduais publicaram a Lei nº 32/92, a Lei nº 1.452 de 02 de outubro de 1917, regulamentada pelo Decreto-Lei nº 140, de 05 de julho de 1918, que revogou a Lei anterior; a Lei nº 285, de 04 de janeiro de 1957, regulamentada pelo Decreto nº 96, de 14 de janeiro de 1938, que criou o Departamento de Terras e Colonização.

[51] O SNCR foi instituído em 12 de dezembro de 1972, por meio da Lei nº 5.868 e tem por finalidade primordial fornecer a integração e sistematização da coleta, pesquisa e tratamento de dados e informações sobre o uso e posse da terra, levantadas de forma a cumprir as finalidades previstas na sua lei de criação.

[52]Por definição, o módulo rural é a área máxima fixada para cada região e tipo de exploração. Com o advento da Lei n.º 6.746/80, que estava diretamente vinculada ao ITR, o módulo considerado passou a ser o módulo fiscal, estabelecido para cada município e que contempla: o tipo de exploração predominante no município; renda obtida com a exploração predominante; Outras explorações existentes no município que, embora não predominantes, sejam significativas em função da renda e da área utilizada; e o conceito de propriedade familiar.

b) *pequena propriedade*, imóvel que compreenda uma área entre um e quatro módulos fiscais;

c) *média propriedade*, imóvel que compreenda uma área entre quatro até quinze módulos fiscais;

d) *grande propriedade*, o imóvel rural que detém área igual ou superior a quinze módulos ficais.

Por definição, o imóvel rural, para fins de cadastro rural, é: *o prédio rústico, de área contínua, qualquer que seja sua localização, que se destine à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal ou agroindustrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada* (Estatuto da Terra, Lei nº 4.504/64).

Com base nessas definições e tomando em referência as estatísticas cadastrais do INCRA, ano de 2000, verifico que no Estado foram cadastrados 134.782 mil imóveis rurais, numa área de 9.351.858,70 ha (nove milhões, trezentos e cinqüenta e um mil e oitocentos e cinqüenta e oito hectares e setenta centiares), ou, 63,69% da área territorial do Estado.

Mesmo levando em conta essa cobertura de pouco mais de 60%, constato que os minifúndios predominam em termos de quantitativo de imóveis rurais nessa categoria, com 69,76%. Os imóveis rurais categorizados como pequena propriedade participam com 23,70% do total, ocupando 33,18% da área. Por outro lado, apenas 0,97% dos imóveis categorizados como grande propriedade açambarcam uma área superior à área total dos minifúndios.

Se computar o total de imóveis rurais nas categorias *minifúndio* + *pequena propriedade*, verifico que o conjunto desses imóveis totaliza 93,46% numa área correspondente a pouco mais de 51% do total da área, pouco mais da quantidade da área que acoberta o número de imóveis classificados como *grande propriedade*.

É importante observar a natureza dos dados cadastrais que, por serem declaratórios, podem retratar um panorama distorcido da realidade fundiária. Conseqüentemente, a fidedignidade das informações estatísticas cadastrais, dada sua origem, é particularmente vulnerável, em razão da qualidade da informação prestada pelo proprietário. Isso pode ocorrer por ocasião do cadastramento do imóvel rural no INCRA por meio da informação do seu detentor, se for informada corretamente a distribuição das áreas dos imóveis rurais e sua destinação, as estatísticas relativas à área refletirão a realidade.

De outro lado, se essa informação, por motivos diversos, estiver inconsistente, as estatísticas refletirão, inevitavelmente, distorções que, por vezes, nem a minuciosa crítica e a depuração dos dados coletados, dentro dos mais rigorosos padrões científicos, minimizam os efeitos oriundos de uma informação tendenciosa ou manipulada. Tal anomalia, certamente, compromete as análises, inferências e deduções realizadas sobre as informações desta base de dados, sendo necessárias posteriores normalizações e críticas das informações coletadas.

Mesmo assim considerando, os dados se revelam insofismáveis do ponto de vista da concentração da propriedade da terra no Estado do Ceará e se refletem no índice de Gini[53], situado em níveis consideravelmente elevados, demonstrando uma distorção no uso e posse da terra.

3.3.4. Programas de governo no Estado do Ceará

A assunção de Tasso Jereissati ao governo do Estado do Ceará para o quadriênio 1987 – 1990, no interregno da operacionalização das ações previstas no I PNRRA, e sob égide, já em 1986, do Plano Regional de Reforma Agrária[54], foi acompanhada da formulação do

[53] Indicador que mede as tendências de concentração da propriedade da terra.

[54] As metas do PRRA-CE previam para o período de 1985 – 1989 o assentamento de 50.100 famílias numa área de 1.500.000 ha, sendo: 5.400 famílias no período de 1985 – 1986; em 1987, 10.700 famílias; em 1988, 16.100 famílias; e em 1989 o assentamento de 17.900 famílias.

programa de governo denominado Plano de Mudanças, referido ao período de 1987 – 1991. (CEARÁ, Governo do Estado, 1987).

O Plano previa uma reforma agrária abrangente que democratizasse a estrutura fundiária prometendo uma "verdadeira revolução social e econômica no campo" (CEARÁ, Governo do Estado, 1987).

Com essa intenção, o governo assumiu os pressupostos dos PNRA e PRRA, incorporando-os às ações prioritárias regionais e intersetoriais prescritas no Projeto 'Muda Sertão'.

As ações prioritárias de curto prazo foram incluídas num plano para os três primeiros meses da gestão de Tasso Jereissati, intitulado de Plano dos 100 dias, que tinha como diretrizes gerais: a nacionalização do uso dos recursos; a busca da eficiência e da eficácia; a participação dos beneficiários; descentralização das ações; articulação e integração institucional; avaliação conjunta governo-comunidade; e austeridade administrativa (CEARÁ, Governo do Estado, 1987).

Outros programas em execução foram preservados, tais como: o Projeto Nordeste, o Programa de Reforma Agrária e o Programa de Irrigação do Nordeste.

Especificamente em relação à questão fundiária e de reforma agrária, o governo assumiu a noção de que as medidas necessárias seriam adotadas no sentido de alcançar as metas já previstas no PRRA, promovendo nos 100 dias o assentamento de mil famílias em áreas desapropriadas com grande articulação dos órgãos estaduais de fomento à agricultura com o INCRA no Estado.

No campo administrativo, o governo tomou algumas medidas com vistas a dar condições de operacionalizar e conferir agilidade à reforma agrária, quais sejam:

- reformulação do órgão estadual de terras, transformando o ITERCE (Instituto de Terras do Ceará) em seu sucessor IDACE (Instituto de Desenvolvimento Agrário do Ceará), com a missão de desenvolver ações de articulação com as instituições federais promotoras da política de cunho agrário nacional;
- edição do Decreto nº 10.224/88, que instituiu o procedimento administrativo para criação de PAs estaduais, tendo esses prioridades nas ações desenvolvidas pela Secretaria de Agricultura e Reforma Agrária e suas vinculadas; e
- criação do Grupo Executivo de Reforma Agrária - GERA pela Portaria nº 1.294 de 13 de novembro de 1987, do secretário da Seara.

Nesse particular, é preciso dar destaque à constituição do GERA já que este possuía como objetivo "apoiar o processo de implantação da reforma agrária no Ceará, por meio da integração inter e intra-institucional" (...).

O GERA ainda definiu que "a assistência técnica atenderia a todos os assentamentos (...)". Contariam os assentados "com técnicos designados pelas diversas instituições dos governos federal, estadual e municipal" (...).

Passado os períodos Collor e Itamar, cujas intenções e propostas relativas à reforma agrária não passaram de anúncio de metas - por sinal não cumpridas - o programa do Governo do Estado para o período de 1995/1998, denominado 'Ceará Avançando nas Mudanças' e respectivo 'Plano de Desenvolvimento Sustentável', assegurava que este possuía horizonte temporal até 2020, calcado nos princípios da sustentabilidade ambiental, social, econômica e política de longo prazo. A base de sustentação seria a "participação da sociedade, com a descentralização e integração dos desequilíbrios".

Tiveram destaque no plano as ações relacionadas ao subprograma Organização Fundiária, que tinha por finalidade "definir e executar a política agrária no Ceará, com vistas a democratizar a posse e otimizar o uso da terra por meio de um conjunto de ações voltadas a promover a reestruturação fundiária, fortalecendo e expandindo em um enfoque de sustentabilidade, a agricultura familiar cooperada".

Diferentemente dos outros planos, que sempre acompanharam as diretrizes do programa federal, esse Plano de Desenvolvimento Sustentável alçou vôo próprio, com destaque para a "reestruturação fundiária, a democratização do acesso e uso da terra, a diminuição da ociosidade do latifúndio, a promoção da regularização fundiária, o aumento da produção e da produtividade e a oferta de empregos".

As metas (ambiciosas) estabelecidas[55] requereriam para o seu alcance a reformulação da Lei Estadual de Terras, a reativação do GERA e do Conselho Estadual de Agricultura, bem como a alocação de recursos para o Fundo Agrário Rotativo de Terras do Estado[56], que previa a compra e venda de imóveis rurais. Ainda seria necessário criar condições políticas, jurídicas e institucionais com parcerias com o INCRA, os municípios, instituições de crédito e organizações não governamentais, além de assistência técnica, educação, saúde, infra-estrutura e capacitação dos beneficiários.

A partir de 1999, com a reeleição de FHC e o lançamento de sua política de 'Desenvolvimento Rural com base na expansão da Agricultura Familiar e sua inserção de Mercado', que ficou conhecido como 'novo mundo rural' e o anúncio, pelo governo, da 'Nova Reforma Agrária', o governo do Estado do Ceará, ainda na gestão do segundo mandato de Tasso Jereissati, anunciou o programa 'Consolidando o Novo Ceará. Plano de Desenvolvimento Sustentável – 1999/2002', que se propunha a dar continuidade aos programas imediatamente anteriores.

Destaco como os programas principais que engendraram perspectivas de amenização das agruras da população do campo e de ascensão econômica e social de seus integrantes, os seguintes:

O Projeto Áridas no Ceará

Os trabalhos do Projeto Áridas no Ceará assentaram-se sobre uma base conceitual de 'desenvolvimento sustentável' similar àquela seguida por outros grupos de trabalho do Nordeste, cujo conteúdo pode ser encontrado no Documento Básico[57].

O principal produto do Projeto Áridas no Ceará pôde ser verificado no Plano do Governo Tasso Jereissati, eleito no ano de 1994, o qual incorporava o conceito de 'desenvolvimento sustentável' como estratégia política de se fazer avançar o processo de mudanças iniciadas em 1987.

Com base na idéia do desenvolvimento sustentável, o governo do Ceará, em seu Plano de Governo de 1995/98, pretendeu ascender a outra etapa do crescimento da economia local, dando um salto qualitativo pela redistribuição: "... no âmbito da educação e saúde, como no do combate à pobreza e criação de empregos para promover a redistribuição de renda de forma mais eqüitativa".

Projeto Dom Helder Câmara

O Projeto inspirado em Dom Helder Câmara desenvolveu um programa de ações referenciais para o desenvolvimento sustentável do semi-árido, buscando garantir a inserção

[55] As metas estabelecidas para o quadriênio foram: redistribuição de 60.000 ha, atendendo a 1.500 famílias; aquisição de 32.000 ha para o reassentamento de 1.000 famílias oriundas das obras hídricas; reorganização fundiária de 27.000 ha para os minifúndios, beneficiando 900.000 famílias; regularização fundiária de 106.000 imóveis com a expedição de 35.000 títulos de propriedade no litoral e em áreas de projetos especiais, como o Canal do Trabalhador e Castanhão.

[56] No seu Art. 6º, o Decreto nº 12.614 / 96, instituinte do fundo que estabelece ser este constituído de recursos do projeto São José – Projeto de Combate à Pobreza Rural no Ceará, oriundo do contrato de empréstimo 3918/BR com o Banco Mundial.

[57] *Projeto Áridas – uma estratégia de desenvolvimento sustentável, Documento Básico*, SEPLAN-PR, Brasília, 1994.

competitiva, não subordinada, e o *empowerment* de trabalhadores (as) assentados (as) e agricultores (as) familiares na formação, implementação e controle social de políticas públicas. Sua missão é contribuir para o desenvolvimento humano-local-sustentável-integrado, contemplando o fortalecimento da cidadania e as perspectivas de gênero, geração e etnia.

O objetivo global do projeto era minimizar as causas e os impactos negativos da degradação de terras sobre a integridade dos ecossistemas do bioma caatinga, mediante a implementação de sistemas de uso e manejo sustentáveis das terras, como a implantação de cisternas, a construção de barragens subterrâneas e sucessivas e sistemas de irrigação.

Sua atuação se restringe aos Estados do Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco e Sergipe nos seguintes territórios: sertão do Cariri (PB), 600 famílias em sete municípios; sertão do Pajeú (PE), 700 famílias em nove municípios; Apodi (RN), 700 famílias em cinco municípios; sertão (SE), 300 famílias em seis municípios e sertão central (CE), 1.120 famílias em quatro municípios. O trabalho é feito em parceria com as comunidades e organizações governamentais e não governamentais e se fundamenta no conceito da convivência com as características climáticas predominantes na região semi-árida.

Esse projeto desenvolveu no período recortado, uma parceria com o INCRA para o atendimento aos assentamentos rurais no semi-árido na perspectiva há pouco relatada. O Relatório do Balanço do INCRA (2000) indica que ao término do contrato, em 31 de dezembro de 2002, tinham sido executados 78% do crédito desse projeto e, entre 1998 e 2002, ocorreu um incremento importante no pagamento de juros em razão da crescente variação cambial. O peso dos serviços da dívida no orçamento do INCRA para atender ao desenvolvimento sustentável dos assentamentos ficou em 3,1% sobre o orçamento total, alcançando a 6% no orçamento dos programas finalísticos (assentamentos + consolidação + emancipação).

O Projeto de organização fundiária no Estado do Ceará

O desenvolvimento de ações de organização fundiária sob a responsabilidade do Estado do Ceará, a partir do ano de 1986, foi caracterizado, conforme concepção de seus programas estaduais, com o sentido de complementar as ações do programa de assentamento desenvolvido pelo governo federal. Tinha como objetivo "definir e executar a política agrária do Ceará, com vistas a democratizar a posse e otimizar o uso da terra, e por meio de um conjunto de ações voltadas a promover a reestruturação fundiária, fortalecendo e expandindo, com um enfoque de sustentabilidade, a agricultura familiar". Ou ainda; com a aquisição de terra e a criação de assentamentos rurais "criar condições política, jurídica e institucionais para dinamizar o processo de reforma agrária"[58].

Cita Alencar (2005) que, no período de 1986 a 1989, com a orientação do PDSFN/PAPP e para atender aos objetivos do I PRRA-CE, o Estado do Ceará adquiriu em 1988 o imóvel rural denominado Bandeira/Mato Grosso/Cachoeira Cercada situado nos Municípios de Canindé e Itatira, bastante emblemático no Estado, beneficiando 72 famílias em 3.375 ha. Segue-se o período de 1991 a 1994 no qual (1993) as ações fundiárias ocorreram com a compra de 10.615 ha e o assentamento de 300 famílias distribuídas em 14 imóveis (ALENCAR, 2005).

[58] Programa de governo do Estado para o período de 1995 – 1998, denominado *Ceará avançando nas mudanças. Plano de Desenvolvimento Sustentável*. O Plano tinha um horizonte temporal que alcançará até o ano de 2020 e continha propostas de sustentabilidade ambiental, social, política e econômica de longo prazo. Para tanto, contará com a participação e parceria da sociedade civil, com a descentralização e integração das ações no intuito de regionalização com a redução dos desequilíbrios (ALENCAR, 2005).

De acordo com dados do IDACE, tem-se, retrospectivamente, que o período de razoável desempenho das ações de assentamento de famílias se referiu ao governo de Ciro Gomes (1991 – 1994), correspondente ao governo de Itamar Franco no plano federal, no qual foram negociadas por compra, especificamente no ano de 1993, 14 propriedades rurais com uma área de 10.615 ha, acolhendo 300 famílias.

Programas de compra e venda de terras no Ceará

Para operacionalizar programas de compra e venda de terras no campo cearense, o governo do Estado foi fortemente influenciado pelo Banco Mundial para a utilização do mecanismo de mercado sob o disfarce da 'complementaridade' à ação do governo federal, forte conotação participativa, descentralização e desburocratização do processo com os trabalhadores rurais interessados, recebendo financiamento para a negociação direta com os proprietários e a compra de propriedades rurais, 'sem a presença do Estado'.

As vantagens atribuídas pelo Banco Mundial ao modelo de reforma agrária de mercado, em contraposição ao modelo tradicional de reforma agrária 'conduzido pelo Estado', foram assim resumidas por João Márcio (2004):

i. Pelo fato de o subsidio ser igual ou menor do que aquele oferecido pelo modelo 'tradicional', haveria uma poupança líquida de recursos pela sociedade;
ii. por ser um modelo 'dirigido pela demanda' e descentralizado, favoreceria a participação e a autonomia dos beneficiários, estimularia ações criativas para a superação de dificuldades e corresponderia às necessidades e à realidade local;
iii. estimularia a cooperação, na medida em que estabeleceria a aquisição de terras e o financiamento via associações;
iv. incentivaria o desenvolvimento produtivo, seja porque fornece recursos a fundo perdido para tal fim, seja porque estimula o associacionismo e a busca de soluções cooperativas;
v. estimularia a criação e/ou dinamização dos mercados de terra, requisito básico pra a melhoria da eficiência econômica;
vi. contribuiria para a formalização dos direitos de propriedade, na medida em que, por um lado, só transacionam imóveis titulados e, por outro, dá origem a novos proprietários;
vii. estimularia o desenvolvimento dos mercados financeiros rurais, na medida em que novos proprietários com títulos seguros passariam a transacionar nos mercados de terra e a demandar crédito; e
viii. corresponderia aos imperativos da liberalização das economias domésticas, a qual pressupõe a fluidez das relações mercantis em todos os setores.

Nessa perspectiva, quatro programas foram desenvolvidos no Estado do Ceará, quais sejam: Programa de Reforma Agrária Solidária; Projeto Cédula da Terra; Programa Fundo de Terras e da Reforma Agrária - Banco da Terra; Projeto Crédito Fundiário e Combate à Pobreza Rural.

a) O Programa de Reforma Agrária Solidária do Projeto São José

O programa surgiu do acordo de empréstimo 3918 – BR, com apoio financeiro do Banco Mundial (60% do financiamento), combinado com financiamento do componente 'Ação Fundiária do Projeto São José' (40%), sustentado pelo Fundo Rotativo de Terras[59] e tinha como objetivo a aquisição de propriedades para assentamentos rurais com garantias de

[59] O Fundo Rotativo de Terras (FRT) foi criado pela Lei nº 12.614, de 07 de agosto de 1996, regulamentada pelo Decreto nº 24.239, de 04 de outubro de 1996, administrado pela Secretaria de Reforma Agrária do Estado.

investimentos em infra-estrutura para os mutuários, na perspectiva de seu desenvolvimento econômico e social sustentável.

O programa se apresentou maquiado com a concepção de que se trataria de um processo altamente descentralizado, desburocratizado, de ação direta entre os proprietários rurais - bastante interessados por sinal em serem atendidos por essa 'abordagem inovadora' - e as comunidades de trabalhadores[60] 'organizadas' em torno de associações criadas tempestivamente para obter esse tipo de financiamento, entidades essas nem sempre sustentadas por forte vontade coletiva nem por sólida condição associativa.

A idéia era a de que 'os beneficiários' do programa - prefiro denominá-los mutuários - trabalhadores rurais sem terra, os minifundiários, parceiros e posseiros, passariam a ter a responsabilidade de identificar, planejar e executar os seus projetos de desenvolvimento, incluindo a terra e demais investimentos de infra-estrutura, produtivos e sociais (CEARÁ, Governo do Estado, 1996, p.5, In: ALENCAR, 2005).

Portanto, as entidades 'associativas' viriam substituir o Estado na condução de uma política que se esperava ser pública e passaria a ser de caráter privado, com os mutuários assumindo a operacionalização de atividades operacionais complexas, como o planejamento e execução de 'projetos de desenvolvimento'.

Com características de um projeto-piloto e com duração para o ano de 1997 tinha como propósito funcionar como gerador de experiências para subsidiar um programa de maior abrangência regional. Os resultados, após o seu horizonte temporal de um ano, ficaram representados pela constituição de 44 unidades agrícolas em 23.624,30 ha e atendimento de 694 famílias de uma meta de 800, com recursos despendidos da ordem de R$ 3.997.701,44 de um total de US$ 4,0 milhões.

b) Projeto Cédula da Terra (1997 – 2000)

Considerado projeto-piloto, o Cédula da Terra foi criado a partir da experiência do Projeto São José e também teve o apoio financeiro do Banco Mundial por meio do acordo de empréstimo 4147 – BR e os auspícios do Ministério Extraordinário de Política Fundiária - MEPF e assessoria do Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural - NEAD.

O programa apresenta a mesma concepção e sistemática do programa anterior, compreendendo em seu formato dois subprogramas, quais sejam: o Subprojeto de Aquisição de Terras - SAT, que financiou a compra da terra com recursos originados do Banco Mundial com a interveniência do MEPF/NEAD, e o Subprojeto de Investimento Comunitário - SIC, que financiou os investimentos comunitários[61]. A meta era atender 3.000 famílias no período de 1997 a 2000, com um investimento de US$ 30 milhões.

O Programa teve como prazo efetivo de execução o início de julho de 1997 e conclusão em dezembro de 2002, com a implantação de 114 unidades em 75.536,62 ha e o atendimento efetivo de 2,0 mil famílias financiadas até o ano de 2000 (IDACE, in: ALENCAR, 2005).

---

[60] O público prioritário eram trabalhadores rurais sem terra, os minifundiários, desde que organizados em associações; fossem chefes de família ou arrimos; maiores de idade ou emancipados; tivessem experiência com agricultura e pecuária; tivessem intenção de comprar terras; assumissem o compromisso de reembolsar ao FRT do Ceará o valor desembolsado para a compra da terra de acordo com as condições de ter área adequada para exploração da agricultura e pecuária e requerer baixos investimentos adicionais para viabilizar a sustentabilidade das famílias. Os recursos liberados teriam que ser reembolsados à conta do FRT num prazo de quinze anos, com quatro anos de carência, com taxas juros de longo prazo (TJLP) sujeitas às flutuações do mercado, com atualizações incidentes sobre o saldo devedor e ainda taxa de remuneração do agente financeiro de 1% a titulo de comissão do repasse.

[61] Para mais detalhes ver *Manual de Operações do Projeto-Piloto de Apoio à Reforma Agrária* (CEARÁ, Governo do Estado, Seplan, SDR, IDACE, 1997).

De acordo com João Márcio (2004) e com base no relatório final do Banco Mundial, o Cédula da Terra chegou aos seguintes resultados até o ano de 2002: 226 unidades adquiridas em 398.732 ha e o atendimento ao financiamento de 3.590 famílias mutuarias. O gasto total foi de R$ 40.833.734,00 com R$ 20.270.890,00 referentes à compra e R$ 20.563.844,00 relativo aos investimentos.

O valor médio por família correspondente ao gasto total do programa foi da ordem de R$ 11.374,30, considerando a aquisição de 226 propriedades rurais e o investimento total para atendimento de 3.590 famílias.

c) Programa Banco da Terra

O Fundo de Terras e da Reforma Agrária – Banco da Terra foi instituído pela Lei Complementar nº 93, de 4 de fevereiro de 1998, e regulamentada pelo Decreto nº 3.027, de 13 de abril de 1999. Decorre da decisão do governo federal, a partir da década de 1990, de testar uma "nova estratégia de reforma agrária que permitisse a compra direta e imediata das terras" (MEAF, 1999).

Com o argumento de que entraves judiciais são postos no caminho da desapropriação, onde o valor da terra é encarecido, e que a intervenção do Judiciário paralisava o processo e que o eventual litígio poderia perdurar por anos a fio, e ainda que o INCRA não pudesse intervir em áreas insuscetíveis de desapropriação, o governo optou pela mudança na condução do processo de reforma agrária no País, sustentando que:

> Todos os esforços estão voltados para a construção de um novo mundo rural, que tem como objetivo melhorar a qualidade de vida da população do campo, interiorizando o progresso e o desenvolvimento econômico e social. Para isso, além de acelerar o acesso à terra, o governo prioriza a agricultura familiar, dentro da realidade e das perspectivas de mercado globalizado, e estimula a mudança do quadro educacional no meio rural.

A principal diferença apontada pelo governo entre o Banco da Terra e o Cédula da Terra é que esse último tem como beneficiário 'um público restrito, de baixa renda e escolaridade, concentrado sobretudo na região Nordeste'. O Banco da Terra passaria a atender uma clientela mais diversificada, composta principalmente pelos pequenos produtores das Regiões Sul e Sudeste com maiores níveis de renda e escolaridade.

Outra diferença está relacionada às condições de financiamento, com juros pré-fixados que variavam de 2%, nas regiões mais pobres, a 6% ao ano, com carência de três anos e vinte anos para quitação do empréstimo, ao contrário do primeiro ancorado na taxa de juros de longo prazo - TJLP sujeitos às flutuações de mercado[62].

Conforme João Márcio (2004) o período efetivo de execução foi de 1999 ao final de 2002, sendo reformulado no segundo semestre de 2003, com sua gestão a cargo do Programa Nacional de Crédito Fundiário. Das fontes de recursos previstas (BNDES, Orçamento Geral da União, governos estaduais, agências internacionais), só foram acionadas os recursos da OGU com linhas de empréstimos de R$ 15 mil, R$ 30 mil e R$ 40 mil com juros de 4$, 5% e 6%, respectivamente.

d) Programa Crédito Fundiário e Combate à Pobreza Rural (2002-2003)

Este programa faz parte do acordo de empréstimo 7037 – BR firmado entre o governo federal e o Banco Mundial, e como os demais, visa a "complementar e qualificar os

[62] Para mais detalhes, ver o documento Banco da Terra, publicação do Ministério de Política Fundiária e da Agricultura Familiar (BANCO DA TERRA, 1999).

programas de reforma agrária implementados pelo governo federal" com a integração dos estados e municípios mediante convênios com a "ativa participação dos beneficiários e suas comunidades e do movimento social organizado e dos governos estaduais e municipais".

Suas estrutura de viabilização era representada por instâncias deliberativas, como os Conselhos Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável; Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável e conselhos municipais de desenvolvimento rural sustentável - CMDRs e sua execução acompanhada pelas unidades técnicas estaduais - UTEs, órgãos estaduais de terras - OETs e da CONTAG e seus órgãos vinculados, que mantinham a hegemonia no controle do programa.

Sua execução estava prevista para julho de 2001 e a conclusão para setembro de 2004. Foi iniciado somente em abril de 2002, sendo o contrato prorrogado até agosto de 2006.

A sua linha de empréstimo foi definida em R$ 12 mil a R$ 15 mil, com juros fixos de 6% a.a., contrapartida de 10% do custo total representado por trabalho, material ou dinheiro.

Dos resultados coletados em Alencar (2005), verifico que, no período de 2002 a 2003, foram adquiridas 27 propriedades rurais, totalizando uma área de 15.1070,14 ha, com o atendimento a 381 famílias. O ano de melhor performance foi 2003, com a aquisição de 18 propriedades rurais, correspondendo a 66% do total e atendendo a 160 famílias (60%). Destaco a informação do autor citado de que uma propriedade rural foi adquirida no Município de Barbalha, com área de 50 ha para o atendimento de 10 famílias, sem nenhuma expressão, como vejo, para a complementaridade de um programa de reforma agrária como dito no Programa de Crédito Fundiário.

3.3.5 Apreciação parcial sobre os resultados aqui informados dos programas de compra e venda de terra no Ceará

De todo o processo desencadeado de compra de terra no Estado do Ceará vejo na Tabela 11 que 289 propriedades rurais foram adquiridas englobando todos os programas realizados (IDACE. In: ALENCAR:2004). Essa ação incorporou mais de 180 mil hectares e acolheu mais de 4,5 mil famílias. Ainda consoante a fonte há pouco citada, o maior quantitativo de área adquirida foi representado pelos Municípios de Acaraú (4.083,13 ha), Canindé (7.065,65 ha), Crateús (11.964,86 ha), Quixadá (13.822,73 ha), Quixeramobim (6.805,54 ha) e Santa Quitéria (3.944,96 ha) que, somados, totalizam 50.345,37 ha e representam 27,84% do total adquirido.

Tabela 11
Assentamentos Rurais no Ceará por Programa de Aquisição

Programa de Aquisição	Nº de Imóveis	Área (hA)	Nº de Famílias
Ação Fundiária-Projeto São José (1997)	44	23.624,3000	694
Cédula da Terra (1997-2000)	114	75.536,6200	2.000
Banco da Terra (2000-2002)	104	66.508,6900	1.464
Crédito Fundiário (2002-2003)	27	15.170,1400	381
Total	**289**	**180.839,7500**	**4.539**

Fonte: IDACE. In: Alencar (2004). Dados tabulados e sistematizados pelo autor.

No cotejo, entretanto, entre a ação do governo do Ceará e a ação direta do governo federal há uma diferença marcante, com maior volume representado pelas desapropriações (82,19%) conforme analiso na Tabela 12, que mostra os resultados nas quatro modalidades de aquisição e pelo mecanismo definido pela Lei nº 8.629/93.

Tabela 12
Comparativo entre a Ação do Estado do Ceará na Aquisição de Imóveis Rurais e a Ação do Governo Federal por meio da Desapropriação

Modalidade de aquisição/Programas		Nº. de Imóveis	Área (ha)	Nº. de Famílias	% Em relação ao nº. Total de famílias
Item 1. Aquisição de terra	Ação Fundiária-Projeto São José (1997)	44	23.624,3000	694	3,69
	Cédula da Terra	114	75.536,6200	2.000	10,64
	Banco da Terra	104	66.508,6900	1.464	7,79
	Crédito Fundiário	27	15.170,1400	381	2,03
	Total	**289**	**180.839,7500**	**4.539**	**24,15**
Item 2. Desapropriação	Programa de Assentamento Federal	550	834.788,6048	18.794	75,85
	Total	**550**	**834.788,6048**	**18.794**	**75,85**
Total Geral		**838**	**1.015.628,3548**	**23.333**	**100**

Fonte: Dados do Relatório Gerencial do SIPRA – INCRA de 04/10/2005 combinados com dados do IDACE, 2005, organizados pelo autor.

Em termos de famílias atendidas com o acesso à terra, verifica-se que os resultados dos programas de aquisição representaram no período 19,45% do total de famílias e 24,15 % das famílias atendidas pelo instrumento da desapropriação. A maior participação na modalidade de compra e venda ficou com o programa Cédula da Terra, com 10,64% das famílias do total dos programas, seguido do Banco da Terra com 7,79%.

As desapropriações assim superam em mais da metade os resultados das ações de compra e venda de terras no Estado, mesmo com o declínio já observado no número de assentamentos rurais no período de 1999 a 2002 e com o recuo do procedimento expropriatório, pelo governo. Os programas de aquisição de terras não foram capazes de suplantar a desapropriação de terras, permanecendo esse instrumento como o mais apropriado para a efetivação de uma política redistributiva como a reforma agrária.

No geral, as unidades criadas pela intervenção do INCRA e outras formas encontram-se dispersas, condição ocasionada indubitavelmente pela pressão das ocupações, assim como pela voluntariedade dos interesses dos 'beneficiários-mutuários' e dos 'proprietários-beneficiários' dos programas de crédito fundiário que percorrem os 128 municípios indo da região litoral oeste/Ibiapaba, litoral leste/Apodi, passando pelas serras úmidas/Baturité, o sertão central até a região do Araripe/Cariri.

A complementaridade proposta às ações de reforma agrária do governo federal, em se tratando verdadeiramente de um processo de alteração da estrutura fundiária e agrária do Estado, é contraditória, pois, nos municípios de Canindé, Quixadá, Quixeramobim e Santa Quitéria, onde se apresenta maior adensamento de assentamentos federais, foram adquiridos somente 39.413,39 ha, ou pouco mais de 20% do total adquirido em todo o Estado, não concorrendo para maior impacto na estrutura fundiária.

A agilidade nos processos de compra e venda das áreas não é uma verdade absoluta, como queria fazer crer o governo, já que muitas transações demoraram de três a cinco anos perdendo-se na burocracia do Estado.

As constatações e observações de campo mostram que as escolhas, do ponto de vista do processo de aquisição, foram ligadas mais aos interesses dos proprietários que mantinham relações políticas com setores do governo do que aos interesses dos trabalhadores rurais. Estes foram postos numa 'arena decisória' cuja negociação se processou de forma bastante desigual e onde o proprietário rural detinha todas as informações, pois, invariavelmente, era municiado por atores da unida técnica estadual e do órgão estadual de terra, que tinham a missão de

viabilizar esse ‘inédito processo de reforma agrária’. A última palavra era sempre do ofertante da terra, que se punha à vontade na determinação do preço, já que detinha maior poder da barganha.

Era notória a fragilização dos trabalhadores rurais e associações - criadas para viabilizar essa forma de concessão de terra - nas negociações, e, mesmo considerando os preços praticados inicialmente nas aquisições, maquiados para parecer menos do que os preços das desapropriações, o proprietário era premiado, pois se desfazia de um ativo que não mais o interessava, e o governo, tanto estadual como federal, se favorecia, pois capitalizava depois, politicamente.

Nesse aspecto de preço de terra tido pelo governo como o fator de vantagem dessa alternativa em relação aos altos custos decorrentes do processo de desapropriação, a hipótese se confirmou no início da implantação dos programas com a experiência-piloto do Projeto São José. Para os programas seguintes, todavia, houve um aquecimento dos preços de mercado de terra, influindo inclusive sobre os preços das desapropriações do INCRA, cuja metodologia de avaliação passou, a partir do ano de 1999, a considerar como paradigmas os imóveis ofertados e transacionados na região de situação do imóvel sob avaliação.

Na tabela 13, estão sistematizados dados de uma amostra aleatória de vinte e dois assentamentos em quatro municípios, e que procura levar em conta a correspondência com os anos das aquisições e desapropriações realizadas.

Tabela 13
Comparativo de Valores por Hectare de Aquisições de Terra e de Desapropriações

Município	Instrumento	Imóvel	Data de Aquisiçao/Desapropriação	Área (ha)	VTI/ha	VTI/ha Médio
Canindé	Desapropriação	Alegres	21/11/1995	904,81	167,00	110,59
		Poço/R. das Flores	14/4/1996	1.185,61	16,63	
		Frazão	2/2/2000	720,00	148,13	
	Aquisição	Salão	4/2/1998	331,05	239,73	117,87
		R. Alegre	20/5/1998	985,13	75,91	
		P/Jitirana	22/8/2000	431,11	159,82	
Quixeramobim	Desapropriação	Reunidas Quinin	9/9/1997	8.132,01	140,64	150,42
		Parelhas	29/12/1998	4.917,25	162,5	
		Frazão	2/2/2000	720,00	148,13	
	Aquisição	Condado	20/10/1998	2.056,00	103,91	178,6
		B. Fofo	7/8/2000	469,90	253,28	
Independência	Desapropriação	São Joaquim II	2/11/1996	5.040,00	90,06	95,51
		Várzea da Cacimba	22/9/1997	1.646,64	80,86	
		Altamira	10/9/1998	896,74	115,6	
	Aquisição	Faz. São Luiz	28/10/1998	495,91	115,92	95,08
		Jatobazinho	19/10/1998	434,30	74,23	
Santa Quitéria	Desapropriação	Batoque	17/10/1996	2.285,08	109,40	137,89
		Paraíso	23/12/1998	1.186,04	152,53	
		Barra do Juá	28/12/1998	1.742,00	151,75	
	Aquisição	Trapiá	8/4/1998	330,87	251,27	184,88
		Sapucaia	7/5/1998	760,90	113,9	
		Olho D'água	4/6/1998	665,00	189,47	

Fonte: IDACE e INCRA. Amostra com dados tabulados e sistematizados pelo autor.

Imagino que as informações contidas na Tabela 13 permitem revelar que a questão onerosa da desapropriação está ligada mesmo é com os imbróglios judiciais e que a tão propalada vantagem das aquisições relacionada aos preços de terra, em comparação com o instrumento da desapropriação, é bastante relativa, como é possível observar.

Os preços inicialmente tomados com o limite de R$ 100,00/ha chegaram em algumas aquisições até a R$ 253,28, como no caso do imóvel B. do Fofo, adquirido com o financiamento do Banco da Terra em 07/08/2000, no Município de Quixeramobim, com área de 469,90 hectares, e o imóvel Salão, no Município de Canindé, com área de 331,05 ha, adquirido com financiamento do Cédula da Terra, cujo preço por hectare ficou em R$ 239,72.

O maior valor apresentado pela desapropriação ficou por conta do Imóvel Paraíso, que tem um preço de R$ 152,53/ha, seguido do Imóvel Barra do Juá, ambos no Município de Santa Quitéria, e Alegre no Município de Canindé, que apresentou um preço por hectare de R$ 167,00. As médias de VTI/ha nas desapropriações sempre apresentam, nessa amostra, abaixo das médias das aquisições, do que podemos inferir que o estabelecimento de um número maior de amostra e o grau de dispersão não deverão mascarar os resultados ora apresentados.

Pelos dados apurados, portanto, vemos que a performance do Estado do Ceará em termos do que inicialmente foi pretendido, ou seja, dar 'complementaridade às ações de assentamento do governo federal', não surtiu os efeitos esperados no período que recortamos para a análise, o qual se notabilizou pela intensa negociação de programas dirigidos à compra de terras no Estado.

Aliás, como lembra Alencar (2005), já no plano Ceará Melhor (CEARÁ, Governo do Estado, 1992), a atuação do Estado no campo da reforma agrária foi avaliada, tendo sido reconhecido que os resultados foram considerados incipientes e que necessitava de urgência na sua ampliação, o que, conforme se nota, não aconteceu, nem no governo de Ciro nem de Tasso.

Outro fato é que, com a mudança de ordem preferencial para a compra de terras e recuo nos processos de desapropriações no âmbito da 'nova reforma agrária' do governo federal, eram esperados pelos estimuladores desse tipo de 'alternativa' (BANCO MUNDIAL, MDA) melhores resultados no Estado, o que de fato não ocorreu.

Em contraposição, e no geral, o desenvolvimento dos programas de crédito fundiário apresentou diversos problemas, evidenciados em pesquisa sobre os programas Cédula da Terra, Banco da Terra, Crédito Fundiário de Combate a Pobreza Rural, realizada em 13 estados pela Rede Terra de Pesquisa Popular (Rede Social de Justiça e Direitos Humanos, Via Campesina e Rede Terra) de cujas conclusões, intrigantes, foram divulgadas com o titulo "A Armadilha" que discorre:

- ✓ 35% das famílias não escolheram a terra que compraram;
- ✓ 41% não participaram da negociação na compra da terra;
- ✓ 48% declararam que as terras que compraram eram improdutivas ou ociosas;
- ✓ 16% citaram casos de corrupção na compra da terra;
- ✓ 54% não tiveram acesso ao contrato de compra e venda;
- ✓ 48% desconhecem as penalidades se não pagarem a terra;
- ✓ 36% não sabem em quantas prestações financiaram a terra; 81% não sabem o valor dos juros cobrados;
- ✓ 36% das famílias não receberam financiamento para iniciar suas atividades na terra;
- ✓ 74% não tem água para a produção;
- ✓ 86% não tem assistência técnica com regularidade e 40% nunca receberam assistência técnica;

- ✓ 15% citaram casos de desvio de recursos para investimentos em benfeitorias ou produção;
- ✓ 76% não tem postos de saúde;
- ✓ 72% não têm acesso à ambulância em casos de emergência;
- ✓ 48% não têm acesso a escolas ou creches;
- ✓ 27% não têm água potável;
- ✓ 20% não têm energia elétrica;
- ✓ 46% das famílias não produzem o suficiente para o próprio sustento;
- ✓ 47% não produzem o suficiente para pagar o financiamento da terra; e,
- ✓ 19% das famílias que estão há mais de um ano nas áreas passam ou já passaram fome, desde que ingressaram no programa.

Os resultados da pesquisa são preocupantes e, mesmo representando uma amplitude maior do que o Estado do Ceará, certamente se reproduzem neste, haja vista que o projeto-piloto (Reforma Agrária Solidária) que serviu de subsídios para os outros programas (Cédula da Terra, Banco da Terra e Crédito Fundiário) foi concebido e desenvolvido no Estado, e que certamente traz consigo toda a natureza de problemas, que se coadunam com os há pouco descritos.

3.3.6 Características, estádios e condições de desenvolvimento dos assentamentos rurais implantados no semi-árido do Ceará

- **A mobilização e luta no contexto do Ceará**

A luta pela reforma agrária no Estado e a demanda pelas desapropriações de terras foram desencadeadas desde a década de 1980 pela Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Ceará - FETRAECE e seus sindicatos vinculados de trabalhadores rurais nos municípios, com ação concomitante da CPT estendendo-se por todo o período ora estudado. A atuação do MST ocorreu mais recentemente, na década de 1990, com a tática da ocupação de terras, o que fortaleceu a mobilização dos trabalhadores rurais sem terra e de seu poder de pressão para o aumento de desapropriações e o atendimento das famílias organizadas nos acampamentos.

Os conflitos se acirraram no campo em virtude da histórica forma de ocupação territorial baseada na criação extensiva de gado e baixa ocupação de mão-de-obra, tendo ainda o algodão como a principal cultura associada à exploração pecuária. A relação de dependência era estabelecida consubstanciada na gratidão e no favor do proprietário de terras para com o camponês (parceiros-moradores), combinada com uma relação de espoliação explicada no pagamento de menor renda pelos proprietários e a resistência à expulsão da terra.

No ano de 1995, a Superintendência Regional do INCRA no Ceará desencadeou um processo de identificação sobre todos os imóveis rurais com áreas acima de 15 módulos fiscais, classificados já no sistema citado como *improdutivos*, com base na verificação preliminar dos dados constantes na Declaração de Propriedade Rural – DP e no SNCR. Esse trabalho de investigação resultou na realização de vistorias rurais para confirmação dos dados e da classificação desses imóveis rurais para a sua incorporação no processo de reforma agrária, mesmo que sem um planejamento mais definido.

Concomitantemente, a mobilização dos trabalhadores rurais em torno da questão agrária se intensificou no Estado, resultando na pressão sobre o governo federal para ampliar os trabalhos de caracterização e processamento na identificação de mais imóveis rurais passíveis de incorporação ao programa de assentamentos rurais.

Se pressão houvera de parte dos sindicatos de trabalhadores rurais para as desapropriações de imóveis, concomitantemente, pressão fora exercida pelos proprietários no

sentido do bloqueio da ação do INCRA, seja por tentativas no âmbito administrativo, seja no campo da injunção direta do poder político local (prefeito e vereadores) e estadual (deputados) e por meio das ações de contraditórios judiciais. Essas ações foram impetradas, ora por motivos relacionados ao questionamento dos índices que importaram na classificação dos imóveis rurais selecionados como *improdutivos*, ora desavenças criadas na valoração destes e conseqüentes preços indenizatórios, muito deles alterados substancialmente para mais no decurso do imbróglio criado pela contenda judicial.

O processo de desapropriação dos imóveis rurais no Estado foi sempre conflituoso e as negociações feitas pelo órgão responsável (INCRA - CE) nesse campo foram invariavelmente tensas, tanto com os movimentos sociais como com os proprietários rurais.

O instrumento mais utilizado pelos movimentos sociais na de negociação foi a *pauta de reivindicações*, de onde partiu toda a identificação de áreas a serem desapropriadas e os assentamentos a serem criados, o que representa, no período, a dimensão das unidades criadas e implantadas no Estado. Na recusa ao atendimento, escamoteamento ou na lentidão do governo, a pressão passou a ser exercida por meio da ocupação da sede do INCRA-CE e inserção na mídia local no sentido de despertar os setores da sociedade para a necessidade da reforma agrária e granjear apoio para a sua luta, se não na estrita acepção do termo, pelo menos no atendimento às famílias acampadas.

Concluída a negociação política, foi iniciado o processo administrativo e declarados os imóveis identificados como de interesse social para fins de reforma agrária por decreto do presidente da República. O órgão gestor federal desenvolveu todas as fases operacionais (notificação dos proprietários, vistorias rurais, avaliação dos imóveis rurais para mensuração e a valoração das benfeitorias, cálculos indenizatórios, georreferenciamento com a confecção de planta e memorial descritivo) e processuais necessárias previstas na legislação agrária vigente para o ajuizamento e a respectiva imissão de posse e criação do projeto de assentamento.

Assim, alguns imóveis rurais, para serem desapropriados, demandaram mais de um ano para a criação do projeto de assentamento e efetivação do assentamento das famílias, o que significou uma baixa *eficácia intermediária*, pois a ação não se traduziu em resultados imediatos ao problema determinado.

Invariavelmente na vistoria realizada pelo INCRA ficou caracterizada a existência de famílias nas áreas pretendidas, seja na condição de moradores, trabalhadores assalariados, parceiros e trabalhadores rurais temporários com situação de conflito latente com os detentores dos imóveis rurais, seja pela relação de trabalho, seja pela posse da terra, constituída com longo tempo de ancianidade.

Até a data da pesquisa no SIPRA/ INCRA (Relatório gerencial n° 0227, de 11 de fevereiro de 2005), a fonte contabiliza 550 projetos de assentamentos no Estado, considerando a criação dessas unidades produtivas a partir de 1985 até 2002.

A tabela 14 a seguir discrimina o número de PAs, área e número de famílias.

Tabela 14
Os Assentamentos Rurais Instalados no Estado do Ceará por Período

Período	PA	%	Nº de Famílias	%	Área (ha)	%
1985 – 1989	42	7,64	3.211	17,08	120.062,8219	14,38
1990 – 1994	20	3,64	1.097	5,84	36.911,4581	4,42
1995 – 2002	488	88,72	14.486	77,08	677.814,3248	81,20
Total	550	100	18.794	100	834.788,6048	100

Fonte: Dados do SIPRA/ INCRA, Relatório gerencial n° 0227, de 11de fevereiro de 2005.

O comportamento demonstrado na tabela relativo a projetos de assentamento criados e instalados e famílias assentadas no Ceará acompanha o que antes ficou evidenciado no plano regional e nacional, com maior repercussão de famílias assentadas no período de 1995 – 2002, período escolhido para o estudo, com uma expressão de 88,72% do total de PA's realizado.

Cotejando com os imóveis rurais cadastrados e classificados como grande propriedade pelo SNCR gerenciado pelo INCRA, podemos aferir uma representatividade de 41,79% dos imóveis rurais nessa condição no Estado, com menos da metade da sua área total.

Tabela 15
Os Assentamentos Rurais Instalados no Semi-árido do Estado do Ceará por Período

Período	PA	%	Nº de Famílias	%	Área (ha)	%
1985 – 1989	33	7,48	2.581	15,59	103.990,0271	14,18
1990 – 1994	15	3,40	837	5,06	28.064,6030	3,83
1995 – 2002	393	89,12	13.134	79,35	601.357,6241	81,99
Total	**441**	100,00	**16.552**	100,00	**733.412,2512**	100,00

Fonte: Dados do SIPRA/ INCRA, Relatório Gerencial n° 0227, de 11de fevereiro de 2005.
Percentual em relação ao Estado.

São 393 assentamentos instalados no semi-árido cearense, de acordo com a fonte pesquisada. Esse quantitativo representa 80,18% do total implantado no Estado. Em termos de quantitativo de famílias assentadas, a representatividade chega a 88,07% e de área desapropriada a mais de 80,0%.

- **A universalização dos procedimentos normativos do INCRA**

Considerando somente os assentamentos federais, como é o objeto da investigação, todas as ações e procedimentos do Órgão Federal executor da política de assentamentos do governo FHC foram orientadas por atos normativos, sucessivamente editadas para adequações, mas com rígida universalização de procedimentos, os quais se apresentavam com difícil harmonização com as particularidades e especificidades regionais e no caso presente do estudo, com o tipo climático do semi-árido e as características do bioma caatinga.

Um dos últimos atos publicados no período remarcado para o estudo, relacionado aos assentamentos, foi a Instrução Normativa nº 02, de 20 de março de 2001, publicada no Diário Oficial nº 62, de 29/3/2001, Seção 1 página 23. Citado dispositivo normativo fixava normas gerais para a implementação do Programa Nacional de Reforma Agrária, abrangendo as ações de assentamento de trabalhadores rurais e a atividade complementar de regularização fundiária e disciplinava, em particular no seu Capítulo II – Estratégias de Ação:

> Art. 2º. As ações de intervenção na estrutura agrária e fundiária do País e as de assentamento de trabalhadores rurais, com base no Programa Nacional de Reforma Agrária, serão fundamentadas no planejamento estratégico, compreendendo:
> I – elaboração de diagnósticos das questões nacionais e regionais;
> II – intensificação do programa de parcerias visando formular e integrar as ações do INCRA com as políticas regionais e os programas locais de desenvolvimento sustentável; e
> III – consolidação dos projetos de assentamento e sua inserção no programa de agricultura familiar.

Já no Capítulo III – Obtenção de Terras, em seu Art. 4º, a instrução normativa previa que a obtenção de terras para fins de implementação do programa de reforma agrária seria

promovida mediante a execução, dentre outras medidas, da seguinte, que destaco como uma das mais importantes para o sucesso dos assentamentos:

> §1º. A obtenção de imóveis rurais destinados a implementação do programa de reforma agrária, independentemente da forma de aquisição, será precedida de estudos sobre a viabilidade econômica e a potencialidade de seus recursos naturais.

Ressalto que para o semi-árido, concretamente, nenhuma das medidas previstas nas disposições transcritas da instrução normativa foi considerada, já que o instrumento do *planejamento estratégico* foi relegado e substituído na prática pela constante *improvisação*(!). Por outro lado, *os estudos* que visavam a identificar a viabilidade econômica e a potencialidade dos recursos naturais para a implementação dos assentamentos não foram processados, sendo transmutados pela ação (permanente) que ficou conhecida internamente no INCRA como 'apagar fogo', ou, 'correr atrás do prejuízo'.

Conforme verificado também, os assentamentos federais nos municípios constituintes da 'área de observação' em sua totalidade estavam num estádio de desenvolvimento que o INCRA classifica como 'Fase 06', ou 'Assentamento Consolidado', posição essa definida em razão do que disciplinou a mesma Instrução Normativa há momentos citada que, em seu Art. 13, define:

> Art. 13. Considera-se consolidado o projeto de assentamento, quando:
> I – concluídos os serviços topográficos;
> II – concedidos os créditos de instalação;
> III – disponibilizadas as habitações para os beneficiários;
> IV – concluídos os investimentos em infra-estrutura básica, na forma prevista no art. 12[63]; e
> V - outorgados, pelo menos, cinqüenta por cento dos instrumentos definitivos de titulação.

3.3.7 Características, estádios e condições de desenvolvimento dos assentamentos rurais implantados nos municípios integrantes da 'área de observação' do estudo

Os assentamentos rurais implantados na área de observação, conforme anunciado na seção que tratou dos procedimentos metodológicos, podem ser vistos, como definem Sérgio Leite, Leonildes Medeiros, Beatriz Herédia...[et al.] (2004):

> ...ao mesmo tempo como ponto de chegada de um processo de luta pela terra como também podem ser vistos como ponto de partida para uma nova condição de vida, onde muitas vezes tudo está por fazer desde a organização do local de moradia até toda a infra-estrutura coletiva e de serviços necessária à viabilização econômica e social das unidades de produção familiar criadas (P.260).

A existência, portanto, dos assentamentos como unidades territoriais e administrativas nos municípios da área de observação, e, notadamente, no Município de Canindé, resultam certamente desse entendimento e realmente engendra demandas de créditos e infra-estrutura que vão rebater nas esferas governamentais, tanto federais, estaduais como municipais, sob forma de pressão para o seu atendimento.

[63] A infra-estrutura prevista no art. 12, da IN/INCRA/nº 02/2001, compreende: a) estradas de acesso ao projeto e internamente às parcelas; b) meios de acesso ao abastecimento de água para consumo humano; c) disponibilização de rede-tronco de energia elétrica; e d) máquinas e equipamentos para uso comum dos beneficiários.

A centralidade da política de assentamentos na 'área de observação'

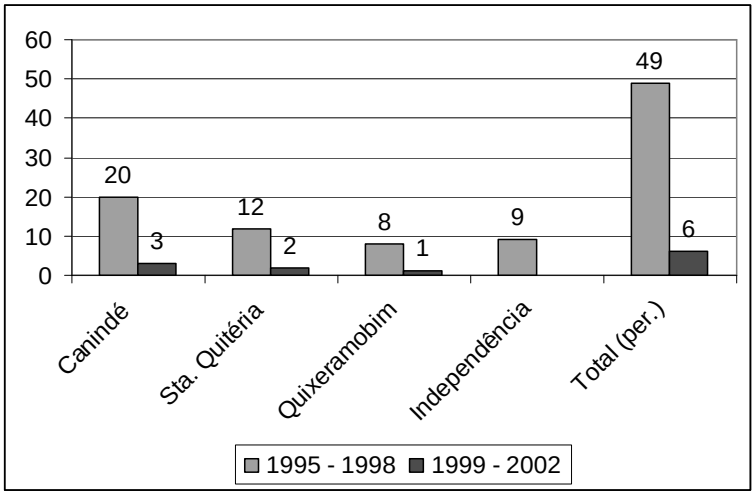
Tomando essa área como referência de estudo, distribuí os Projetos de Assentamentos por período de criação e/ou implantação consoante a Tabela 16 para verificação também quanto ao comportamento da intervenção federal nos municípios selecionados que a compõem.

Tabela 16
Composição dos Assentamentos e Famílias na 'Área de Observação', por Período

Período	Canindé	Nº de Fam.	Sta. Quitéria	Nº de Fam.	Quixeramobim	Nº de Fam.	Independência	Nº de Fam.	Total	Total Nº de Fam.
1995 – 1998	20	898	12	346	8	680	9	409	49	2..333
1999 – 2002	3	84	2	179	1	21	0	0	6	284
Total	**23**	**982**	**14**	**525**	**9**	**701**	**9**	**409**	**55**	**2.617**

Fonte: Dados extraídos dos Relatórios Gerenciais do SIPRA-INCRA, tabulados e sistematizados pelo autor.

Gráfico 10
Representação dos Projetos de Assentamentos Rurais por Município



Fonte: Dados extraídos dos Relatórios Gerenciais do SIPRA-INCRA, tabulados e sistematizados pelo autor.

Na área de observação, definida com o objetivo de comparar os dados coletados para a análise dos resultados da política, tomando-se como inferência o período recortado para o estudo, a maior quantidade de projetos de assentamentos criados nos quatro municípios corresponde ao primeiro quadriênio do governo FHC, com destaque para o Município de Canindé, representando 36,36% do total da área de observação e por extensão a área incorporada e o número de famílias já apontado.

O declínio no número de assentamentos rurais no período 1999 – 2002 é nítido, com baixíssima participação, como se vê no Gráfico 10, com nenhuma ocorrência no município de Independência e menos de 84%, em média, em todos os outros municípios em relação ao período de 1995 – 1998.

Houve, por conseguinte, um recuo considerável no processo de intervenção do governo federal na região referenciada, no que tange às desapropriações e incorporação de terras para a reforma agrária, assentamentos e serviços de apoio subseqüentes, situação que caracterizamos como de *baixa eficiência operacional* da Superintendência Regional do INCRA-CE.

Isso, consoante já constatado nacionalmente, tem como fato o rebatimento no plano regional da 'contenção' promovida pelo governo no que se refere às ocupações de terras por meio de atos administrativos e das 'inovações', também já comentados em capítulos anteriores. A ação 'Obtenção de Terras' prevista na programação Operacional do INCRA e suas atividades decorrentes sofreram solução de continuidade com queda progressiva na alocação de recursos.

Os movimentos sociais, em virtude dessa forma de bloqueio à sua ação política principal pela reforma agrária, talvez como "contrapartida", focaram sua pressão na liberação, pelo governo, de mais recursos para outras atividades, como créditos de instalação, créditos do PRONAF, infra-estrutura, planos de desenvolvimento dos assentamentos, PRONERA, capacitação e serviços sociais (escolas, postos de saúde, lazer etc.), que fortalecessem a organização produtiva, social e política dos assentados.

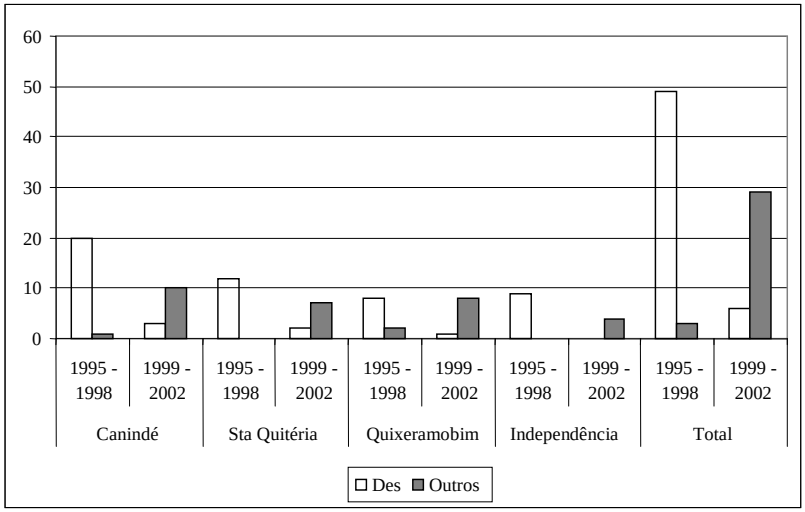
Por outro lado, dados do SIPRA, permitem constatar que outras ações e instrumentos de acesso à terra foram viabilizados na esteira das diretrizes definidas na chamada 'Nova Reforma Agrária'.

Tabela 17
Distribuição dos Projetos de Assentamentos, segundo o Período e Modalidade, por Município da 'Área de Observação', em Relação a Outros por Compra e Venda

Período	Canindé		Sta Quitéria		Quixeramobim		Independência		Total	
	desp.	outros	desp.	outros	Desp.	outros	desp.	outros	desp.	outros
1995-1998	20	1	12	0	8	2	9	0	49	3
1999-2002	3	10	2	7	1	8		4	6	29
Total	**23**	**11**	**14**	**7**	**9**	**10**	**9**	**4**	**55**	**32**

Fonte: SIPRA/ Relatório Gerencial 0227 de 07/10/2004 - Tabulação e sistematização realizada pelo autor.

Gráfico 11
Número de Assentamentos por Município e Tipos de Aquisição de Terras (desapropriação e outros)



Fonte: SIPRA/ Relatório Gerencial 0227 de 07/10/2004 - Tabulação e sistematização realizada pelo autor.

Todos os municípios mostram que, com o evento da 'nova reforma agrária' (1999) do governo FHC as desapropriações perderam sua vitalidade no processo de acesso à terra,

inclusive no Município de Canindé, o mais expressivo na aplicação desse verdadeiro instrumento de reforma agrária. As outras modalidades de acesso à terra, incluídos aí os créditos fundiários sob a gestão da unidade técnica desses programas no Estado, apresentam uma participação crescente, com destaque para o Município de Independência, que não teve imóveis rurais desapropriados no período de 1999 – 2002.

Fica evidenciado, por conseguinte, o fato de que o instrumento da desapropriação nessa área foi relegado a segundo plano em favor do Cédula da Terra, Banco da Terra e Crédito Fundiário, os quais cumpriram a função de reaquecer o mercado imobiliário e preservar o regime de propriedade. Como compreende Parente (2002):

> Contrariamente ao que impõe a desapropriação, enquanto dispositivo de força a reafirmar a soberania do Estado na regulação da ocupação e utilização da propriedade rural, dentro do que representa a sua finalidade social, o Banco da Terra, por um processo de compra e venda regulado pelo mercado, além de concorrer para elevação dos preços do bem imóvel, reduzindo-o a uma simples mercadoria, tem a sua eficácia distributiva condicionada a manifestação de vontade das partes, donde se conclui que compra quem pode e vende quem quiser. (P. 07)

O Banco da Terra deixou de lado sua concepção de um programa de aplicação restrita às áreas insuscetíveis de desapropriação para concorrer e mesmo substituir esse instrumento de correção do regime de uso e posse da terra mediante a eliminação das grandes propriedades improdutivas e a criação de assentamentos. Esse programa reforça as resistências ao processo expropriatório, criando dificuldades diversas para forçar a compra e venda de terra.

Considerando os municípios integrantes da 'área de observação' definida neste trabalho para examinar com atenção os dados apurados, vejo na Tabela 18 que o Município de Quixeramobim tem participação em todos os programas e, especificamente no caso do programa Banco da Terra, todos os municípios aparecem com áreas adquiridas.

Tabela 18
Assentamentos Rurais do Estado, por Programas e Município da 'Área de Observação'

Programa de Aquisição	Município	Nº de Imóveis	Área (ha)	Nº de Famílias
Ação Fundiária-Projeto São José (1997)	Canindé	0	0	0
	Santa Quitéria	0	0	0
	Quixeramobim	2	2.486,0000	34
	Independência	0	0	0
	Total	**2**	**2.486,0000**	**34**
Cédula da Terra (1997-2000)	Canindé	7	4.850,9500	108
	Santa Quitéria	5	2.658,5000	70
	Quixeramobim	3	3.109,9000	76
	Independência	3	3.131,7000	56
	Total	**18**	**13.751,0500**	**310**
Banco da Terra (2000-2002)	Canindé	4	2.210,7000	50
	Santa Quitéria	4	3.944,9600	69
	Quixeramobim	2	929,8600	27
	Independência	1	640,9000	10
	Total	**11**	**7.726,4200**	**156**
Crédito Fundiário (2002-2003)	Canindé	0	0,0000	0
	Santa Quitéria	0	0,0000	0
	Quixeramobim	1	279,7800	8
	Independência	27	15.170,1400	381
	Total	**28**	**15.449,9200**	**381**
Total Geral		**59**	**39.413,3900**	**881**

Fonte: IDACE. In: Alencar (2005). Dados tabulados e sistematizados pelo autor.

Está no Município de Independência o maior número de áreas adquiridas, com 31 propriedades, onde estão localizadas, consoante a fonte de informação, 447 famílias, ou 50,74% do total de famílias atendidas com as aquisições. A área também é maior, representando 48% do total adquirido. O Município de Canindé vem em seguida, com 17,92%, bem próximo da participação do Município de Quixeramobim, com 17,26% da área total.

A tabela a seguir nos mostra a distribuição das áreas desapropriadas[64] nos municípios integrantes da 'área de observação' com maior representação de imóveis rurais nessa condição, no estrato de 2.000 a menos de 5.000 ha, nos Municípios de Canindé, Independência e Quixeramobim. A diferenciação ocorreu no Município de Santa Quitéria, onde no estrato de 1.000 a menos de 2.000 e no estrato de 5.000 e mais, o município aparece com maiores quantitativos desapropriados.

Tabela 19
Distribuição dos Projetos de Assentamentos Rurais e Respectivas Áreas Ocupadas, por Classe de Área e Municípios da 'Área de Observação'

Classe de Área	Canindé		Independência		Quixeramobim		Stª Quitéria	
	Nº	(ha)	Nº	(ha)	Nº	(ha)	Nº	(ha)
500 a menos de 1.000	6	4.728,1120	2	1.611,0400	1	788,6160	-	-
1.000 a menos de 2.000	8	11.055,6850	3	4.845,7460	1	1.245,2180	8	12.064,9190
2.000 a menos de 5.000	8	26.375,2700	4	11.863,4410	6	13.396,5150	4	9.847,0310
5.000 ou mais	1	5.400,5000	-	-	1	8.132,0110	2	20.332,5170
Total	**23**	**47.559,5670**	**9**	**18.320,2270**	**9**	**23.562,3600**	**14**	**42.244,4670**

Fonte: SIPRA/ Relatório Gerencial 0227 de 07/10/2004 - Tabulação e sistematização realizada pelo autor.

No Município de Canindé está o maior número de assentamentos e famílias assentadas e, como posso observar no mapa, há uma concentração de assentamentos nada desprezível, caracterizando o que denominaram Leite et. al. (2003) de "manchas" e que, pela pesquisa desenvolvida, ficaram evidenciados impactos importantes, na definição dos autores.

As características dos municípios integrantes da 'área de observação'

No geral, os municípios que compõem a 'área de observação' apresentam características fisiográficas e geomorfológicas semelhantes por estarem situados na região semi-árida do Estado, onde se evidenciam, particularmente, a escassez de chuvas, deficiências edáficas e cobertura florística bastante degenerada. O clima é quente, de temperaturas variáveis de 32º e 25ºC, com grande irregularidade das precipitações pluviométricas.

A degradação da caatinga arbórea que compõe o conjunto de municípios que formam a 'área de observação' determina o aparecimento da caatinga arbustiva, situação acelerada pelo homem tendo origem nos processos globais de degradação ambiental favorecidos pelos períodos críticos de semi-aridez acentuada.

[64] A suscetibilidade dos imóveis rurais para fins de desapropriação é determinada, pelo grau de utilização da terra (GUT) e pelo grau de eficiência na exploração (GEE), combinados com os demais dispositivos que regulam a função social da propriedade previsto na Lei Agrária. A dimensão das áreas passiveis de investigação pelo INCRA e a sua incorporação ao programa de reforma agrária foi fixada no limite superior a quinze módulos fiscais, estes definidos para cada município.

A criação de gado contribuiu bastante para a toponímia, sendo importante fator de integração, através das estradas por onde passava a boiada e da povoação do sertão que se deu não só com a instalação de fazendas, como também com o surgimento de vilarejos nas localidades de pousadas do gado, quando conduzidos para os grandes centros consumidores.

A produção agropecuária nos municípios da "área de observação" está representada pelas culturas de subsistência (algodão herbáceo, batata-doce, cana-de-açúcar, fava, feijão, mamona, mandioca, milho, tomate) e produtos de espécies frutíferas (banana, castanha de caju, coco-da-baía, mamão e manga), pela produção pecuária, com a criação extensiva de caprinos, ovinos e bovinos e produção de leite, com rendimentos culturais abaixo da média esperada para a região.

A economia dos municípios da 'área de observação', além dos produtos agropecuários gerados, está alicerçada no setor de serviços, que concorre com aproximadamente 50% dos recursos totais, e a indústria, com uma representatividade em torno de 30% (IBGE, 2000). O setor da agropecuária, apesar de ser aquele que deveria sustentar a renda no campo, contribui com menos de 20%. Esse desempenho da agropecuária foi sempre associado às condições de semi-aridez, à falta de tecnologia apropriada, na ausência do Estado na prestação de serviços de assistência técnica aos agricultores e na falta de política de crédito de convivência com o semi-árido, ocasionando baixos níveis de produtividade das explorações agropecuárias, menor volume da produção, reduzido valor bruto da produção - VBP e comprometendo os rendimentos nominais mensais da população residente no meio rural.

Os resultados desse setor contribuem para que os habitantes do município tenham um rendimento médio mensal baixo. Do total de pessoas de 10 ou mais anos de idade, 30%, em média, possuem um rendimento médio mensal de até um salário mínimo, ou seja, diminui progressivamente à medida que aumenta o valor do salário, chegando a menos de 1% das pessoas com representatividade no salário mínimo entre 10 a 20 S.M e mais. Constato que as pessoas sem rendimento nominal chegam a mais de 50% do total calculado, superior ao estrato até um S.M.

Ação fundiária na 'área de observação'

No tocante aos imóveis rurais adquiridos pelas associações no Estado, via crédito fundiário, foram computados aqueles que tiveram sua situação reconhecida pelo INCRA por meio da Instrução Normativa nº 2, de 20 de março de 2001 (publicada no Diário Oficial nº 62, de 29/3/2001, Seção 1 página 23), que em seu Art.6º e Parágrafo Único dispõe:

> Art 6º. O projeto de assentamento será criado por ato do Superintendente Regional do INCRA, precedido do respectivo registro no Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária – SIPRA.
> Parágrafo único. Fica delegada competência aos Superintendentes Regionais do INCRA para reconhecer como projeto de reforma agrária, os projetos de assentamento criados no âmbito das administrações públicas estaduais e municipais.

Considerando os dados por período o, Quadro 3 mostra que a maior participação em termos de área incorporada ao programa de assentamentos encontra-se no período de 1995 – 2002, com 50,40% do total investigado. Até o ano de 1995, foram implantados 42,37% do total e no período de 2003 – 2004, com um pequeno desempenho de 5,85%.

Levando em conta o número de famílias, o comportamento é semelhante, mas considerando o tipo de aquisição antes de 1995, as aquisições do governo federal tiveram expressão, já que foram computados os resultados do PROTERRA/FUNTERRA, apenas como referência e as ações referidas ao PRRA para servir de cotejo com os anos seguintes, e especialmente, quanto ao período recortado para o estudo.

Ainda no que tange às aquisições, noto que, no período de 1995 – 2002, o total de área adquirida, pelos mecanismos dos créditos fundiários, representa 8,32% do total no período e 9,64% da área desapropriada. Em se tratando de número de famílias, esse percentual cai mais ainda, para 10,50%.

Quadro 3
Demonstrativo dos Assentamentos Rurais por Período e Modalidade de Obtenção na 'Área de Observação'

Ano	Tipo de Aquisição	Área (ha)	%	Famílias Assentadas	%
Antes de 1995	Desapropriação	58.347,6591	69,10	1.079	67,44
	Compra e venda do estado	26.088,0200	30,90	521	32,56
	Créditos Fundiários	0,0000	0,00	0	0,00
	Total	**84.435,6791**	**100,00**	**1.600**	**100,00**
1995 - 2002	Desapropriação	145.030,3904	86,26	2.495	84,21
	Compra e venda do estado	9.109,3211	5,42	157	5,30
	Créditos Fundiários	13.991,0000	8,32	311	10,50
	Total	**168.130,7115**	**100,00**	**2.963**	**100,00**
2003 - 2004	Desapropriação	7.052,5026	47,74	102	44,93
	Compra e venda do estado	7.718,7888	52,26	125	55,07
	Créditos Fundiários	0,0000	0,00	0	0,00
	Total	**14.771,2914**	**100,00**	**227**	**100,00**
Total antes 1995		**84.435,6791**	**31,58**	**1.600**	**33,40**
Total 1995-2002		**168.130,7115**	**62,89**	**2.963**	**61,86**
Total 2003-2004		**14.771,2914**	**5,53**	**227**	**4,74**
Total Geral		**267.337,6820**	**100,00**	**4.790**	**100,00**

Fonte: Sistema de Informações dos Projetos de Reforma Agrária – SIPRA/ Relatório gerencial 0227 de 7/10/2004 - Tabulação e sistematização realizada pelo autor.

Comprovo assim a supremacia nos municípios da 'área de observação' das ações de desapropriações de terras desenvolvidas pelo INCRA, impulsionada pela forte e decisiva atuação do Sindicato dos Trabalhadores Rurais, a CPT e, mais recentemente, o MST, que tiveram um papel decisivo na organização e luta dos trabalhadores, tanto no que diz respeito à conquista da terra como no processo de organização espacial e produtiva dos assentamentos.

Percebo, também, no entanto, que, a partir do lançamento da 'nova reforma agrária' pelo governo federal no ano de 1999, a aquisição por compra de terras via Cédula da Terra e Banco da Terra tomou impulso nos municípios, com esses mecanismos de mercado, superando até em alguns municípios, no segundo quadriênio do governo FHC, a ação de desapropriação realizada pelo INCRA.

Ressalto que, no período, como já demonstrado, as ocupações de terra pelos movimentos sociais no Estado avança de 2000 a 2002 de 3,57% para 4,44% e, considerando o histórico de luta pela terra na região, não se justificaria esse baixo desempenho do INCRA na desapropriação de terras no município. O movimento de contenção pelo governo por meio de medidas provisórias e atos normativos baixados pelo INCRA inibiram essas ações em nome de outras "invenções", entre as quais estava "o modelo de reforma agrária de mercado".

O processo de obtenção da terra

O processo de obtenção de terras para a reforma agrária no período foi regido pela Lei Agrária, nº 8,629/93, de 05 de fevereiro de 1993, e alterações posteriores; pelo Decreto nº 2.250, de 11 de junho de 1997; Portaria INCRA/nº 225, de 11 de maio de 1998; Instrução Normativa INCRA/P/nº 41, de 24 de maio de 2000; e Norma de Execução DF/Nº 01, de 02 de junho de 2000.

O sistema de valoração dos imóveis rurais incorporados ao programa de reforma agrária foi regulado complementarmente ainda pela Lei nº 79, de 06 de junho de 1993; a Lei Complementar nº 88, de 23 de dezembro de 1996; a Norma Técnica da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT e subsidiariamente orientações técnicas do Instituto Brasileiro de Perícias (IBAPE).

No ano de 2000, o INCRA editou o 'Manual para Obtenção de Terras', que visava a unificar os procedimentos para o planejamento situacional, eleição de imóveis rurais, vistorias e avaliações. Visava ainda a 'orientar a intervenção fundiária que propiciasse o resgate da cidadania as famílias de trabalhadores rurais sem terra, através de seu acesso ao sistema produtivo agrícola'.

O manual citado foi fruto da fusão da Norma de Execução conjunta INCRA/DC/DP/nºs 02 e 03, de 14/09/99 e 13/09/99, respectivamente. O seu formato pretendia oferecer um instrumento de orientação que propiciasse de forma integrada a análise dos procedimentos aqui relacionados, e definia a avaliação do imóvel rural:

> A avaliação de imóveis rurais obedecendo ao disposto na fundamentação legal consiste na determinação técnica do preço de mercado do imóvel como um todo, estando aí incluídas as terras, suas cessões naturais e benfeitorias indenizáveis, levando em consideração o contido no art. 12 da Lei nº 8.629 e suas alterações.
>
> Do ponto de vista do procedimento metodológico, apontava:
>
> Tendo como objetivo a determinação técnica do preço de mercado de um imóvel rural, recomenda-se a utilização do método comparativo de dados de mercado. O método comparativo baseia-se na comparação direta do imóvel avaliando com outros imóveis ofertados ou negociados no mercado, procedendo as correções das diferenças entre eles, visto que não existem imóveis iguais. Essas correções buscam transpor as condições encontradas nos imóveis pesquisados para as do imóvel avaliando, utilizando, para isso, da homogeneização[65] dos elementos que exercem influência no valor das terras, quais sejam, características físicas, localização e acesso, benfeitorias, entre outros, específicos para cada região.

A avaliação de imóveis rurais, conforme disposto na definição e metodologia transcritas há pouco consistia no levantamento de informações sobre negócios realizados e imóveis ofertados na região, para formar a amostra, ou, quando for o caso, opiniões de fontes idôneas, compondo um conjunto de elementos de qualidade e número suficiente para obtenção de um resultado confiável, que mais se aproxime do valor provável de mercado, para a propriedade objeto da avaliação.

[65] Na avaliação dos imóveis rurais, a homogeneização consistia na determinação da Nota Agronômica, que associa capacidade de uso das terras com a sua localização e acesso, pela existência de posse e sua ancianidade e outros fatores tecnicamente justificáveis. Para o cálculo da Nota Agronômica, utiliza-se o somatório do produto entre o percentual de cada classe de capacidade de uso existente no imóvel pelo seu correspondente índice de correção.

Tratando-se de oferta de imóvel rural, o manual orientava para que se devesse aplicar o fator de elasticidade[66] e ainda previa que, em casos nos quais se dispusesse de elementos procedentes de negócios realizados e ofertas, poderiam os avaliadores lançar mão de opiniões. Estas, por sua vez, deveriam ser coletadas com base na descrição de um imóvel-paradigma semelhante ao avaliando, utilizando-se da linguagem regional, para que os emitentes dessas opiniões referissem a um mesmo imóvel, cujo preço servisse como base para se chegar ao valor mais provável para o imóvel avaliando/desapropriando.

Após a determinação do valor total deste, era deduzido o valor das benfeitorias, o qual era calculado utilizando-se os princípios da Engenharia de avaliação, destacando-se o uso de fatores que ajustassem o custo das benfeitorias ao seu real valor de mercado, como depreciação física, funcionalidade e comercialização.

Vale lembrar que, antes da edição do manual citado e fixação da metodologia ora resumidamente apresentada - por conseguinte no período de 1995 a 1999, aonde já vimos representou o maior volume de assentamentos implantados - a determinação técnica do preço do imóvel rural obedecia a um método diferente no qual o valor total do imóvel - VTI resultava da soma da parcela de valor atribuída da terra nua - VTN somada às parcelas atribuídas ao valor das benfeitorias - VB e que gerava a indenização apresentada à justiça para o ajuizamento e o acesso definitivo das famílias acampadas e conseqüente criação dos assentamentos.

Os valores relativos ao VTN, por seu lado, foram coletados por meio de informações assentadas nos livros dos cartórios de registro de imóveis rurais - CRI's, nas avaliações dos órgãos bancários tem em conta as operações dos financiamentos realizados, de informações dos STR's, das Empresas de Assistência Técnica - EMATER's e de negócios realizados pelos corretores imobiliários, sendo posteriormente homogeneizados e tratados estatisticamente.

É importante ressaltar que esses valores 'pesquisados' junto a esses informantes, alguns oficiais (Banco do Nordeste, Banco do Brasil, EMATER e cartórios) e outros particulares, estiveram tudo sob o controle do poder político local, dos comerciantes e outros atores e que invariavelmente influenciaram os preços a serem informados ao INCRA para o tratamento dos dados colhidos que, mesmo realizados, apresentaram-se desfigurados em relação ao real valor do imóvel rural desapropriando, superestimando-se os valores indenizatórios.

Outra razão para os altos preços na sistemática adotada antes de 1999 refere-se à tradição de se calcular as benfeitorias tendo como parâmetro de cálculo o seu valor de reposição, que contribui para elevar significativamente o custo do imóvel.

Desse procedimento resultaram inúmeros processos judiciais por parte dos próprios proprietários, que, *a priori*, influenciaram na coleta das amostras de valores do VTN e no mercado de terras da região com questionamentos e denúncias, ainda, de superavaliações nas indenizações realizadas pelo INCRA e que em alguns casos foram objeto de investigação pelo Ministério Público.

Nas desapropriações objeto de ações judiciais, que invariavelmente acolheram em torno de 50% delas, o custo dos remanescentes pagos como indenização imposta pelas sentenças alcançou em algumas regiões até 14 vezes o valor do laudo do INCRA, como reconheceu o ministro extraordinário da Política Fundiária e da Agricultura Familiar, à época (1999). Na região Nordeste, esse índice alcançou a 4,93 vezes o valor do laudo[67].

---

[66] Fator de elasticidade representa o percentual da diferença entre o provável valor real de venda e aquele estabelecido pelo vendedor no inicio da negociação. É considerado um fator de pré-homogeneização do elemento pesquisado.

[67] "Custo social da Reforma Agrária"- Shigeo Shiki, Henrique Dantas Neder e Paulo Henrique Rangel Teixeira (Convênio FAO/INCRA).

No âmbito das ações judiciais, o valor do imóvel estipulado pelo INCRA para a indenização e, por conseguinte, para o ajuizamento, foi alvo de alterações, uma vez que foram embutidos a ele juros compensatórios (12%), a variação da moeda, os expurgos inflacionários (70%) e os juros de mora. Os novos valores, com freqüência, foram significativamente superiores àqueles estabelecidos pelo INCRA.

Outro fator favorável à super valoração dos imóveis desapropriandos referiu-se à proposição dos proprietários na inclusão da indenização também da cobertura vegetal nativa, ou cobertura florística, cujo artifício produziu diversas controvérsias, mas que finalmente a convergência de opiniões foi na direção de que a interpretação de que tal avaliação seria esdrúxula, haja vista que a terra e as suas acessões naturais são componentes que não podem ser colocados isoladamente, já que são indissociáveis.

Assim, a partir do 'Manual para a Obtenção de Terras' (1999), foi abandonada a prática de se realizar avaliação de imóveis rurais por dois métodos, ou seja, o comparativo, baseado na pesquisa e coleta de amostra de preços de imóveis rurais usados como referência, somado ao custo de reposição usado para avaliar as benfeitorias do imóvel a ser desapropriado. Daí em diante, a determinação técnica do valor indenizável do imóvel rural passou a ser realizada pelo método comparativo do imóvel rural em sua totalidade com outros considerados paradigmas e levando em conta o valor de mercado.

No Estado do Ceará, quatro grandes superavaliações de terras foram registradas pelo INCRA. Como se observa no Quadro 4, a Fazendas Reunidas São Joaquim, no Município de Madalena, nos sertões de Canindé, foi o destaque, sendo inicialmente avaliada em R$ 2,6 milhões e posteriormente teve sua indenização arbitrada em R$ 24,6 milhões pela Justiça.

Quadro 4
Grandes Superavaliações no Ceará

Nº de Ordem	Imóvel	Municipio	Valor da avaliação	Valor arbitrado pela justiça
1	Reunidas São Joaquim	Madalena	R$ 2,6 milhões	R$ 24,6 milhões
2	Santa Bárbara	Caucaia	R$ 1,34 milhões	R$ 2,988 milhões
3	Olho D'água	Morada Nova	R$ 325,7 mil	R$ 1,5 milhão
4	Caroba	Alto Santo	R$ 633 mil	R$ 1,7 milhão
5	Nazário	Crateús	R$ 204,8 mil	R$ 622,7 mil

Fonte: Livro Branco da Grilagem – MDA. 2000.

Vejo ainda que, no caso do imóvel Olho d'Água, o valor arbitrado pela Justiça resultou numa diferença a maior de mais de R$ 1,174 milhão e igualmente para o imóvel Caroba, com uma diferença de mais de R$ 1,064 milhão.

Características dos assentamentos rurais nos municípios da 'área de observação'

No geral, a maioria dos trabalhadores rurais assentados é originária da condição de moradores, meeiros, assalariados temporários e permanentes, vinculados às próprias fazendas desapropriadas, assim também de trabalhadores nessa mesma condição em propriedades rurais localizadas nos municípios limítrofes aos municípios e ainda de agricultores que deixaram o campo à busca de oportunidades nas cidades.

Em sua maioria, os trabalhadores assentados estiveram vinculados à ação dos sindicatos de trabalhadores rurais - STR's, desde antes do acesso à terra e depois no assentamento, sendo nesse estádio com filiações a associações que foram imediatamente criadas para dar sustentação às reivindicações posteriores e visando a fortalecer os princípios

de cooperação, bastante difundidos pelos atores de apoio, como o próprio STR, o INCRA e outros intervenientes.

A Igreja também teve atuação direta na desapropriação de imóveis na *área de observação*, inclusive colocando áreas para a incorporação ao programa de reforma agrária, como foi visto no caso do imóvel denominado Nojosa, como área de 1.360,5185 ha, no município de Canindé.

O MST atuou no Município de Canindé na desapropriação do imóvel denominado Jacurutu (5.400,50 ha), com a ocupação por duas vezes da área pretendida, consumando-se a edição do decreto declarando a área como de interesse social para fins de reforma agrária em 13 de novembro de 1995 e o ajuizamento em 27 de dezembro do mesmo ano.

Constatei pelas fontes pesquisadas e observação direta em campo, dada à condição de técnico do INCRA, que as ações de desapropriações resultaram de tensão entre os proprietários e os trabalhadores rurais, no que diz respeito às relações de trabalho, principalmente quanto àqueles que se encontravam na condição de moradores nos imóveis, muitos com 10 anos e mais de moradia e de trabalho para os detentores das áreas. Estes não permitiam que os trabalhadores implantassem 'roças' para a sua subsistência e somente desenvolvessem atividades próprias da fazenda, recebendo à época apenas R$ 3,00, o que correspondia a uma diária de trabalho. Essa condição produziu um clima de insatisfação e tensão, que foi imediatamente assumido pelo STR, reivindicando a imediata intervenção do INCRA.

Oferta de áreas no período do estudo também foi verificada. Como exemplo, posso relatar o caso dos proprietários dos imóveis rurais denominados Fazenda dos Carneiros (PA Santa Elisa), no Município de Quixeramobim; Fazenda Parelhas e Fazenda Alegre, no mesmo município e Fazenda Santa Helena, no Município de Canindé. Em todas essas fazendas havia moradores antigos e eventuais trabalhadores rurais na condição de permanentes e temporários, e de cujas relações de subordinação e espoliadoras resultaram em desconfortos de parte a parte.

Não considero, portanto, que essas 'ofertas' para a desapropriação tenham caráter absoluto, já que havia uma tensão latente no interior das fazendas. Além do mais, devo considerar o fato de que o 'ativo real terra' em geral, *vis-à-vis* os demais ativos reais e os ativos financeiros da economia, passou a não ser considerado mais pelos proprietários com um ativo importante para a sua acumulação capitalista. Aí considero, tanto pelos baixos índices de rentabilidade da fazenda, ocasionados pelas atividades agropecuárias desenvolvidas, sem considerar as práticas de conservação situação que originaram processos de exaustão dos solos e dos recursos hídricos, como pela diminuição dos fluxos de financiamentos, outrora abundantes, situação também influenciada no período (1995) pelos efeitos do Plano Real, dentre os quais estão os efeitos iniciais desestabilizadores sobre o setor agrícola, com a conseqüente queda na oferta de créditos para a agricultura.

Características geomorfológicas e geoeconômicas dos assentamentos

Do ponto de vista das características geomorfológicas e geoeconômicas, de modo geral, os assentamentos rurais estão instalados em terras com fortes limitações no aspecto agronômico. Essas limitações estão compreendidas no conjunto de fatores tais como: a) disponibilidade de nutrientes; b) capacidade de retenção de água no solo; c) capacidade de enraizamento; e d) risco de erosão pela declividade. Esses fatores determinam a capacidade de sustentação e produtividade econômica das áreas dos projetos de assentamento.

O uso inadequado dessas áreas, quando ainda no domínio dos proprietários, principalmente com a sobre-utilização da terra por meio da exploração da pecuária extensiva e mecanização do solo, causou o aumento das limitações e a perda da adaptabilidade e da

liberdade de escolha de uso do solo para cultivos de maior rendimento econômico. A extensão de uso é, portanto, limitada, com problemas de conservação exigindo a necessidade de práticas complexas de conservação.

Considerando a amostra de 66 projetos de assentamentos localizados nos municípios da 'área de observação' (Canindé, Quixeramobim, Independência e Santa Quitéria), tomando por base os dados do *Espelho Completo de Projeto* do SIPRA-INCRA extraído em 30/06/2004, constato que os assentamentos têm em sua composição o seguinte agrupamento de terras[68]:

- Grupo A

o *Terras cultiváveis com problemas complexos de conservação.* São terras que foram cultivadas sem cuidados especiais, sujeitas a severos riscos de depauperamento e que requerem medidas intensas e complexas de conservação do solo, a fim de poderem ser cultivadas segura e permanentemente, com produção média a elevada, de culturas anuais adaptadas. Sua extensão nos assentamentos não ultrapassa invariavelmente 30%.

o *Terras cultiváveis* apenas ocasionalmente ou em extensão limitada, com sérios problemas de conservação. São terras com riscos de erosão para cultivos intensivos ou limitações permanentes muito severas usadas para culturas anuais. Sua utilização nos assentamentos é de cerca de 38% das terras.

- Grupo B

o *Terras adaptadas* em geral somente para pastagens e/ou reflorestamento, com problemas simples de conservação, cultiváveis apenas em casos especiais de algumas culturas permanentes protetoras do solo. As limitações residem em geral na declividade excessiva, na pequena profundidade do solo (solos rasos) e na pedregosidade e/ou rochas expostas na superfície. Sua extensão nos assentamentos chega a representar 30% das terras.

o *Terras adaptadas* em geral somente para pastagens ou reflorestamento, com problemas complexos de conservação. Por serem sujeitas a limitações permanentes e impróprias para culturas anuais, apresentam severas limitações até mesmo para certas culturas permanentes protetoras do solo, pastagens e florestas. Sendo altamente suscetíveis de danificação, exigem severas restrições de uso, com práticas especiais. A extensão de utilização dessas terras nos assentamentos chega a representar menos de 20% das terras com baixa ocorrência no total da amostra.

- Grupo C

o *Terras impróprias* para serem utilizadas com qualquer tipo de cultivo, inclusive o de florestas comerciais ou para a produção de qualquer forma de vegetação permanente de valor econômico. Prestam-se apenas proteção e abrigo da fauna e flora silvestre, como ambiente para recreação, ou para fins de armazenamento de água em açudes. São terras extremamente áridas, e acidentadas , pedregosas e severamente erodidas.

Não existe na composição das terras nos assentamentos a ocorrência expressiva de terras sem nenhuma ou somente pequenas limitações, nem mesmo com limitações moderadas para o uso agrícola e pecuário em condições de gerar excedentes produtivos com razoáveis volumes de produção para a comercialização. A presença desse *grupo de uso* somente ocorre em pequenas áreas às margens de rios e riachos e a jusante de açudes, as quais os assentados utilizam, ocasionalmente, na exploração coletiva de culturas de subsistência.

[68] Considerando o Sistema de Classificação de Terras em capacidade de uso. O sistema se baseia nas limitações permanentes das terras e é todo voltado para as possibilidades e limitações à utilização destes, idéia diretamente relacionada à sua *intensidade de uso* (LEPSCH, et. al., 1983).

No tocante aos solos, predominam as associações de solos rasos com textura arenosa e média, fase pedregosa rochosa, substrato de gnaisse e granito, textura argilosa, cascalhenta, textura média cascalhenta e ainda outras ocorrências.[69]

Os assentamentos rurais estão inseridos na região de zona climática do tipo BSW'h (clima quente e semi-árido), e modalidade climática 4" Th (tropical quente e seca acentuada). Possuem duas estações climáticas com um número de meses secos variando entre 7 a 8 meses. A temperatura média anual está perto de 28ºC, chegando ao máximo de 35º C. a pluviosidade média anual está situada no intervalo de 550 a 750 mm.

A vegetação predominante nos assentamentos é representada pela caatinga hiperxerófila arbustiva, tendo como principal característica a caducidade foliar. A cobertura florística é constituída de matas grossa arbórea e arbustiva, com espécies lenhosas de porte variável e caráter xerófilo, representada pelo sabiá, a jurema-preta, a jurema-branca, o marmeleiro, o angico, mufumbo o chique-chique, o mandacaru, dentre outras espécies.

Caracterização da produção e produtividade nos assentamentos rurais

Já no tocante à caracterização da produção e produtividade nos assentamentos rurais, considerando a capacidade de uso demonstrada e as condições climáticas adversas, o rendimento das culturas ficou irremediavelmente comprometido. Em 1998 e 1999, na região dos sertões de Canindé, em função da baixa precipitação pluviométrica, a produção caiu em torno de 80%.

Trabalho desenvolvido por Pereira (2000), no projeto de assentamento denominado São Joaquim, localizado no Município de Quixeramobim, mostrou que os níveis de rendimentos alcançados das culturas como algodão herbáceo (38,1 kg/ha), milho (46,8/ha) e feijão (32,4kg/ha) foram baixos e confirmam as perdas quase totais, considerando as produtividades esperadas para a região e as previstas pelo Banco do Nordeste (Agenda do Produtor Rural, 1998), resultados que invariavelmente são obtidos nos demais assentamentos instalados no semi-árido do Estado.

Não obstante, chama atenção a oferta diversificada pelos assentamentos de produtos agropecuários, alternativa às intempéries climáticas do semi-árido, que ganham expressão e aumentam a participação na produção local.

A pesquisa de Leite et. al. (2004) referindo-se à produção dos assentamentos na *mancha amostral* do Ceará (sertão do Ceará) demonstrou que produtos como amendoim e quiabo ganharam expressão nos assentamentos, mas sem correspondência regional. Cotejando os dados da PAM/PPM, o resultado indica a presença dos seguintes produtos oriundos dos assentamentos: ovos (participação importante, de 52%); mandioca e milho (razoável); algodão, arroz, banana e leite (participação menor, entre 10 e 20%).

Destacam ainda os autores que o algodão como um produto com alta participação (o que pode ter sido resultado de uma safra ainda baixa em 1996, sobredimensionando a participação dos assentamentos), o gergelim, que tem uma inserção razoável (entre 25 e 50%) e arroz, feijão, leite, lenha, melancia, milho e pepino.

[69] A associação de podzólico vermelho amarelo equivalente eutrófico, raso textura arenosa e média, fase pedregosa rochosa, substrato de gnaisse e granito + podzólico vermelho amarelo equivalente eutrófico, textura argilosa cascalhenta + bruno não cálcico, textura média cascalhenta; planossol solódico, textura arenosa média e argilosa, fase relevo plano e suave ondulado + solonetz solodizado, textura arenosa média e argilosa, fase relevo plano e suave ondulado + solos litólicos eutróficos, textura arenosa e média, fase pedregosa e rochosa, relevo suave ondulado, substrato gnaisse e granito, todos A fraco, fase caatinga hiperxerófila. bruno não cálcico, textura arenosa média e argilosa, fase relevo plano e suave ondulado + solos litólicos eutroficos, textura arenosa e média, fase pedregosa, relevo suave e ondulado, substrato de gnaisse e granito + planossol solódico, textura arenosa média e fase pedregosa e rochosa, substrato de gnaisse e granito + bruno não cálcico, textura argilosa e pedregosa, ambos fase caatinga hiperxerófila, relevo forte ondulado e montanhoso + afloramento de rochas.

No tocante ao destino da produção e considerando o valor total da produção individual, predomina o autoconsumo em mais de 50% da produção, ficando o autoconsumo familiar com 47% e o animal com 1%, cabendo 40% à comercialização e 0,1% restante à produção estocada, esta muito baixa.

Em termos de localização, a maioria dos assentamentos situa-se perto das sedes municipais e em condições razoáveis de acesso tanto aos municípios como à Capital. O transporte disponível para os assentados, no entanto, é precário, sendo utilizado sob várias formas e na maioria dos casos com riscos de acidentes.

Não obstante, os assentados estão sujeitos a dificuldades de circulação, em especial nas épocas de chuva, tanto agravando as condições de acesso a serviços de saúde e educação, quanto gerando dificuldades para comercializar a produção. Com relação ao transporte coletivo, apesar do quadro geral de precariedade, observações indicam que, nos municípios integrantes da área de observação, a presença de assentamentos ampliou a frota de veículos e máquinas das prefeituras, tais como ônibus para transporte escolar, ambulâncias e tratores. Também provocou mudanças de itinerários de linhas de ônibus e a ampliação dos serviços alternativos, como mototáxis e camionetas, favorecendo também localidades vizinhas.

Créditos concedidos para os assentamentos

O acesso aos créditos nas condições iniciais de implantação do assentamento tem grande importância para as famílias dos assentados em face da precária inserção anterior destas no mercado de trabalho e conseqüente desgaste econômico desses grupos familiais, quando de sua chegada ao acampamento/assentamento. A concessão administrada pelo INCRA por meio de três modalidades (alimentação, fomento e habitação) logo depois alterada a partir de meados de 1999, no âmbito da já mencionada ‘nova reforma agrária’, para as modalidades de apoio e material de construção, tem como finalidade suprir os assentados das primeiras necessidades alimentares e sociais e do fomento à produção de subsistência.

Os valores dos créditos iniciais, nas modalidades alimentação, fomento e habitação, variaram de 1995 a 1999 e foram definidos de forma extremamente centralizada pelas diretorias do INCRA, sem guardar as especificidades regionais e numa universalização descabida, considerando as diferenciações e particularidades do semi-árido em relação às outras regiões do País.

Os valores de *alimentação* e *fomento* não tiveram acréscimos nos anos de 1995 e 1996, só ocorrendo alterações a partir dos anos de 1997 a 1999, com variações no valor para R$ 340,00 a R$ 400,00, respectivamente. O percentual de aumento do valor em três anos foi em torno de 40%, com o período de 1997/98, com a maior variação no período seguinte de apenas 15%.

Por outro lado, no que se refere ao crédito de habitação, o valor, que era em 1995 de R$ 1.000,00, passou para o valor de R$ 2.000,00 desde o ano de 1996, num ambiente macroeconômico de instabilidade, com crescimento da inflação e descontrole de preços dos materiais cuja situação provocou a corrosão dos valores fixados para essa modalidade. O que se observou foi a permanência dos valores nessa modalidade até 1998 e um decréscimo em 1999, comprometendo a qualidade das habitações e mesmo criando sérias dificuldades para a construção destes com a ocorrências de casas inacabadas e prejuízos para as famílias assentadas.

A Tabela 20 mostra a elevação dos valores posteriores a 1999, com o valor do crédito de apoio sendo ampliado para R$ 1.400,00 e o crédito de material de construção para R$ 2.500,00. Lembro que a alteração nesses valores foi resultado de uma pressão constante dos movimentos sociais e de intensas negociações, no sentido de que o corpo dirigente do INCRA

entendesse que os valores anteriores não possibilitavam mais a construção do padrão fixado pelo Órgão, sendo necessária outra planta, particularmente para o semi-árido nordestino.

Tabela 20
Valores Individuais de Crédito por Modalidade e Correspondente a Cada Ano de Aplicação

Ano	Crédito de apoio	Crédito Mat. De Construção
2000	R$ 1.400,00	R$ 2.500,00
2001	R$ 1.400,00	R$ 2.500,00
2002	R$ 1.400,00	R$ 2.500,00

Fonte: SIPRA-INCRA. Dados Tabulados e sistematizados pelo autor.

Outra questão que levanto é a de que a alteração nas modalidades dos créditos cuja mudança culminou com as modalidades 'crédito de apoio e crédito de material de construção' não permitiu à comunidade melhor gerir, no caso do crédito de apoio, suas necessidades, nem do ponto de vista da necessidade alimentar, tampouco das necessidades de produção imediata (subsistência), e, muito menos, garantir alguns benefícios ao meio ambiente por intermédio de práticas de recuperação de matas ciliares e de reflorestamentos, já nesse estádio de instalação dos assentamentos, uma vez que todos os imóveis que originaram os assentamentos apresentaram sérios problemas de degradação. Portanto, os recursos iniciais foram insuficientes e inadequados para a alavancagem dos projetos.

Outro fato a ser registrado é que o tempo de processamento dos créditos pelo INCRA desde a 'contratualização' com as associações dos assentados até a liberação propriamente dita dos recursos que se notabilizaram pelo atraso em todo o período. O destaque é para a habitação, chegando em alguns casos de seis a oito anos de atraso, como nos assentamentos Tiracanga/Logradouro e Serrote, ambos no município de Canindé.

Para o assentamento Floresta, criado no município de Independência, em 26 de maio de 1989, o crédito habitação só foi pago no ano de 1995, representando 65,79% do total dos créditos programados e o restante de 15 créditos no ano de 1997. No caso do assentamento Horizonte, criado no ano de 1995, no mesmo município, o pagamento do crédito de habitação durou até o ano de 1999, isso só para citar alguns exemplos.

Essa deformidade da gestão do INCRA e da política de assentamento do governo federal tornou muito difícil a fase inicial do assentamento e o retardamento do desenvolvimento deste com prejuízos nas condições de habitação das famílias.

Aliás, tornou-se praxe o INCRA liberar, inicialmente, os créditos de alimentação e fomento e também em razão da morosidade das ações desapropriatórias e a imissão de posse que invariavelmente se consumavam no final do ano (outubro/novembro/dezembro), e deixar o crédito habitação para o ano posterior, que em vários casos ultrapassava esse período.

Esse fato revela a baixa *eficácia intermediária* do Órgão de reforma agrária no que se refere a esses resultados em relação ao problema social determinado, como também o seu baixo *desempenho operacional*, ou de *performance*, que comprometeu sua eficiência e a qualidade de suas ações.

Não obstante, a concessão desses créditos pelo INCRA aos assentados ocasionou um significativo afluxo de recursos monetários para os municípios onde os assentamentos estão localizados, cujas compras de materiais, seja de utensílios agrícolas, seja de material de construção, trouxeram benefícios para a economia local e o aquecimento do comércio de produtos e serviços, como bem constataram Leite et. al. (2004) em suas análises dos resultados da experiência recente de projetos de reforma agrária, nas quais se inserem as regiões do sertão central cearense.

Nos assentamentos integrantes dos municípios da ‘área de observação’, verifico que, no período de 1995-99, dos 905 créditos na modalidade de alimentação, liberados para a Superintendência Regional do Ceará, 360 foram aplicados efetivamente (39,78%). Em relação ao total de famílias nos assentamentos da ‘área de observação’, de 3.417 famílias, esse atendimento cai para 10,54% (R$ 171.780,00 pagos), ou seja, mais da metade dos recursos liberados não foram efetivamente aplicados nas áreas de assentamentos.

Com o crédito-fomento, 1.251 créditos foram liberados, apenas 552, ou 44,12% das famílias atendidas. Novamente considerando o total de famílias na ‘área de observação’, tem-se que a cobertura de crédito atingiu a 16,15% das famílias, ou seja, mais de 55% das famílias não foram atendidas com a aplicação de créditos.

No que tange ao crédito-habitação, no entanto, 1.444 famílias foram atendidas, com recursos da ordem de R$ 3.349.000,00, superando o montante liberado e o que revela um grau razoável de cobertura.

Devo ressaltar, porém, que os dados aqui apresentados têm sérias disfunções em virtude da gestão dos créditos, já que foram administrados com atraso na sua liberação e na sua aplicação, o que comprometeu a capacidade das famílias no desenvolvimento de suas atividades iniciais.

Acrescento ainda, como mostra a Tabela 21, que no ano de 1998 foram aportados apenas 30 créditos de alimentação e, mesmo assim, não foram liberados os restantes das outras modalidades.

Tabela 21
Demonstrativo do Consolidado dos Créditos Concedidos aos Assentamentos
Exercício 1995-1999

ANO	Alimentação				Fomento				Habitação				Total liberado	Total pago
	Liberado		Pago		Liberado		Pago		Liberado		Pago			
	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor		
1995	0	0	0	0	0	23.400	0	0	0	324.000	0	0	347.400	0
1996	309	105.060	0	0	309	228.660	0	0	101	202.176	0	0	535.896	0
1997	301	102.340	137	46.580	301	222.740	137	101.380	291	582.000	275	550.000	907.080	697.960
1998	30	10.200	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1999	265	159.200	223	125.200	641	284.950	415	386.330	576	1.440.000	1.169	2.799.000	1.884.150	3.310.530
Total	**905**	**376.800**	**360**	**171.780**	**1.251**	**759.750**	**552**	**487.710**	**968**	**2.548.176**	**1.444**	**3.349.000**	**3.674.526**	**4.008.490**

Fonte: SIPRA-INCRA. Dados Tabulados e sistematizados pelo autor.

A partir do lançamento da ‘nova reforma agrária’ em 1999, a concessão de créditos iniciais foi objeto de modificação, passando a constituir *Créditos de Apoio* e *Créditos para a Aquisição de Materiais de Construção* e, conforme os dados da Tabela, verifico que houve maior regularidade na aplicação dos créditos nesse tipo de modalidade, já que os recursos programados para a liberação foram efetivamente pagos, chegando a uma diferença de R$ 9.360,00, ou apenas 1% em relação ao total liberado.

Considerando o total de 284 famílias assentadas no período de 2000 a 2002, correspondente aos municípios da ‘área de observação’ (Canindé, 84 famílias; Santa Quitéria, 179 famílias; Quixeramobim, 21 famílias; e Independência que não teve famílias assentadas no período), índice baixíssimo de intervenção, inclusive, percebo que mais foi aplicado em relação à modalidade de *Crédito de Apoio*, com uma cobertura de 686 créditos e de *Crédito de Material de Construção* para 243 famílias.

Tabela 22
Demonstrativo do Consolidado dos Créditos Concedidos aos Assentamentos
Exercício 2000-2002

Ano	Créditos Liberados				Créditos Efetivamente Pagos				Total liberado	Total pago	Dif. Liberado/pago
	Apoio		Mat. De construção		Apoio		Mat. De construção				
	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor			
2000	494	355.160	186	130.200	494	345.800	186	130.200	485.360	476.000	9.360
2001	160	224.000	25	62.500	160	224.000	25	62.500	286.500	286.500	0
2002	32	48.000	32	96.000	32	48.000	32	96.000	144.000	144.000	0
Total	**686**	**627.160**	**243**	**288.700**	**686**	**617.800**	**243**	**288.700**	**915.860**	**906.500**	**9.360**

Fonte: Dados extraídos dos Relatórios Gerenciais do SIPRA-INCRA.Tabulação e sistematização do autor.

O maior quantitativo em relação à primeira modalidade superou o número de famílias assentadas no período, podendo-se concluir que a diferença certamente se refere a volumes de passivos de créditos e a assentamentos de novas famílias em lotes vagos, prática muito utilizada pelo governo nesse período para incrementar a meta fixada de assentamento.

A maior expressão de cobertura se verificou no ano de 2000 (72%), reduzindo-se o atendimento nos anos seguintes, seguindo concomitante o nível de intervenção. É de se supor que o déficit de habitação tenha caído consideravelmente, já que apenas 41 famílias não foram, em tese, atendidas com créditos no período.

Por outro lado, recuperando os dados da Tabela 16, verifico que, em relação ao total de famílias assentadas na 'área de observação' (2.617), a cobertura total de crédito, em particular quanto à necessidade de habitação, foi de 64,46%, o que expressa um déficit nessa área social na 'área de observação'.

O déficit também pode ser verificado em relação ao suprimento de energia elétrica nos assentamentos, o qual fica muito aquém da demanda atendida com as habitações, chegando numa amostra de 40 assentamentos da 'área de observação', do total de 55 assentamentos, a 35% de atendimento em relação à rede de distribuição.

Infra-estrutura nos assentamentos

Essa ação programática do governo é essencial para a viabilização dos assentamentos rurais, conjugados com as outras ações de créditos, de apoio à saúde, a educação e ao lazer. O provimento da infra-estrutura nos assentamentos depende diretamente da ação do Estado e está diretamente ligado à disponibilidade de recursos orçamentário-financeiros e, concomitantemente, é vinculado à política macroeconômica, a qual, numa condição contracionista, pode restringir o atendimento dessa demanda e a qualificação da política de assentamentos.

Estudos e pesquisas anteriores, dentre os quais o de Leite et. al. (2004), sobre os assentamentos rurais, revelam um atendimento deficiente no que tange à infra-estrutura. Ditos estudos, contudo, evidenciam igualmente que a criação dos assentamentos em si e as expectativas que os cercam originam uma série de reivindicações. Expressam os estudos, dessa forma, que um dos efeitos da criação dos assentamentos é a ampliação de demandas de infra-estrutura, com o conseqüente surgimento de maior pressão sobre os poderes públicos locais e estaduais responsáveis pela prestação destes vários serviços.

Em relação à tipificação das obras, aquelas ligadas às necessidades hídricas são as que aparecem de maneira significativa, particularmente açudes, poços profundos e cisternas.

Considerando a amostra anterior de assentamentos e a infra-estrutura do imóvel desapropriado desde a criação do assentamento, verificamos com apoio na Tabela 23, que a

infra-estrutura de poços profundos e açudes de pequeno porte tem a maior representatividade, com 100% na amostra do Município de Independência, representativo da 'área de observação II'.

A 'área de observação' III é proporcionalmente a mais servida em infra-estrutura de abastecimento de água, com 30% a 70% de ocorrência em todos os tipos. Posso constatar, também, como é evidente a necessidade das cisternas que surge com uma representatividade expressiva e se caracteriza como a alternativa forte em relação à ocorrência das estiagens, adversidade tão comum no sertão semi-árido do Ceará.

Tabela 23
Infra-estrutura de Abastecimento de Água - Amostra de 40 Assentamentos

Área de Observação	Municípios	PÁS	Tipos de Obras					
			Açude de Grande Porte	Açude de Médio Porte	Açude de Pequeno Porte	Poço Profundo	Cisternas	Eletrificação
I	Canindé/Santa Quitéria	21	23%	38%	90%	81%	19%	33%
II	Independência	9	0	0,33%	100%	100%	55%	11%
II	Quixeramobim	10	40%	60%	70%	30%	60%	20%

Fonte: Dados extraídos dos Relatórios Gerenciais do SIPRA-INCRA, tabulados e sistematizados pelo autor.

Já na implantação de obras a partir do início dos assentamentos, ou seja, do ano de 1995, constato pelos dados da Tabela 24, que muito pouco foi implantado na 'área de observação', com apenas um assentamento no Município de Canindé sendo contemplado com um açude e quatro assentamentos sendo contemplados com um açude e três poços profundos, resultados pífios, diga-se de passagem.

Tabela 24
Infra-estrutura do INCRA Conveniada com o Governo do Estado do Ceará
Amostra de 40 Assentamentos – 1995

N de Ordem	Município	Nº de Assentamentos	Tipo de Obra			Valor Total das Obras (1,00)	Valor do Reajuste (1,00)	Valor Reajustado (1,00)
			Açude	Poço Profundo	Rede elétrica			
1	Canindé	1	1	0	0	15.118,95	0,00	0,00
2	Independência	0	0	0	0	0,00	0,00	0,00
3	Quixeramobim	0	0	0	0	0,00	0,00	0,00
4	Sta. Quitéria	4	1	3	0	16.631.149,61	96.070.494,11	112.614.385,86
Total						**16.646.268,56**	**96.070.494,11**	**112.614.385,86**

Fonte: Dados extraídos dos Relatórios Gerenciais do SIPRA-INCRA, tabulados e sistematizados pelo autor.

No exercício de 1997/98, dez assentamentos rurais no Município de Canindé foram atendidos com quatro açudes, um poço profundo e 5 km de energia elétrica, infra-estrutura esta totalmente insuficiente para a estruturação das áreas e o seu desenvolvimento sustentável. Ao todo, a região recebeu um aporte de apenas R$ 1,3 milhão, com maior representatividade para o Município de Santa Quitéria, com 47% do volume de recursos. O destaque negativo se refere à eletrificação com 53,5 km de rede com a disponibilidade de aproximadamente 2 km em média por assentamento na 'área de observação'.

Tabela 25
Obras Conveniadas com o Governo do Estado do Ceará Amostra de 40 Assentamentos na 'Área de Observação'- Exercício 1997 / 1998

Nº de Ordem	Município	Nº de Assentamento	Tipo de Obra			Valor da Obra (1,00)
			Açude	Poço Profundo	Energia	
1	Canindé	10	4	1	5 km	469.692,30
2	Independência	4	2	0	12 km	220.833,79
3	Quixeramobim	1	0	0	4 km	35.000,00
4	Sta. Quitéria	11	7	1	36,5	647.783,70
Total		**26**	**13**	**2**	**36,5**	**1.373.309,79**

Fonte: Dados extraídos dos Relatórios Gerenciais do SIPRA-INCRA, tabulados e sistematizados pelo autor.

Conforme dados levantados nos relatórios gerenciais do SIPRA – INCRA, tabulados e sistematizados na Tabela 26, no ano de 2000 foram conveniados com a Caixa Econômica Federal, dentro dos pressupostos da "Nova Reforma Agrária", um total de 19 obras relacionadas a açudes, que atendeu a 26 assentamentos e a 1.966 famílias em todo o Estado, correspondendo a um valor de mais de R$ 1,9 milhão. Nesse sentido, a participação no investimento de obras na 'área de observação' no ano respectivo foi de 27,47% do total disponibilizado em valores orçamentários e financeiros.

Tabela 26
Obras Conveniadas com a CEF do Estado do Ceará
Amostra de 40 assentamentos na 'Área de Observação' - Exercício 2000

Nº de Ordem	Município	Nº de Assentamento	Tipo de Obra			Valor da Obra (1,00)
			Açude	Poço Profundo	Energia	
1	Canindé	3	3	0	0	255.000,00
2	Independência	0	0	0	0	0,00
3	Quixeramobim	1	1	0	0	85.000,00
4	Sta. Quitéria	2	2	0	0	185.000,00
Total		**6**	**6**	**0**	**0**	**525.000,00**

Fonte: Dados extraídos dos Relatórios Gerenciais do SIPRA-INCRA, tabulados e sistematizados pelo autor.

Do total de 55 assentamentos rurais na 'área de observação', 40 foram contemplados com obras estruturantes com maior volume de construção de açudes de pequeno porte e de poços profundos, importando em menos de R$ 2,0 milhões, montante infinitamente inferior às reais necessidades de estruturação dos assentamentos rurais do semi-árido, e nesse particular, do sertão do Ceará.

A assistência técnica

No tocante à assistência técnica, ficou evidenciada a descontinuidade na prestação desse serviço por parte dos órgãos públicos. No início, os serviços ficaram a cargo das empresas de assistência técnica e extensão rural - EMATER's nos Estados, com problemas no atendimento, já que essas instituições foram originalmente moldadas sob o prisma da chamada "modernização conservadora", com seus quadros técnicos formados para o atendimento prioritário à produção extensiva de larga escala e orientados por pacotes tecnológicos das empresas de pesquisas, tanto estaduais como da EMBRAPA.

Posso afirmar que não houve, no período, uma política universalizada de assistência técnica para os assentados. Os serviços de ATER, como passarei a identificá-los, foram pautados na improvisação, com parte dos assentados assistidos pelo sistema tradicional (EMATER's), parte atendida pela ATER financiada pelo governo, inicialmente com recursos

da conta de capacitação do governo - Contacap e depois assistida pelo Programa Lumiar, em 1996/97[70].

É importante lembrar dos inúmeros problemas político-administrativos ocorridos quando da programação dos recursos destinados ao atendimento do Programa Lumiar, com fortes disputas por parte do MST e das federações estaduais de trabalhadores rurais na agricultura, na tentativa de assumir o controle do programa e angariar mais benefícios para os assentados vinculados a essas organizações.

Os diversos dados oriundos de pesquisas sobre o tema demonstram a insuficiência na cobertura de assistência técnica no total dos assentamentos, e, no particular da 'área de observação', esse serviço apresenta baixos níveis de cobertura nos assentamentos, chegando a menos de 80% dos assentamentos assistidos pelo Lumiar e pouco mais de 20% dos assentamentos atendidos pelo Estado.

A pesquisa de Leite et. al. (2004) identificou o percentual dos assentamentos que receberam algum tipo de ação direcionada à capacitação dos assentados (curso, assistência propriamente dita etc), registrando que o sertão do Ceará apresentou resultado favorável, mostrando que entre 20% e 30% dos assentamentos receberam algum tipo de iniciativa dessa natureza.

Não obstante as deficiências encontradas, considero que os serviços prestados pela assistência técnica, notadamente pelo Lumiar, além de incorporar opções de produção, favoreceram as comunidades assentadas com elaboração de planos de desenvolvimento, o auxílio nos contatos com os órgãos creditícios, com o INCRA e com demais entidades de assessoria, treinamentos etc.

3.3.8 Conclusões: a dimensão qualitativa da política de assentamentos rurais no semi-árido

Impactos, problemas e contradições

Conclusões da pesquisa 'A qualidade dos Assentamentos da Reforma Agrária', coordenada por Sparovek (2003), mostram que em áreas de baixos índices de qualidade de vida (acesso a serviços e moradia), com sérias deficiências operacionais (liberação de créditos e implementação de infra-estrutura) e deficiente organização e a articulação social dos assentados, a permanência das famílias foi elevada e a meta de assentamento pôde ser atingida.

Os fatores preponderantes para a Região Nordeste considerados na pesquisa foram a inaptidão de boa parte das áreas dos PAs à exploração agrícola e o sistema intensivo das terras.

A Região Nordeste apresentou os menores valores de qualidade de vida nos PAs pesquisados. Para a pesquisa, os fatores isolados que mais contribuíram para a depleção da qualidade de vida foram: acesso ao atendimento de saúde emergencial; acesso à água de boa qualidade; acesso ao ensino médio e tratamento do esgoto doméstico.

A pouca disponibilidade e a tendência de não haver melhoras significativas com o tempo indicam a ausência ou ineficácia da política para o necessário equacionamento dos problemas detectados.

[70] O programa referia-se à assistência técnica voltada especificamente para os assentamentos de forma terceirizada,com repasse de recursos do governo federal a cooperativas de técnicos, credenciadas junto ao INCRA, indicados pelos assentados, com um sistema de comissões estaduais de supervisão envolvendo instituições públicas e não públicas. Este programa expandiu-se nos últimos anos da década de 1990, sendo extinto em meados de 2000.

As diferenças regionais mostram-se marcantes no que tange ao acesso ao ensino fundamental, acesso ao atendimento regular de saúde (atores de saúde, pré-natal, profilaxia de doenças, vacinações, acompanhamento de recém-nascidos).

Não obstante ser identificado na pesquisa o fato de que o atendimento à habitação pode ser considerado satisfatório, o mesmo não posso afirmar quanto ao suprimento de energia elétrica nas residências dos assentados. Esse atendimento corresponde à média nacional de apenas 67%.

Identificou ainda a pesquisa:

a) os valores de qualidade de vida para o Brasil foram baixos e apenas alguns fatores estão relativamente atendidos, especialmente para os assentamentos rurais no Nordeste;

b) há ainda um grande número de fatores que comprometem a qualidade de vida;

c) as variáveis regionais foram marcantes em todos os aspectos e fatores que compuseram a qualidade de vida;

d) a melhoria da qualidade de vida, com o tempo, não ocorreu em todos os fatores considerados e foi geralmente pequena;

e) o suprimento de água de boa qualidade nas moradias é preocupante. A exceção ficou por conta das moradias com cisternas;

f) o tratamento de esgoto doméstico, em fossa séptica, foi extremamente baixo em todas as regiões;

g) o transporte público é precário, na maioria dos casos; e,

h) as estradas internas, na sua maioria, não apresentam boas condições de tráfego.

Quanto à organização social, este se encontra intrinsecamente ligada à reivindicação por benefícios sociais (educação, saúde, manutenção de estradas de acesso e participação nas associações dos projetos) e objetivando obter benefícios para o sistema de produção.

Os índices levantados na pesquisa concernentes à ação operacional demonstram que, na Região Nordeste, esses são os mais baixos. Nessa região, o fator de depleção foi a titulação (0,97), mostrando um grau de execução baixíssimo.

Nesse aspecto da titulação, discordo do autor, pois essa ação do programa de assentamento por si não é fator preponderante para os assentamentos do Nordeste, uma vez que há grande quantidade de unidades organizadas sob formas coletivas, sendo uma contraposição às orientações do INCRA para o parcelamento. A eficácia nesse sentido, entendo, está ligada a incapacidade de incompreensão das variáveis regionais, aliada aos constrangimentos de ordem orçamentária que impediram o atendimento pleno das necessidades infra-estruturais dos assentamentos.

Por outro lado, no entanto, no tocante à inserção dos assentamentos no plano local, a pesquisa aponta fatores favoráveis a uma boa ou má articulação e sinergia entre o poder municipal e o assentamento, destacando-se a importância do aporte dos recursos adicionais proporcionados pelos assentamentos na arrecadação municipal; a proporção da nova demanda por serviços e infra-estrutura em relação à capacidade instalada; a expectativa de arrecadação com o desenvolvimento dos assentamentos; a proporção do número de votos dos assentados no colégio eleitoral do município (SPAROVEK, 2003).

Em relação à proporção dos assentados na população rural e total, a média regional variou entre 1% a 2% significando dizer que, para que os assentamentos tenham maior impacto na esfera municipal, nesse aspecto, fazem-se necessários mais investimentos para atender um crescimento populacional adicional por migração pela criação de mais assentamentos.

De todos os elementos trazidos pela pesquisa para a análise sobre a qualidade dos assentamentos, destaco algumas de suas conclusões:

> De maneira simplificada, a reforma agrária pode ser vista considerando-se a reversão da situação fundiária como parâmetro principal ou único de avaliação de resultados. Nesse caso, a conversão do latifúndio improdutivo numa área reformada, onde predomina a pequena propriedade familiar, passa a ser o objetivo principal. Sob esse aspecto, a reforma agrária pode ser considerada um programa de grande sucesso. Todos os indicadores apresentados neste trabalho apontam para uma elevada eficiência por parte do governo {...}. (P. 167)

O autor reconhece, no entanto, que, ao se adotar uma abrangência menos simplificada do conceito de reforma agrária, devem ser contabilizados outros fatores além da conversão do latifúndio em área reformada:

> Nesse caso surgirão duas diferenças relevantes na análise: a) os métodos meramente quantitativos e estatísticos não são mais os melhores instrumentos de avaliação; b) há muito menos o que comemorar em relação às conclusões {...} Uma visão mais abrangente das ações de reforma agrária não pode se restringir ao sucesso da intervenção fundiária {...} O primeiro aspecto, e provavelmente um dos mais importantes, é o fato de o sucesso da intervenção fundiária estar desvinculado da eficiência com que outras ações são implementadas{...} O método que o governo adota na avaliação da reforma agrária (quantitativos, contabilizando famílias assentadas e destinação dos recursos), têm o poder de analisar a reforma agrária apenas sob a ótica muito simplificada. Nessa ótica, independentemente de diversos fatores que assumem importância apenas numa análise mais abrangente, os números são favoráveis. Assim, por que investir nesses outros aspectos se eles não são contabilizados na avaliação governamental dos resultados? Por que despender recursos, dedicar energia gerencial, implementar ações em áreas que estão fora da restrita ótica sob a qual as ações vão ser analisadas? (P.168)

Conclui, ainda, a pesquisa que a tendência natural será investir na arrecadação de terra (onde esta for mais fácil ou mais solicitada pelos movimentos); proporcionar condições mínimas para a instalação das famílias nos assentamentos e cumprir as metas quantitativas sugeridas pela administração central. Aspectos como qualidade de vida, desenvolvimento econômico dos projetos, impactos ambientais, benefícios regionais e abrangência das ações na modificação e melhoria das comunidades locais do entorno das áreas reformadas assumem papel secundário sob a forma de avaliar a performance da ação institucional.

Nesse sentido, e sob o ponto de vista consensual de que as condições dos assentamentos são precárias, compreendo igualmente que a ação operacional do governo no campo da reforma agrária, ou como caracterizei mais como uma política de assentamentos no período recortado, é pouco eficiente, já que a única explicação razoável é que, em cotejo com uma situação anterior, os trabalhadores rurais sem terra têm o acesso à terra e podem produzir, colher para a sua subsistência e até comercializar, originando uma renda mínima. Certamente essas condições são melhores do que o êxodo para as grandes cidades e a marginalização.

Como já evidenciados neste trabalho, os estudos de Leite et. al. (2004), ao buscarem analisar os efeitos dos assentamentos nas regiões em que se inserem, trazem como elementos importantes: a origem da população assentada, a composição da família, trabalho, formas de sociabilidade, produção, acesso à tecnologia e créditos, referindo-se a situação atual com o estado anterior dessa população e os impactos internos e externos provocados pela implantação dos assentamentos nas regiões.

Na análise da população assentada, fizeram referência à comparação da situação atual com seu estado anterior, tanto em termos objetivos (posse da terra, por exemplo) como subjetivos, ficando comprovado na pesquisa que a passagem para uma condição diferenciada de “assentado” dá um novo lugar para essa população, enfatizando ainda que:

> A constituição de um assentamento (em diversos casos, de mais de um assentamento no âmbito de um mesmo município) normalmente já acarreta a introdução de novos elementos e atores que provocam alterações nas relações de poder. Alem de disso, inaugura uma nova dinâmica de demandas (saúde, educação, transporte, apoio a produção etc) e reflexos, que se somam e ás vezes disputam esses mesmos recursos com outras comunidades locais não beneficiadas por qualquer espécie de investimento público [...]. (P. 29)

Também promulgo pela importância dos assentamentos como vetor de transformação de realidades rurais e exemplifico o caso de Canindé, que com sua expressão em termos dessas unidades territoriais e administrativas, constitui referência para o ponto de vista expresso, em especial, a constituição nesse município de ‘áreas reformadas’ que impulsiona no citado município a geração de novas capacidades e experiências, que, articuladamente, resultam na possibilidade de criar e recriar as condições para produzir, trabalhar e viver com dignidade.

Concluo, acompanhando o remate dos pesquisadores, de que, quando comparo a situação atual no assentamento com a situação vivida anteriormente (a amostra concreta disso são as condições em que os trabalhadores rurais e suas famílias chegam aos acampamentos), há realmente por parte dos assentados uma significativa percepção de melhoria.

A existência do assentamento passou a ser uma referência para as políticas públicas federais, estaduais e até para os municípios que antes consideravam essas unidades de assentamentos como ‘ilhas’ federais

A precariedade ainda da infra-estrutura no interior dos assentamentos e fora deles faz com que essas unidades, como identificam Leite et. al.(2004: 258), se tornem ponto de partida de demandas, levando à afirmação de novas identidades e interesses, ao surgimento de formas organizativas internas (e também mais amplas) e à busca de lugares onde se façam ouvir.

CONCLUSÕES

A primeira observação que faço a partir da análise dos dados pesquisados em diversas fontes, particularmente dos estudos acadêmicos mais recentes e demais publicações oficiais, notadamente do INCRA, incluindo os seus relatórios gerenciais, arcabouço selecionado para o apoio ao trabalho, é que a política de assentamentos desenvolvida pelo governo federal está muito longe de representar uma garantia de melhoria sustentável nas condições de vida da população assentada na região semi-árida e, mais especificamente, no bioma caatinga, onde, no caso dos assentamentos no Estado do Ceará, encontram-se mais de 80% das unidades criadas.

O Programa Nacional de Reforma Agrária, concebido e desenvolvida pelo governo federal no período do governo de Fernando Henrique Cardoso, foi baseado na excessiva centralização, no plano federal, do equacionamento dos problemas decorrentes dos assentamentos implantados em cada unidade da Federação, sem considerar adequadamente suas especificidades, e, nesse particular, sem levar em consideração as condições intrínsecas da região semi-árida do Nordeste brasileiro.

Os marcos regulatórios mostrados neste trabalho, no capítulo 1, não deixam dúvidas, tanto pelos vários aparatos institucionais e as inúmeras alterações editadas pelo governo federal, que, a par de tentar mostrar interesse na busca da agilidade no processo, findou com a instituição de medidas consideradas pelos movimentos sociais como de criminalização.

A identificação e o processamento para a resolução dos problemas do regime de uso e posse da terra não foram enfrentados adequadamente. As saídas ‘inventadas’ para o seu equacionamento ficaram atreladas às amarras burocráticas, essas costuradas de forma excessivamente centralizada no âmbito da direção central do INCRA em Brasília, não considerando as configurações regionais, as quais entendemos como fundamentais e, ainda, não levando em conta a necessidade da existência dos espaços participativos de decisão compartilhada com os agentes sociais locais.

Os atos normativos e demais dispositivos burocráticos mostraram claramente a tendência disso com orientações universalizadas e nenhum programa mais específico para atender as características do semi-árido e mesmo de outros tipos climáticos e ecossistemas do Nordeste.

Os entraves decorrentes resultaram em efeitos inibidores para o desenvolvimento sustentado dos projetos de assentamento situados naquele tipo climático e no ecossistema citado e, por conseqüência, dificultaram a validação da política de reforma agrária como uma política estratégica para o desenvolvimento da Região Nordeste.

Os principais déficits já comprovados, tanto pelo INCRA, por meio de seu Balanço Global da Gestão (2002), assim como evidenciados por diversos pesquisadores, assessores que apóiam a organização social das famílias assentadas, representantes das entidades sindicais e demais movimentos sociais naquela região, provocaram efeitos e impactos diretos no desenvolvimento sustentável dos projetos de assentamento e maior grau no semi-árido e comprometeram sua verdadeira emancipação.

Este trabalho intenta mostrar, cotejando os resultados iniciais no desenvolvimento do programa do governo a evolução do programa ano a ano (número de famílias acampadas *versus* número de hectares desapropriados *versus* projetos criados *versus* famílias efetivamente assentadas *versus* créditos de instalação concedidos) para o semi-árido no Ceará, que o indicador de eficácia intermediária mostrou um grau insatisfatório. Os índices que o compõem com suas variações (a qualidade de vida, a geração de renda, organização social, preservação ambiental e inserção do assentamento no contexto regional) determinaram a ineficácia do programa.

As evidências também marcantes foram: a) a não-resposta imediata ao problema fundiário detectado com a grande demanda de trabalhadores sem terra identificada nas ocupações de terras; b) o baixo atendimento das necessidades de infra-estrutura (construção de açudes, poços artesianos, cisternas, barragens subterrâneas, energia elétrica, estradas internas e habitações); a inoportunidade na liberação de créditos desconectados das características e necessidades do semi-árido e sem a necessária vinculação entre os créditos de fomento e habitação.

A análise do capítulo 1, no seu item 1.3, identificou isso com demonstração fática do crescimento exponencial do número de conflitos e simultâneo aumento de ocupações de terra, em que esses eventos sempre foram superiores à ação do INCRA por meio das desapropriações e respectivos assentamentos. Ainda narro nesse capítulo, no item relativo ao colapso do financiamento do programa de assentamentos, dados os desequilíbrios macro-econômicos, que a participação do orçamento do INCRA no orçamento da União foi alvo de declínio gradativo a partir do ano de 1998, ensejando o constrangimento nas ações da Autarquia e o irremediável comprometimento da política de assentamentos do governo.

A conexão lógica entre os programas finalísticos (assentamento, consolidação e emancipação) decididamente não existiu. Pelos dados mostrados no Programa de Assentamentos Rurais, a obtenção de terras deveria ser precedida de estudos sobre a viabilidade econômica e a potencialidade de uso dos recursos naturais, cujo procedimento, uma vez realizado, rebateria positivamente na consolidação dos assentamentos e na emancipação futura (IN/INCRA/Nº 02 de 20 de março de 2001[71]).

Ressalto, ainda, que a orientação dada pela instrução normativa do INCRA já no seu Art. 13º considerava consolidado o assentamento, quando: estivessem concluídos os serviços topográficos; concedidos os créditos de instalação; disponibilizadas as habitações para os beneficiários; concluídos os investimentos em infra-estrutura, na forma prevista no Art. 12º; e outorgados, pelo menos, 50% dos instrumentos definitivos de titulação.

Como depreendo, não houve correlação direta em demonstrar a viabilidade das terras obtidas, mesmo porque não ocorreram os estudos previstos na região semi-árida do Nordeste, em especial na 'área de observação' do Ceará e com a determinação literal das condições impostas pela decisão da direção central do INCRA para a 'consolidação' dos assentamentos por meio de ato unilateral, ou seja, por decreto.

Como um dos principais pontos de estrangulamento verificados, portanto, constatei que da parte do governo houve pouca ou nenhuma capacidade de escolha de localização dos assentamentos em termos de tipos de qualidade de solo e de qualidade ambiental, essa bastante comprometida nas áreas incorporadas. Segue-se sempre a tendência de desapropriação de terras improdutivas por indicação das ocupações promovidas pelos movimentos sociais. A ação do governo ficou sempre a reboque das ocupações, não tendo iniciativas de planejamento estratégico que qualificassem essa 'oferta' de terras, mesmo porque essa não era a agenda do governo, preocupado apenas em intervir de forma localizada na mediação de conflitos deflagrados.

A simetria de ocupações de terras *versus* assentamentos implantados obedeceu a essa ordem determinada pela ação dos movimentos sociais. No Ceará, no período estudado, essa ação foi realizada pela pressão da CPT e o movimento sindical, bastante atuantes na 'área de observação', principalmente os sindicatos de trabalhadores rurais de Canindé, Santa Quitéria e Quixeramobim.

As restrições de fertilidade e textura (solos rasos, pedregosos, arenosos) foram evidenciadas em todos os assentamentos da 'área de observação',o que permite por essas

[71] Fixa normas gerais para a implantação do Programa Nacional de Reforma Agrária, abrangendo as ações de assentamento de trabalhadores rurais e a atividade complementar de regularização fundiária. Dispõe em seu art. 1º que a gestão do Programa de Reforma Agrária se fará com base nesta instrução normativa.

características estender a mesma análise para os demais assentamentos instalados na região semi-árida, ressalvadas aquelas unidades (poucas, por sinal) localizadas em regiões mais privilegiadas, favorecidas com recursos hídricos intermitentes.

O descuido relacionado à questão ambiental foi crucial para a formação de um passivo enorme a ser irremediavelmente recuperado, o que requererá no futuro a formulação de um programa específico e a intensificação de um conjunto de ações mitigadoras do problema, particularmente em relação ao processo de desertificação que avança no bioma caatinga e nos municípios do sertão cearense, incluídos aí os Municípios da 'área de observação' do estudo.

O passivo detectado nos assentamentos instalados no bioma caatinga, com base nas várias pesquisas (FAO, IICA, PNUD, universidades) e mesmo no documento Balanço Global do INCRA é muito relevante, principalmente em termos das obras estruturantes e de preservação dos recursos ambientais.

Pouco ou mesmo nenhum programa e ação nos assentamentos incluídos na *área de observação* foram promovidos, que poderiam reaver e potencializar os recursos e as riquezas naturais já identificadas em bibliografias sobre o assunto. Foi observada ausência de créditos específicos para o semi-árido e para benefícios ao meio ambiente.

O déficit no tocante às áreas de reserva legal (RL) e de preservação permanente (PP) é imenso. Mais de 60% dos assentamentos investigados na 'área de observação' não têm as suas áreas de RL averbadas cuja cobertura está perto de 8%.

A iniciativa por parte do governo, no que tange ao meio ambiente, ficou restrita a uma 'agenda ambiental' cujas medidas nela contidas limitaram o desenvolvimento dos assentamentos, como vimos no Capítulo 1, item 14. O caráter dado à questão ambiental, além de focar para a Região Norte, em razão da abertura de fronteiras agrícolas por diversos assentamentos, foi de que o INCRA não sancionaria este tipo de unidade em áreas de floresta amazônica, com o argumento sustentado, principalmente, no suposto alerta dos membros do Congresso Nacional, certamente representantes dos ruralistas, de que a reforma agrária estaria colaborando para a devastação daquele tipo climático.

Não houve na realidade uma política de face agrária diferenciada em favor dos assentamentos no semi-árido, com estratégia de enfrentamento de suas condições adversas de geomorfologia e deficiência de água.

Não foram realizados diagnósticos precisos sobre as condições próprias do semi-árido, identificando o meio físico, as potencialidades da região semi-árida, os principais fatores de estrangulamento econômico, político e institucional locais, capazes de mitigar o rigor das adversidades do bioma caatinga.

Assim, a política de assentamentos rurais, cujo modelo deveria 'caber' para toda e qualquer região do Brasil, sucumbiu e revelou a sua incapacidade ante os problemas identificados de debilidades naturais, econômicas e sociais, não removendo as diferenças estruturais, resultando muito mais como uma política compensatória indefinida do que uma política diferenciada, orientada: para a consolidação dos assentamentos rurais e a emancipação das famílias assentadas, por intermédio dos mecanismos de extração das potencialidades do semi-árido, já comentados neste trabalho; a assistência técnica adaptada; o financiamento adequado às condições do semi-árido; os investimentos sociais; a estruturação produtiva; e o fortalecimento das organizações dos assentados na região, com o fomento ao cooperativismo.

No campo das rotinas e dos procedimentos burocráticos, ficou demonstrado no período o excessivo tempo para o processamento para a criação dos assentamentos rurais (vistoria, avaliações, formalização dos processos administrativos, edição de decreto, lançamento de TDA, pagamento das benfeitorias, o ajuizamento, a imissão de posse, a criação dos projetos), com desapropriações finalizadas após até três anos de instrução, situação já comentada neste ensaio, que comprometeram a eficácia do programa.

No que tange ao orçamento do INCRA, a pouca representatividade em relação ao PIB foi constatada, verificando-se um valor relativo em 1997 de 0,27%, caindo vertiginosamente de 1999 a 2002 para menos de 0,12% (INCRA, Balanço Global, 2002), indicando baixa eficácia intermediária, a qual, como visto, mede os resultados imediatos dos programas em relação aos problemas determinados com a comparação destes ano a ano.

Ficou evidenciada a queda acentuada ano a ano da participação dos programas finalísticos (assentamento + consolidação + emancipação) da reforma agrária representada em 2001, em torno de 25% do maior volume de recursos nesses programas, ocorrido em 1997. O quadro 50 A - variáveis para a análise de indicadores sobre a eficiência econômica global do INCRA, anexo, mostra forte diminuição dos recursos necessários ao desenvolvimento dos programas finalísticos a partir do ano de 1999.

Assim, concomitante às despesas de capital (créditos de instalação, infra-estrutura e demais ações estruturantes), o encolhimento da provisão necessária ao atendimento dessas necessidades ficou patente a partir de 1999, com queda progressiva de 48%, atingindo uma representação de pouco mais de 25% em 2002, em relação ao volume de recursos orçados em 1997.

Em relação à execução orçamentária do INCRA no Ceará, relativa ao período recortado para o estudo e referente aos recursos descentralizados – excluídos recursos de títulos da dívida agrária - TDA e para pagamento de benfeitorias dos imóveis desapropriados – constatei, pelos dados trazidos à análise no capítulo 3, que, em relação à concessão de créditos, essa ação teve maior provimento no ano de 1998 na sua unidade executiva no Estado. A partir desse ano, há uma diminuição brusca de 81%, continuando a decrescer até o ano de 2001 num colapso revelado.

Mesmo se compararmos ao volume de recursos do ano de 1997 relativos à concessão de créditos às famílias assentadas, os recursos efetivamente executados em 2001 foram não mais do que 15%. Em termos de construção de infra-estrutura, essa representatividade foi de 2,0%, baixíssima, o que originou um passivo considerável identificado em todas as fontes de informações pesquisadas neste trabalho.

Outra mensuração a se fazer diz respeito ao indicador de desempenho operacional. Por este índice, é possível constatar que a eficiência e a eficácia operacional foram baixas na gestão do programa pela Superintendência Regional do INCRA no Ceará, que comprometeu decisivamente o desempenho operacional, derivado: da insuficiência de recursos técnicos (capacidade operacional), constatada claramente pela progressiva diminuição do quadro de pessoal próximo dos 14%, entre 1995 e 2002; da falta de capacitação e requalificação profissional; dos constrangimentos orçamentários; e da falta de autonomia para decisões no âmbito regional.

Esse indicador permitiu, nesse aspecto, validar as respostas indicadas na introdução deste trabalho e que se referiu aos procedimentos metodológicos, tais quais: a) o orçamento não foi executado de acordo com o programado; b) os recursos não foram compatíveis com as metas estabelecidas e com as necessidades reais; c) não houve oportunidade na liberação dos recursos de apoio à implantação, na fase de implementação e consolidação; d) não foram cumpridos em tempo razoável os compromissos e decisões relacionados com as ações; e) o baixo grau de impacto das ações e dos resultados imediatos aos problemas identificados; f) o grau de centralidade da política na região não ocorreu.

Nessa última indagação feita, verifiquei que a centralidade da política ficou determinada, no decorrer do período de 1995 a 1998, pela luta dos trabalhadores e a forte pressão sobre o governo, intensificada até o ano de 1998, e não por uma decisão política do governo ou agenda predeterminada. Isso pode ser exemplificado pela mobilização dos trabalhadores rurais e a territorialização de sua luta na ‘área de observação’ e pela realidade dos assentamentos rurais ali instalados.

A chamada ‘nova reforma agrária’, lançada em 1999, ficou, como entendido aqui, como propósito de desacelerar as ocupações de terra e fragilizar os movimentos sociais com o recuo no processo de intervenção na região estudada, via utilização do instrumento da desapropriação, como foi mostrado de forma pormenorizada na ‘área de observação’. A criação, em seguida, de novos mecanismos de acesso à terra, via credito fundiário, foi uma amostra clara de que o governo pretendia distender o processo, amenizando as pressões e promovendo o esvaziamento do órgão gestor, o INCRA.

Em decorrência, vieram os cortes no orçamento e os contingenciamentos a uma taxa média anual de 15%, as liberações retardadas dos recursos programados e os descontingenciamentos dos recursos bloqueados no início do exercício e que foram descentralizados para as unidades executivas do INCRA invariavelmente a dois meses do término do ano, inviabilizando a sua execução financeira e compelindo ao INCRA devolver recursos.

A profilaxia da redução dos gastos públicos e o estrangulamento da capacidade do INCRA, na esteira da política neoliberal representada no período, determinaram a falta da efetividade da política na região semi-árida, com a conseqüente baixa sustentabilidade social econômica dos assentamentos. Isso ficou comprovado, pegando-se uma amostra de unidades na ‘área de observação’do estudo com renda mensal bruta com baixa representatividade e com diferencial expressivo em relação ao salário mínimo da época.

Ressalto, não obstante, como ficou revelado no trabalho, que a luta pela terra encetada pelos trabalhadores rurais continuou visível, mesmo com a intensificação de medidas restritivas do governo, compreendidas pela inculpação como crime das ocupações, como denuncia Fernandes (2003: 02), e a suposta diminuição de sua intensidade.

Os resultados tratados no Capítulo 3, por conseqüência, demonstram a progressiva diminuição do nível de renda nas atividades agrícolas, pela precariedade das terras incorporadas, como destacou Sparovek (2003: 144), expressando que houve tendência para a criação de assentamento no Nordeste em sub-regiões de aptidão climática e de solos restritos. O mesmo autor, tirando algumas conclusões gerais da qualidade de vida nos assentamentos e considerando os valores médios desse índice para o Brasil, constata que estes foram baixos (SPAROVEK, 2000: 104).

A observação feita pela pesquisa conduzida pelo autor para os mesmos municípios que neste trabalho compõem a ‘área de observação’, considera ainda que:

> “... as variações regionais foram marcantes em todos os aspectos e fatores” que compensaram o índice. Garante no seu entendimento que “essa tendência é um indicativo de que as políticas e ações nesse sentido devem ser mais regionalizadas”. É a posição que assumo igualmente, considerando as peculiaridades da região estudada.
>
> O autor reforça tal asserção quando definitivamente conclui:
>
> **As diferenças regionais verificadas são suficientemente significativas para podermos afirmar que não é possível ter uma regra geral direcionando as ações do governo**. **(P. 179).** (O grifo é meu).

Na pesquisa de Leite et. al. (2004: 236), trazida à analise deste trabalho como contribuição, nas áreas de reforma agrária caracterizadas como manchas, no caso cearense fortemente afetadas pelas perdas em função da seca, a composição da renda total do assentado é determinada pela agricultura (57%), que representa menos de R$ 500,00, pela criação animal (42%), que significa um pouco acima desse patamar. Os valores absolutos (em reais correntes), quando comparados às demais manchas do estudo, foram bastante inferiores, variando de um mínimo de R$ 116,74 a R$ 576,00.

A pesquisa demonstrou sobejamente a intensa diferenciação de renda entre a mancha do sertão cearense, com a mesma territorialização definida para a observação realizada neste

estudo, ressalvada nessa a participação do Município de Independência, e as outras manchas pesquisadas, como forte implicação no Ceará no tocante às perdas (56%) na produção agrícola em função das irregularidades climáticas.

O acesso das famílias assentadas às políticas de crédito rural de produção situa-se como um fator muito importante, na medida em que os recursos mobilizados, além de repercutirem na capacidade produtiva dos assentamentos, impulsionam um conjunto de atividades locais, aumentam a circulação monetária no município, como acreditam Leite et., al. (2004), e ainda:

> ...estabelecem um diálogo direto e particular com o Estado, por meio de suas políticas públicas, e com os atores financeiros e intermediadores do crédito, notadamente o Banco do Brasil e do Banco do Nordeste. (P. 216).

Recuperando a observação de Buainain (1997: 67), porém este lembra que, em relação à política de financiamento no período, esta foi em geral inadequada às exigências da produção familiar, não apenas em razão ao grau de capitalização relativamente baixo desse setor, como também em virtude das estratégias particulares de reprodução destas unidades, particularmente a adoção de sistemas de produção não-monocultora". Apesar de muitos avanços, reafirma o autor que, para a época tratada, não existiam linhas de financiamento livre que capitalizavam o produtor sem vinculá-lo a esta ou àquela ação prevista no manual de crédito anual ou na regulamentação da política.

Acompanho a consideração feita pelo autor citado, tomando o universo ora pesquisado mesmo com os avanços da política de cunho agrícola tendo revelado critérios de seletividade na utilização dos instrumentos de financiamento mediante programas especiais, como o Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária (PROCERA), o seu sucessor o Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF), em especial o PRONAF "A", e o Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER).

A mudança na orientação do financiamento para a agricultura brasileira também foi um fato e segundo Belick (2000: 118), salienta:

> ...a clara separação entre a agricultura empresarial articulada para a frente junto à indústria [...] e a pequena agricultura (familiar, onde se enquadram os assentados) amparada apenas pelos mecanismos 'sociais' de sustentação.

Como reforço à inadequação às exigências de uma política de crédito às especificidades do semi-árido, sustento com o reforço de Leite (2001: 88), que a redução drástica dos fluxos de financiamento não inflacionários que ocasionou o estrangulamento da capacidade do Poder público em gerir as políticas setoriais de atividade produtiva esteve fundada no modelo da política econômica adotada na época, no alinhamento aos mecanismos e condição de política e endividamento externos e, conseqüentemente, à insustentabilidade do endividamento externo. No caso da política de crédito rural, verificou-se redução significativa no aporte de recursos públicos concedidos aos produtores.

Importante contribuição foi dada, ainda neste aspecto, por Leite et. al. (2004:218), em relação às condições de financiamento das atividades econômicas desenvolvidas no interior dos assentamentos e ao acesso à política de crédito de beneficiários dos projetos de reforma agrária. Mesmo com a evidência de elevada percentagem das famílias que captaram empréstimos via PROCERA, próximo de 40% nos assentamentos pesquisados, mesmo assim, o PROCERA operou com taxas diferenciadas, onerosas para o público beneficiário do qual se dirigia e, neste sentido, inviável para o atendimento a investimento voltado a construção de obras indiretamente produtivas (barragens subterrâneas, açudes, rede elétrica, perfuração de poço, cisternas). A prova disso foi a necessidade de os assentamentos no Ceará (e na área de

observação) estarem amparados com recursos do Projeto São José, sob os auspícios do Governo do Estado, e articulado por meio de convênios celebrados sistematicamente.

Outra efetiva oferta à mitigação dos efeitos das estiagens foi verificada em 1998, com o Programa Emergencial, criado para atender os assentados atingidos pela seca naquele caso, com recursos dimensionados, sobretudo, à construção de cercas e a recuperação de estradas no interior dos assentamentos, representando R$ 1.000,00 por família assentada nos municípios da região, declarados pela SUDENE como de situação de calamidade pública.

Já no caso do PRONAF a pesquisa citada (LEITE et. al.,2004:221), na mancha do sertão central do Ceará, foram identificadas dificuldades tanto no que tange ao tratamento por parte dos atores financeiros com os assentados (PRONAF "A"). A principal dificuldade se refere ao atraso na liberação dos recursos e inoportunidade na sua aplicação agropecuária e seus resultados. Essa dificuldade ultrapassa 85% no Ceará, conforme resultados da citada pesquisa.

Talvez o mais impactante nas condições dos assentamentos no semi-árido seja a garantia de uma política de redução de risco, por meio da recuperação do seguro agropecuário - PROAGRO. O seguro reduz as conseqüências econômicas de eventuais problemas provocados pela chuva, pragas etc. (BUAINAI, 1997: 69). Entendo, assim, que é necessário ampliar essa linha de intervenção para reduzir o risco e não compensar parcialmente eventuais conseqüências negativas dos fatores materiais aleatórios.

Finalmente, o cenário que intentei construir em relação à política de assentamentos mo contexto mais geral da região semi-árida é bastante complexo, mas sua colaboração buscou apreender quais os elementos do contexto daquele tipo climático pautaram a intervenção governamental no âmbito da implantação de uma política de assentamentos rurais do INCRA, conforme aqui considerada.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Assumo neste trabalho a idéia de que as adversidades regionais impõem sejam buscadas formas variadas de intervenção que respeitem as características locais. Não há como impor indistintamente no Nordeste, especialmente no semi-árido e no bioma caatinga, padrões de eficiência e produtividade comparados a outras regiões de melhores recursos geomorfológicos e nem universalizar normas para orientarem as ações de assentamentos nessa região.

Faz-se indispensável que a alocação de recursos orçamentário-financeiros segundo um planejamento estratégico e um plano bem elaborado e de forma participativa; um plano que associe sustentabilidade às atividades produtivas, agrícolas e não agrícolas, com possibilidade não apenas de manter, mas até de incrementar a fertilidade do solo, preservando os recursos materiais, conservando o patrimônio cultural e dinamizando a vida social das localidades rurais.

O que tenho assistido são todos os governos se esquivarem da realização da reforma agrária, com o rebaixamento dos recursos orçamentário-financeiros ano a ano, que é a prova cabal da falta de decisão política de enfrentar o défice social no campo, representados pelo aumento dos conflitos e a falta de sustentabilidade das famílias já assentadas.

Há de se ter a revitalização das condições orçamentárias do governo para o atendimento, não especificamente para as demandas dos movimentos sociais, mas, sobretudo, para a implementação do plano integral de reforma agrária que alterem o atual modelo de desenvolvimento no campo e a estrutura das relações sociais e produtivas nacional.

O papel do Estado nesse sentido é fundamental, articulando e implementando as políticas públicas e arbitrando os conflitos. Tem igualmente papel importante na reconversão do estado de desigualdade no campo por meio do reordenamento agrário pela efetivação da reforma agrária.

Há, portanto, a necessidade de formulação de políticas diferenciadas para cada região, levando em conta a diversidade de suas condições de produção e de reprodução social. Como propugna Maluf (2001):

> ...há a necessidade de implementação de políticas ativas de reconversão produtiva num contexto de maior abertura externa da economia e dos processos de integração econômica". Em nota, aquele pesquisador apesar de não fazer nenhuma referência especial à reforma agrária, supõe que a sua intensificação e massificação resultariam na mudança qualitativa (e não apenas quantitativa) no atual padrão de desenvolvimento rural (P. 161).

Nesse sentido, à política de reforma agrária deve ser conferida alta prioridade pelo Estado. É indispensável e inquestionável a garantia de direitos equânimes às terras produtivas aos trabalhadores rurais sem terra ou com pouca terra. Além de distribuição própria desse meio de reprodução econômica e social, faz-se necessária a promoção das condições de produção e garantia do acesso à tecnologia, financiamento, redes de distribuição, mecanismos de preservação do meio ambiente, capacitação e formação, e, do provimento de infra-estrutura social em educação, saúde e lazer.

Por outro lado, compete à União realizar a reforma agrária utilizando como o verdadeiro mecanismo de combate ao latifúndio o instrumento da desapropriação por interesse social, reduzindo substancialmente os mecanismos de compra de terra, de qualquer espécie, que só premia o detentor da grande propriedade.

São inadiáveis ações de fortalecimento do INCRA, valorizando os (as) servidores (as) e a sua organização; novas contratações; capacitação massiva; modernização tecnológica e os investimentos na aquisição de material permanente e equipamentos. faz-se indispensável a autonomia das superintendências regionais do INCRA, para a obtenção de melhor direcionamento técnico e político das ações de reforma agrária que deverão ser orientadas para as particularidades de cada região.

Outra proposição fundamental que considero, é a criação de instâncias de concertação social que favoreçam a participação dos atores sociais, em simultâneo à implementação de iniciativas que recuperem a capacidade governamental, em seus diferentes níveis, de formulação de políticas e de intervenção no processo social. Igualmente importante é a formulação de um pensamento autônomo que atenda às características locais e a formulação da integração das economias da região.

Considerando a política de assentamento como ora estudada, dada à adversidade de condições dos agricultores assentados, soluções propostas para os seus problemas até aqui identificados neste trabalho devem advir dos próprios atores sociais, num processo de ampla discussão em instâncias de participação social.

Tenho a convicção de que a política de reforma agrária, acompanhada do acesso a um conjunto de condições que alterem o ambiente institucional local e regional, permite a revelação dos potenciais com que cada território pode participar do processo de desenvolvimento, fortalecendo os assentamentos rurais, dando-lhes mais visibilidade, viabilidade e sustentação de médio e longo prazos.

Essa condição não depende unicamente da descentralização intempestiva e descoordenada e da transferência de recursos pôr parte do governo federal para governos estaduais e municipais, como aconteceu no período recortado da pesquisa notadamente no contexto da chamada ‘nova reforma agrária’, como chamo a atenção com a contribuição de Arretche (1996) no item 1.5 do capítulo 1, que se referiu ao modelo de gestão da política de assentamento.

Considero, igualmente, que é Fundamental a mobilização do conjunto de forças sociais interessadas na valorização do meio rural e de formulação de políticas agrária e agrícola que estimulem a construção participativa de projetos de assentamentos rurais, capazes de valorizar os atributos locais e regionais no desenvolvimento dessas unidades de produção, criando condições objetivas para seu desenvolvimento e consolidação.

Devem ser considerados, nesse contexto, os assentamentos rurais no semi-árido nordestino, unidades econômicas de participação social, com grande potencial que não foram suficientemente exploradas e cujos resultados até agora alcançados ainda não permitem a validação da reforma agrária nessa região do País, enquanto política pública de já comprovado impacto na geração de emprego e renda e no combate efetivo da pobreza no campo e nas cidades ali localizadas.

Essas unidades somente se sustentarão econômica, política e socialmente, num contexto de políticas focadas na abordagem sistêmica dos aglomerados produtivos localizados em um determinado território, via a integração de políticas públicas, com forte direcionamento para a economia solidária como alternativa contra-hegemônica à economia globalizada.

Por fim, compreendo a política de reforma agrária, numa perspectiva ampla, em um ambiente de condições político-institucionais e orçamentárias compatíveis com a complexidade de sua operação, com a percepção clara dos requerimentos para a sua implementação, formulação de agenda e elaboração de programas estratégicos que considerem as diversidades regionais, experiências econômicas locais e a avaliação participativa de suas condições de aplicabilidade no local para onde essa política pública é

orientada. Que efetivamente democratize o acesso a terra, crie mecanismos de reabsorção de trabalho, emprego, renda e cidadania.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALENCAR, Francisco A. G. *Uma Geografia das Políticas Fundiárias no Estado do Ceará*. Fortaleza: PPGAS/DCSF/UFC, 2005.

ALENTEJANO, Paulo R. *O sentido da Reforma Agrária no Brasil dos anos 90*. Salvador: Revista de Reforma Agrária, 1996.

ARAÚJO, Tânia B. *Descentralização e Reforma Agrária: um processo em discussão*. Brasília: Projeto de Cooperação Técnica INCRA/IICA, 1998.

ARRETCHE, M. *Mitos da descentralização. Mais democracia e eficiência nas políticas públicas?* In Revista Brasileira de Ciências Sociais. São Paulo: 1996 (p. 44/66).

BANCO MUNDIAL. *Brazil Agricultural Sector Review: Politicies and Prospects.* Washington: 1990, Report nº 7798-BR.

BARREIRA, César; PAULA, Luis Antonio M. *Os assentamentos rurais no Ceará: uma experiência a ser seguida?* In: SCHMIDT, Benício V.; MARINHO, Danilo N.C.; ROSA, SUELI L.C. Os assentamentos de reforma agrária no Brasil. Brasília: Ed. Da UnB, 1998.

BARROS, J.M de. *Estratégia para voltar a crescer.* São Paulo: Novos Estudos, nº 67, p. 08-18, nov. 2003.

BELIK, W. *O financiamento da produção agrícolabrasileira na década de 90: ajustamento e seletividade*. LEITE, Sérgio P. (Org.). *Políticas Públicas e a Agricultura no Brasil*.Porto Alegre: Ed. Da Universidade / UFRGS, 2001.

BOURDIEU, P. O *Poder Simbólico.* Rio de Janeiro: Coleção Memória e Sociedade, Editora Bertrand Brasil S/A, p. 17-58, 1989

BRASIL MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, DO ABASTECIMENTO E DA REFORMA AGRÁRIA/ INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. *Procedimentos a serem adotados nos processos de emancipação de projetos de assentamento e de colonização oficial do INCRA*. Brasília: MAARA/ INCRA, 1996.

____. Agências Executivas. Brasília: Cadernos,MARE, 1997.

BRASIL MINISTÉRIO EXTRAORDINÁRIO DA POLITICA FUNDIÁRIA. *Avaliação do Plano Nacional de Reforma Agrária* – 1985/1989. Brasília: INCRA, 1990.

BRASIL MINISTÉRIO EXTRAORDINARIO DA POLITICA FUNDIÁRIA. *O Livro Branco das Superindenizações*. Brasília: MEPF, 1999.

BRASIL MINISTÉRIO EXTRAORDINARIO DA POLITICA FUNDIÁRIA. Banco da Terra. Brasília: MEPF, 1999.

BRASIL MINISTÉRIO EXTRAORDINARIO DA POLITICA FUNDIÁRIA/ INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. Programa Lumiar. Brasília, DF: MEPF/INCRA, 1996.

BRASIL, MINISTÉRIO EXTRAORDINÁRIO DE POLITICA FUNDIÁRIA/INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇAO E REFORMA AGRÁRIA. *Balanço da Reforma Agrária e da Agricultura Familiar*. Brasília: MEPF/INCRA, 1999.

BRASIL, MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Crédito Fundiário de Combate à Pobreza Rural. Brasília: MDA, 2001.

BRASIL, MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO/INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇAO E REFORMA AGRÁRIA-INCRA. Balanço Global de Gestão do INCRA. Brasília: MDA/INCRA, 2002.

BRASIL/ Programa Comunidade Solidária. *A Reforma agrária no Brasil*. Brasília: IPEA, 1996.

BUAINAIN, A. M. *Trajetória recente da política agrícola brasileira*. Campinas: Projeto FAO / 036 / BRA, 1997.

CARVALHO FILHO, J., J. *Política agrária do governo FHC: desenvolvimento rural e a Nova Reforma Agrária.* In: LEITE, S. (org). *Políticas Públicas e Agricultura no Brasil*. Porto Alegre, ed. Universidade, 2001.

CEARÁ, Governo Do Estado do Ceará/ Secretaria De Planejamento. *Plano de Cem Dias*. Fortaleza: Seplan, 1987.

_____. Plano de Mudanças, 1987 – 1991. Fortaleza: Seplan, 1987.

_____. Governo do Estado do Ceará/ Secretaria de Planejamento. *Programa de Combate à Pobreza no ceará*. Projeto São José, Relatório de Avaliação de 1996 – 1997. Fortaleza: SDR, 1998.

_____. Plano Ceará Melhor, 1992 – 1995. Fortaleza: Seplan, 1992.

_____. Plano Indicativo de Desenvolvimento Rural do Ceará, 1995 – 1998. Fortaleza: Seplan, 1995.

_____. Projeto São José, Ação Fundiária – Manual de Operações. Fortaleza: Seplan, 1996.

_____. Projeto Piloto de apoio à reforma agrária – PRA-CE. Fortaleza: Seplan, 1997.

_____. Projeto Relatório de Avaliação de 1998.

_____. Rumo ao Desenvolvimento Rural no Ceará 1999 – 2002. Fortaleza: Seplan, 1999.

_____. Consolidando o Novo Ceará. Plano de Desenvolvimento Sustentável 1999 – 2002. Fortaleza: Seplan, 2000.

CEARÁ, GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ/INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO DO CEARÁ – IDACE. Relatório de Atividades. 1991 – 1994. Fortaleza: IDACE, 1994, Mimeo.

CEARÁ, GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ/FUNDAÇÃO CEARENSE DE METEOROLOGIA. Relatório de atividades, Fortaleza: Funceme, 1993.

COSTA, L.C; SANTOS, R. (Org.). *Política e Reforma Agrária*. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.

DATALUTA/NERA – Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária. DataLuta: banco de dados da luta pela terra. Presidente Prudente, {s.n}, 2000. (série Estudos Nera, n.3)

DELGADO, Guilherme, CARDOSO JR., J. C. A *Universalização de direitos sociais no Brasil: a previdência rural nos anos 90*. In: LEITE S. (org) *Políticas Públicas e Agricultura no Brasil*. Porto alegre: ed. Da Universidade, 2001.

DELGADO, N. *Política econômica, ajuste externo e agricultura*. In: Leite S. (org) *Políticas Públicas e Agricultura no Brasil*. Porto alegre: ed. Da Universidade, 2001.

FAO – Food and Agriculture Oragnization of the United Nations.*Diretrizes de Política e Desenvolvimento Sustentável* – Resumo do Relatório final do Projeto UFT/BRA/036. Brasília: FAO/INCRA, 1995.

_____. *Perfil da agricultura familiar no Brasil: dossiê estatístico*. Projeto UFT/BRA/036. Brasília: FAO/INCRA 1996

_____. *Principais fatores que afetam o desenvolvimento dos assentamentos de Reforma Agrária*. Projeto UFT/BRA/036. Brasília: FAO/INCRA, 1999.

FERNANDES, B. M. *Espaços agrários de inclusão e exclusão social: Novas configurações do campo brasileiro.* São Paulo: NERA/UNESP, 2002.

FERREIRA, Brancolina. *Estratégias de intervenção do Estado em áreas de assentamento: as políticas de assentamento do Governo Federal*. In: MEDEIROS, Leonildes (Org.) et al. *Assentamentos Rurais – uma visão multidisciplinar*. São Paulo: UNESP, 1994.

FERREIRA IRMÃO, J. *O Bioma caatinga: Caracterização e Delimitação.* Rio de janeiro: documento apresentado em seminário/ CPDA-UFRRJ, mar. 2004,

FÓRUM NACIONAL PELA REFORMA AGRÁRIA E JUSTIÇA NO CAMPO. Projeto Cédula da Terra - projeto piloto. Brasília: Documentos encaminhados ao Banco Mundial, Brasília, 1999.

FREY, K. *Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à pratica da análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e políticas públicas.* IPEA Nº 21, Brasília, jun. 2002.

FURTADO, R.; FURTADO, E. *Repercussão da Reforma Agrária no Desenvolvimento Local no Nordeste: a capacitação como uma estratégia imprescindível*. Seminário: Reforma Agrária e Desenvolvimento Institucional – Novas perspectivas. Fortaleza, 1998.

FURTADO, C. *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo, Companhia Editora Nacional, 32 ed., 2003.

GRAZIANO DA SILVA, J. *Velhos e novos mitos do rural brasileiro: implicações para as políticas públicas.* In Castro, A. C. (org). *Desenvolvimento em debate*: painéis de desenvolvimento brasileiro – II. Rio de Janeiro, Mauad/BNDES, 2002.

GUANZIROLI, C., ROMEIRO, A., BUAINAIN, A., M., DI SABBATO, A., BITTENCOURT, G. *Agricultura Familiar e Reforma Agrária no Século XXI.*, Rio de Janeiro, Garamond, 2001.

HEREDIA, B. *Análise dos impactos regionais da reforma agrária no Brasil*. Estudos, Sociedade e Agricultura, n. 18. Rio de Janeiro, 2002.

HOMEM DE MELO, F. O Plano Real e a agricultura brasileira: perspectivas. Revista de Economia Política, vol. 19, nº 4. 1999.

INCRA. *Atlas Fundiário Brasileiro*. Projeto BRA/93/17: programa de capacitação em apoio à reforma agrária. Brasília: INCRA/PNUD, 1996.

_____. *Recadastramento de 1992. Sistema nacional de Cadastro de Imóveis rurais – SNCR*. Brasília: NCRA/DC, 1992.

_____. *Sistema nacional de Informações de projetos de assentamentos de Reforma Agrária - SIPRA*. Relatório de 07/10/2004. Brasília: INCRA, 1996.

_____. Estatísticas consolidadas do Recadastramento/1992. Brasília: INCRA , 1998.

_____. Relatório de atividades INCRA 30 anos. Brasília: INCRA, 2000.

_____. *Agricultura Familiar, Reforma Agrária e desenvolvimento local para um novo mundo rural*. Brasília: INCRA, 1999.

_____. IN/INCRA/nº 02/2001. Brasília: INCRA. 2001.

_____. INCRA. Censo de Reforma Agrária. Relatório de 2002. Brasília: INCRA, 2002.

LAMOUNIER, B. (Coord.). *Determinantes políticos da política agrícola: um estudo de atores, demandas e mecanismos de decisão.* Brasília: IPEA, 1994.

LEITE, S. *Políticas Agrárias no Brasil: contribuição à análise da política de assentamentos rurais*. In: Romano, Jorge, Calazans, Julieta (orgs) *Agricultura Familiar*. Rio de janeiro; UERJ /CPDA / UFRRJ, 1997.

_____. Políticas públicas e agricultura no Brasil: comentários sobre o cenários recente, In LEBAUSPIN, Ivo (org.), Petropolis, Vozes, 1999.

_____. *Reforma Agrária como instrumento de desenvolvimento rural: assentamentos rurais e políticas públicas no Brasil*. In: CORREA,P.; SUMPSI, J.M. (orgs.) *políticas, instrumentos y experiências de desarrollo rural em América Latina y Europa*. Madrid: AECI; Ministério de Agricultura, Pesca y Alimentacion / Fodepal, 2002.

LEITE, S. HEREDIA, B. MEDEIROS, L., PALMEIRA, M., CINTRÃO, R. *Políticas Publicas e Agricultura no Brasil: comentários sobre o cenário recente*. In: LESBAUPIN, I. (ORG). O DESMONTE DA NAÇAO : BALANÇO DO GOVERNO fhc. 4 ed. Petrópolis; vozes, 2003.

LEITE, S. HEREDIA, B. MEDEIROS, L., PALMEIRA, M., CINTRÃO, R *Impactos dos Assentamentos: um estudo sobre o meio rural brasileiro*. Unesp, 2004.

LEITE, S. MEDEIROS, L. *Marchas e contra-marchas na política agrária*. In: Rocha, D., Bernardo, M. (orgs) *A era FHC e o governo Lula: transição?* Brasília: INESC, 2004.

LEPSCH L. F., R. BELLINAZZI Jr., R. Espíndola. *Manual para Levantamento Utilitário do Meio Físico e Classificação de Terras no Sistema de Capacidade de Uso. 4ª Aproximação*. Campinas, São Paulo: Sociedade Brasileira de Ciência do Solo/Ministério da Agricultura, 1983.

MALUF, R *Políticas agrícolas e de desenvolvimento rural e a segurança alimentar*. In: Leite, S. (org.) *Políticas Públicas e agricultura no Brasil*. Porto Alegre: ed. Da Universidade, 2001.

MEDEIROS, Leonilde S.; LEITE, Sérgio (Org.). *A Formação dos assentamentos rurais no Brasil: processos sociais e políticas públicas*. Porto Alegre: Universidade do Rio Grande do Sul, 1999.

MIRANDA, C.; GUIMARAES NETO, L.; BUARQUE, Sergio C.; ARAUJO, T. B. de. *Planejando o desenvolvimento sustentável*: a experiência recente do Nordeste do Brasil. Brasília: IICA,ACT/BR, 1998.

NERA – Núcleo de Estudos e Pesquisa de Reforma Agrária. *Relatório Preliminar do Dataluta – Banco de dados da luta pela terra*. Presidente Prudente: NERA, 1999.

PALMEIRA, M. *Burocracia, Política e Reforma Agrária*. In: MEDEIROS, Leonilde S. et al. (Org) *Assentamentos Rurais: uma visão multidisciplinar*. São Paulo: EDUNESP, 1994.
PARENTE, José, V. *Reforma Agrária na atualidade e perspectivas.* Goiânia: IFAS – Instituto de Formação e Assessoria Sindical Rural: Revista Candeia, ano 3 – nº 3, p. 01-19, jun. 2002.

PEREIRA Bresser, L. C. *A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Barcelona: 2ª. Reunião do Círculo de Montevidéu, abril, 1997.

PEREIRA, José Kleber Costa. *Análise socioeconômica em Assentamento de Reforma Agrária no Ceará: O caso São Joaquim*. Fortaleza: Departamento de Economia Agrícola do Centro de Ciências Agrárias da UFC, 2000. 137 p. (Dissertação de Mestrado em Economia Rural).

PEREIRA, J. M. M. O modelo de reforma agrária de mercado do Banco Mundial em questão: o debate internacional e o caso brasileiro. Teoria, luta política e balanço de resultados. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ, 2004. (Dissertação de mestrado).

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA /SECRETARIA DE PLANEJAMENTO. *Projeto Áridas – uma estratégia de desenvolvimento sustentável, Documento Básico*, Brasília: SEPLAN-PR, 1994.

OLIVEIRA, M.M. *Proposição de modelos e processos de assistência técnica em áreas de assentamentos de reforma agrária, com base em experiências bem sucedidas*. Relatório parcial. Brasília: PCT/IICA-INCRA, 1997.

SANTOS, José V. T. dos. *A construção da viagem inversa*: Ensaio sobre a investigação nas ciências sociais. Porto Alegre: Cadernos de Sociologia, V. 3, nº 3, p. 55-88, jan./jul., 1991.

SICSU, *A Economia Política da Mudança: os desafios e os equívocos do início do governo Lula.* Belo Horizonte: Ed. Autêntica, 2003.

SILVA, A. A.; Fernandes, B. M. *Movimentos Socioterritoriais e espacialização da luta pela terra 2000 – 2004.* Gramado: XV Encontro Nacional de Geografia Agrária (Anais), 2004.

SILVA, J. G. *O novo Rural Brasileiro*. Campinas, São Paulo: Unicamp/IE, 1999.

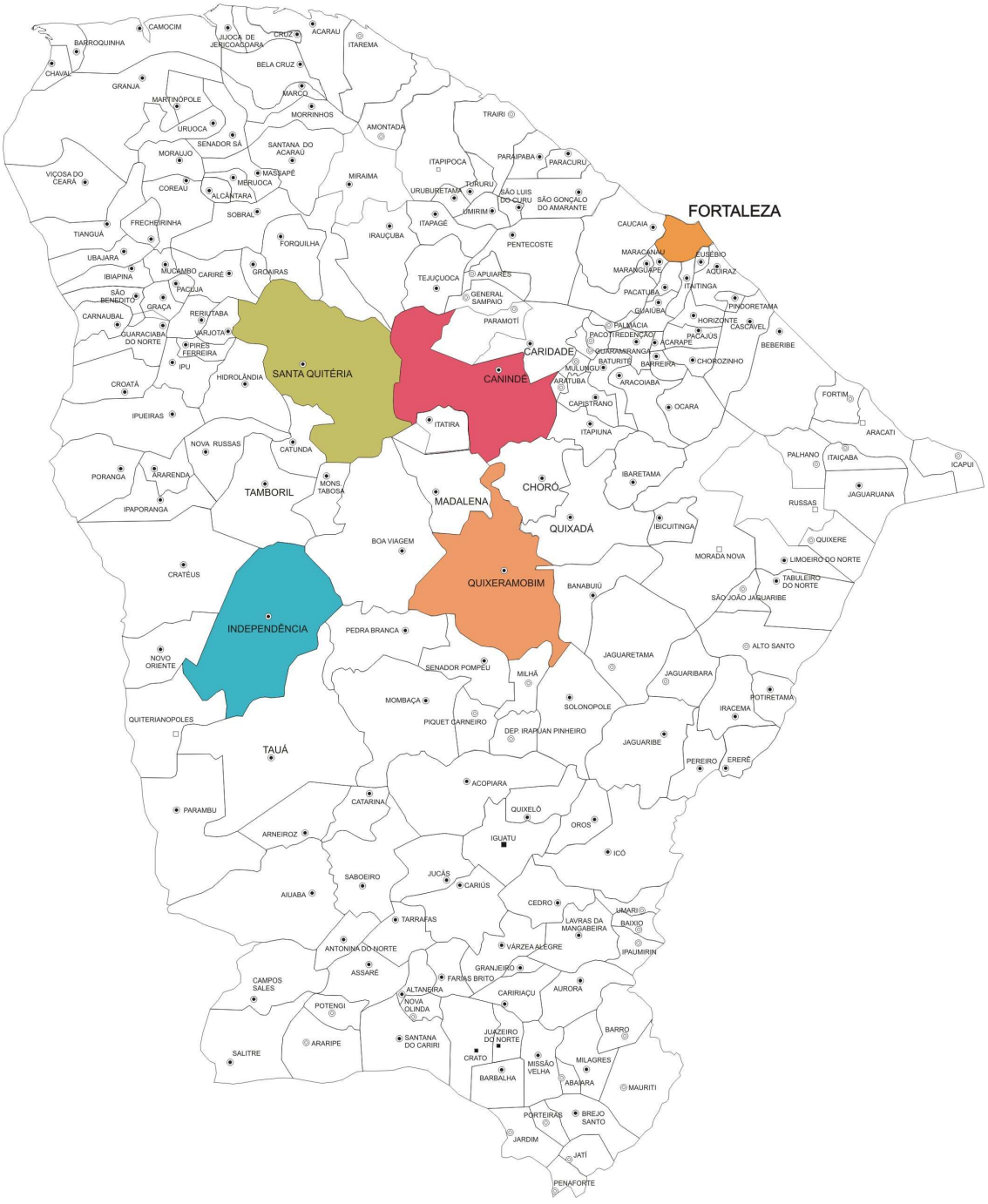
SPAROVEK, G. *A Qualidade dos Assentamentos da Reforma Agrária Brasileira*. São Paulo: Páginas & Letras Editora e Gráfica, 2003.

SPE - Secretaria de Política Econômica / Ministério da Fazenda. *Gasto Social do Governo Central*, Brasília: SPE/MF, 2003.

ANEXOS

Figura A-1

MAPA DO ESTADO DO CEARÁ



Estado do Ceará – definição da *´área de observação'*

Tabela A-1
Número de Assentamentos Rurais, Famílias e Área no Estado e na Região Semi-Árida
Alagoas

	No Estado			Na Região Semi-árida					
Período / Ano	**PA**	**FAM**	**ÁREA (ha)**	**PA**	**%**	**FAM**	**%**	**ÁREA (ha)**	**%**
1987-1989	5	243	3.524,0000	3	3,90	69	1,17	2.115,0000	4,07
Total 1	**5**	**243**	**3.524,0000**	**3**	**3,90**	**69**	**1,17**	**2.115,0000**	**4,07**
1990	0	0	0,0000	0	0,00	0	0,00	0,0000	0,00
1991	0	0	0,0000	0	0,00	0	0,00	0,0000	0,00
1992	5	188	2.753,4500	1	1,30	25	0,42	1.633,0000	3,15
1993	0	0	0,0000	0	0,00	0	0,00	0,0000	0,00
1994	2	446	2.492,6800	0	0,00	0	0,00	0,0000	0,00
Total 2	**7**	**634**	**5.246,1300**	**1**	**1,30**	**25**	**0,42**	**1.633,0000**	**3,15**
1995	1	116	683,1300	0	0,00	0	0,00	0,0000	0,00
1996	6	681	4.237,0009	0	0,00	0	0,00	0,0000	0,00
1997	11	900	8.359,4655	2	2,60	146	2,47	2.772,8000	5,34
1998	13	985	7.229,4842	3	3,90	258	4,36	1.910,0800	3,68
1999	6	609	8.282,3726	3	3,90	514	8,68	6.475,0237	12,47
2000	4	303	2.724,1822	1	1,30	135	2,28	1.412,9499	2,72
2001	14	807	5.371,0001	5	6,49	219	3,70	2.499,4377	4,81
2002	4	293	2.638,9053	0	0,00	0	0,00	0,0000	0,00
Total 3	**59**	**4.694**	**39525,5408**	**14**	**18,18**	**1.272**	**21,48**	**15.070,2913**	**29,03**
2003	1	70	522,6269	0	0,00	0	0,00	0,0000	0,00
2004	5	281	3.097,9823	2	2,60	60	1,01	762,5500	1,47
Total 4	**6**	**351**	**3.620,6092**	**2**	**2,60**	**60**	**1,01**	**762,5500**	**1,47**
Total Geral	**77**	**5.922**	**51.916,2800**	**20**	**25,97**	**1.426**	**24,08**	**19.580,8413**	**37,72**

Fonte: SIPRA - Relatório Gerencial Incra-CE, 2004.
Dados tabulados e sistematizados pelo autor.

Tabela A-2
Número de Assentamentos Rurais, Famílias e Área no Estado e na Região Semi-Árida Bahia

	No Estado			Na Região Semi-árida					
Período / Ano	**PA**	**FAM**	**ÁREA (ha)**	**PA**	**%**	**FAM**	**%**	**ÁREA (ha)**	**%**
1985-1989	38	5.394	278.399,6816	8	1,60	1.544	5,24	73.422,0000	5,80
Total 1	**38**	**5.394**	**278.399,6816**	**8**	**1,60**	**1.544**	**5,24**	**73.422,0000**	**5,80**
1990	3	171	7.330,2100	3	0,60	171	0,58	7.330,2100	0,58
1991	0	0	0,0000	0	0,00	0	0,00	0,0000	0,00
1992	8	378	39.181,7302	5	1,00	209	0,71	36.605,0302	2,89
1993	1	28	679,0000	0	0,00	0	0,00	0,0000	0,00
1994	0	0	0,0000	0	0,00	0	0,00	0,0000	0,00
Total 2	**12**	**577**	**47.190,9402**	**8**	**1,60**	**380**	**1,29**	**43.935,2402**	**3,47**
1995	16	3.210	135.694,5536	13	2,61	3.086	10,47	129.077,2467	10,19
1996	25	2.015	85.852,4559	13	2,61	1.206	4,09	68.283,9821	5,39
1997	41	3.394	132.692,0805	17	3,41	1.967	6,67	98.911,4967	7,81
1998	103	5.830	180.399,6305	52	10,42	3.880	13,16	141.184,0740	11,14
1999	21	980	28.567,6405	13	2,61	716	2,43	20.660,5206	1,63
2000	57	2.685	112.583,8828	30	6,01	1.559	5,29	73.540,6516	5,80
2001	39	1.267	38.011,8879	25	5,01	920	3,12	32.618,6177	2,57
2002	80	1.678	76.272,6794	55	11,02	1.462	4,96	55.057,3638	4,35
Total 3	**382**	**21.059**	**790.074,8111**	**218**	**43,69**	**14.796**	**50,19**	**619.333,9532**	**48,89**
2003	26	1.572	73.855,6922	20	4,01	1.260	4,27	62.008,6591	4,89
2004	41	880	77.353,0374	26	5,21	562	1,91	56.907,2989	4,49
TOTAL 4	**67**	**2.452**	**151.208,7296**	**46**	**9,22**	**1.822**	**6,18**	**118.915,9580**	**9,39**
Total Geral	**499**	**29.482**	**1.266.874,1625**	**280**	**56,11**	**18.542**	**62,89**	**855.607,1514**	**67,54**

Fonte: SIPRA - Relatório Gerencial Incra-CE, 2004.
Dados tabulados e sistematizados pelo autor.

Tabela A-3
Número de Assentamentos Rurais, Famílias e Área no Estado e na Região Semi-Árida
Ceará

	No Estado			Na Região Semi-árida					
Período / Ano	**PA**	**FAM**	**ÁREA (ha)**	**PA**	**%**	**FAM**	**%**	**ÁREA (ha)**	**%**
1981 - 1983	5	928	31.944,0000	3	0,53	382	1,97	24.479,0000	2,82
1986 - 1989	42	3.211	120.062,8219	33	5,80	2.581	13,34	103.990,0271	11,99
Total 1	**42**	**3.211**	**120.062,8219**	**33**	**5,80**	**2.581**	**13,34**	**103.990,0271**	**11,99**
1990	2	61	1.650,8252	1	0,18	41	0,21	994,7677	0,11
1991	10	440	17.739,6323	8	1,41	314	1,62	13.309,7690	1,54
1992	7	344	11.132,8913	5	0,88	230	1,19	7.371,9570	0,85
1993	1	252	6.388,1093	1	0,18	252	1,30	6.388,1093	0,74
1994	0	0	0,0000	0	0,00	0	0,00	0,0000	0,00
Total 2	**20**	**1.097**	**36.911,4581**	**15**	**2,64**	**837**	**4,33**	**28.064,6030**	**3,24**
1995	45	2.528	105.987,6989	36	6,33	2.022	10,45	93.362,2202	10,77
1996	49	2.546	119.390,1032	44	7,73	2.387	12,34	113.704,9202	13,12
1997	66	3.107	121.861,7135	55	9,67	3.194	16,51	108.153,4922	12,47
1998	54	2.949	116.381,4202	46	8,08	2.659	13,75	102.886,7999	11,87
1999	156	1.201	114.053,0385	120	21,09	1.082	5,59	92.913,0385	10,72
2000	63	1.171	55.447,7913	51	8,96	1.005	5,20	50.401,7913	5,81
2001	40	592	25.959,8087	28	4,92	428	2,21	22.761,5387	2,63
2002	15	392	18.732,7505	13	2,28	357	1,85	17.173,8231	1,98
Total 3	**488**	**14.486**	**677.814,3248**	**393**	**69,07**	**13.134**	**67,90**	**601.357,6241**	**69,36**
2003	5	184	8.078,8554	5	0,88	180	0,93	8.078,8554	0,93
2004	14	366	24.112,8251	13	2,28	345	1,78	23.015,4555	2,65
Total 4	**19**	**550**	**32.191,6805**	**18**	**3,16**	**525**	**2,71**	**31.094,3109**	**3,59**
Total Geral	**569**	**19.344**	**866.980,2853**	**459**	**80,67**	**17.077**	**88,28**	**764.506,5651**	**88,18**

Fonte: SIPRA - Relatório Gerencial Incra-CE, 2004.
Dados tabulados e sistematizados pelo autor.

Tabela A-4
Número de Assentamentos Rurais, Famílias e Área no Estado e na Região Semi-Árida Maranhão

	No Estado			Na Região Semi-árida					
Período / Ano	**PA**	**FAM**	**ÁREA (ha)**	**PA**	**%**	**FAM**	**%**	**ÁREA (ha)**	**%**
1942	1	543	340.000,0000	0	0,00	0	0,00	0,0000	0,00
1985-1989	53	9.452	624.335,2565	0	0,00	0	0,00	0,0000	0,00
Total 1	**54**	**9.995**	**964.335,2565**	**0**	**0,00**	**0**	**0,00**	**0,0000**	**0,00**
1990	0	0	0	0	0,00	0	0,00	0,0000	0,00
1991	8	878	69.885,2148	0	0,00	0	0,00	0,0000	0,00
1992	23	1.512	62.470,4981	0	0,00	0	0,00	0,0000	0,00
1993	1	42	2.892,0000	0	0,00	0	0,00	0,0000	0,00
1994	9	1.000	45.588,3736	0	0,00	0	0,00	0,0000	0,00
Total 2	**41**	**3.432**	**180.836,0865**	**0**	**0,00**	**0**	**0,00**	**0,0000**	**0,00**
1995	52	8.715	359.839,1968	0	0,00	0	0,00	0,0000	0,00
1996	59	8.106	269.354,7485	0	0,00	0	0,00	0,0000	0,00
1997	96	14.113	580.566,6426	0	0,00	0	0,00	0,0000	0,00
1998	92	7.151	255.544,4764	0	0,00	0	0,00	0,0000	0,00
1999	84	6.593	224.101,2101	0	0,00	0	0,00	0,0000	0,00
2000	49	4.668	164.889,6900	0	0,00	0	0,00	0,0000	0,00
2001	46	3.600	99.450,6287	0	0,00	0	0,00	0,0000	0,00
2002	76	4.317	111.267,9829	0	0,00	0	0,00	0,0000	0,00
Total 3	**554**	**57.263**	**2.065.014,5760**	**0**	**0,00**	**0**	**0,00**	**0,0000**	**0,00**
2003	53	1.480	98.255,6215	0	0,00	0	0,00	0,0000	0,00
2004	8	662	23.261,9468	0	0,00	0	0,00	0,0000	0,00
Total 4	**61**	**2.142**	**121.517,5683**	**0**	**0,00**	**0**	**0,00**	**0,0000**	**0,00**
Total Geral	**710**	**72.832**	**3.331.703,4873**	**0**	**0,00**	**0**	**0,00**	**0,0000**	**0,00**

Fonte: SIPRA - Relatório Gerencial Incra-CE, 2004.
Dados tabulados e sistematizados pelo autor.

Tabela A-5
Número de Assentamentos Rurais, Famílias e Área no Estado e na Região Semi-Árida Paraíba

	No Estado			Na Região Semi-árida					
Período / Ano	**PA**	**FAM**	**ÁREA (ha)**	**PA**	**%**	**FAM**	**%**	**ÁREA (ha)**	**%**
1977	1	97	278,0000	1	0,48	97	0,87	278,0000	0,13
1984	1	0	275,8553	1	0,48	0	0,00	275,8553	0,13
Total 1	**2**	**97**	**553,8553**	**2**	**0,95**	**97**	**0,87**	**553,8553**	**0,25**
1986 - 1989	12	490	8.346,7750	7	3,33	256	2,31	5.313,9251	2,43
Total 2	**12**	**490**	**8.346,7750**	**7**	**3,33**	**256**	**2,31**	**5.313,9251**	**2,43**
1990	0	0	0,0000	0	0,00	0	0,00	0,0000	0,00
1991	0	0	0,0000	0	5,24	0	1,98	0,0000	1,40
1992	3	203	1.460,0000	0	0,00	0	0,00	0,0000	0,00
1993	20	504	5.689,0332	11	5,24	220	1,98	3.057,7305	1,40
1994	3	171	1.297,0000	1	0,48	29	0,26	104,0000	0,05
Total 3	**26**	**878**	**8.446,0332**	**12**	**10,95**	**249**	**4,23**	**3.161,7305**	**2,84**
1995	21	1.577	12.865,5082	3	1,43	318	2,87	3.402,0000	1,55
1996	28	2.061	21.875,2424	8	3,81	460	4,14	9.329,0437	4,26
1997	21	980	21.642,0000	11	5,24	530	4,78	17.758,0000	8,12
1998	32	1.742	28.641,9340	14	6,67	664	5,98	15.720,0000	7,18
1999	20	945	22.663,0000	13	6,19	589	5,31	18.432,0000	8,42
2000	14	849	44.387,7767	10	4,76	543	4,89	41.487,6075	18,96
2001	18	876	26.620,0500	17	8,10	854	7,70	26.495,0000	12,11
2002	3	84	2.080,0000	3	1,43	84	0,76	2.080,0000	0,95
Total 4	**157**	**9.114**	**180.775,5113**	**79**	**37,62**	**4.042**	**36,42**	**134.703,6512**	**61,56**
2003	8	358	14.445,5994	8	3,81	358	3,23	14.445,5994	6,60
2004	5	161	6.252,1398	5	2,38	161	1,45	6.252,1398	2,86
Total 5	**13**	**519**	**20.697,7392**	**13**	**6,19**	**519**	**4,68**	**20.697,7392**	**9,46**
Total Geral	**210**	**11.098**	**218.819,9140**	**113**	**59,05**	**5.163**	**48,50**	**164.430,9013**	**76,54**

Fonte: SIPRA - Relatório Gerencial Incra-CE, 2004.
Dados tabulados e sistematizados pelo autor.

Tabela A-6
Número de Assentamentos Rurais, Famílias e Área no Estado e na Região Semi-Árida Pernambuco

	No Estado			Na Região Semi-árida					
Período / Ano	**PA**	**FAM**	**ÁREA (ha)**	**PA**	**%**	**FAM**	**%**	**ÁREA (ha)**	**%**
1986 - 1989	17	801	9.832,2731	10	4,00	352	3,14	4.627,4624	2,86
Total 1	**17**	**801**	**9.832,2731**	**10**	**4,00**	**352**	**3,14**	**4.627,4624**	**2,86**
1990	4	171	2.713,5148	2	0,40	33	0,09	1.825,4987	0,13
1991	1	22	557,4455	1	0,00	22	0,00	557,4455	0,00
1992	5	116	2.685,5816	1	0,40	10	0,09	204,6199	0,13
1993	0	0	0,0000	0	0,00	0	0,00	0,0000	0,00
1994	1	0	865,1857	0	0,00	0	0,00	0,0000	0,00
Total 2	**11**	**309**	**6.821,7276**	**4**	**0,80**	**65**	**0,18**	**2.587,5641**	**0,25**
1995	21	827	11.979,0501	2	0,80	72	0,64	713,0000	0,44
1996	15	1.051	13.120,8114	5	2,00	251	2,24	5.827,5769	3,61
1997	29	1.413	20.661,2708	6	2,40	146	1,30	4.661,1441	2,89
1998	38	867	21.777,1231	16	6,40	0	0,00	12.801,9000	7,92
1999	28	1.467	15.769,7379	10	4,00	620	5,53	7.641,9331	4,73
2000	14	833	11.663,5690	7	2,80	462	4,12	8.375,2320	5,18
2001	27	1.058	17.182,3451	14	5,60	525	4,68	11.144,5960	6,90
2002	36	2.129	26.022,8268	9	3,60	537	4,79	10.493,9680	6,50
Total 3	**208**	**9.645**	**138.176,73**	**69**	**27,60**	**2.613,00**	**23,29**	**61.659,35**	**38,17**
2003	14	465	6.718,1377	4	1,60	167	1,49	2.843,3906	1,76
2004	0	0	0,0000		0,00	0	0,00	0,0000	0,00
Total 4	**14**	**465**	**6.718,14**	**4**	**1,60**	**167**	**1,49**	**2.843,39**	**1,76**
Total Geral	**250**	**11.220**	**161.548,8726**	**87**	**34,00**	**3.197**	**28,09**	**71.717,7672**	**43,05**

Fonte: SIPRA - Relatório Gerencial Incra-CE, 2004.
Dados tabulados e sistematizados pelo autor.

Tabela A-7
Número de Assentamentos Rurais, Famílias e Área no Estado e na Região Semi-Árida Piauí

	No Estado			Na Região Semi-árida					
Período / Ano	**PA**	**FAM**	**ÁREA (ha)**	**PA**	**%**	**FAM**	**%**	**ÁREA (ha)**	**%**
1986 - 1989	6	306	9.657,5757	2	0,90	89	0,64	1.500,0000	0,26
Total 1	**6**	**306**	**9.657,5757**	**2**	**0,90**	**89**	**0,64**	**1.500,0000**	**0,26**
1990	0	0	0,0000	0	0,00	0	0,00	0,0000	0,00
1991	2	279	15.898,3733	1	0,45	200	0,19	13.398,3733	0,37
1992	3	101	17.882,1720		0,00	0	0,00	0,0000	0,00
1993	13	291	22.076,0415	1	0,45	27	0,19	2.173,1000	0,37
1994	2	532	20.482,9428	2	0,90	532	3,82	20.482,9428	3,50
Total 2	**20**	**1.203**	**76.339,5296**	**4**	**1,80**	**759**	**4,21**	**36.054,4161**	**4,24**
1995	6	807	42.168,4540	6	2,70	1.138	8,18	40.641,0420	6,94
1996	9	1.266	45.009,9413	5	2,25	988	7,10	53.778,9335	9,19
1997	17	1.675	46.782,3314	5	2,25	793	5,70	16.084,0860	2,75
1998	35	1.852	75.625,8573	9	4,05	542	3,90	34.988,0327	5,98
1999	14	1.119	30.623,1600	1	0,45	40	0,29	66,0000	0,01
2000	21	1.698	78.768,8308	5	2,25	432	3,11	5.521,8000	0,94
2001	27	1.308	44.158,0720	7	3,15	285	2,05	5.040,9500	0,86
2002	28	1.541	58.630,1432	12	5,41	746	5,36	30.840,7508	5,27
Total 3	**157**	**11.266**	**421.766,7900**	**50**	**22,52**	**4.964**	**35,69**	**186.961,5950**	**31,94**
2003	17	496	18.510,1417	4	1,80	49	0,35	2.061,3846	0,35
2004	22	639	59.130,5707	4	1,80	155	1,11	8.617,2595	1,47
Total 4	**39**	**1.135**	**77.640,7124**	**8**	**3,60**	**204**	**1,47**	**10.678,6441**	**1,82**
Total Geral	**222**	**13.910**	**585.404,6077**	**64**	**28,83**	**6.016**	**42,01**	**235.194,6552**	**38,26**

Fonte: SIPRA - Relatório Gerencial Incra-CE, 2004.
Dados tabulados e sistematizados pelo autor.

Tabela A-8
Número de Assentamentos Rurais, Famílias e Área no Estado e na Região Semi-Árida
Rio Grande do Norte

	No Estado			Na Região Semi-árida					
Período / Ano	**PA**	**FAM**	**ÁREA (ha)**	**PA**	**%**	**FAM**	**%**	**ÁREA (ha)**	**%**
1986 - 1989	18	1.456	43.420,0451	17	6,85	1.385	8,21	1.633,0000	0,34
Total 1	**18**	**1.456**	**43.420,0451**	**17**	**6,85**	**1.385**	**8,21**	**1.633,0000**	**0,34**
1990	0	0	0,0000	0		0		0,0000	0,00
1991	3	139	4.031,3378	3	2,82	139	1,46	4.031,3378	0,83
1992	5	287	9.373,0000	5	2,02	287	1,70	9.373,0000	1,94
1993	10	247	7.768,9888	7	2,82	247	1,46	2.990,0000	0,62
1994	0	0	0,0000	0	0,00	0	0,00	0,0000	0,00
Total 2	**18**	**673**	**21.173,3266**	**15**	**7,66**	**673**	**4,63**	**16.394,3378**	**3,40**
1995	13	1.107	31.166,8339	12	4,84	1.018	6,04	28.928,8339	5,99
1996	23	1.575	47.840,2834	23	9,27	1.575	9,34	47.840,2834	9,91
1997	35	2.768	81.249,9301	32	12,90	2.462	14,60	73.110,7636	15,14
1998	34	2.533	65.560,9754	27	10,89	1.860	11,03	55.301,3559	11,45
1999	45	2.547	54.618,1231	42	16,94	2.239	13,28	50.704,5971	10,50
2000	18	699	13.987,1016	13	5,24	410	2,43	5.450,1730	1,13
2001	32	1.815	84.588,9487	29	11,69	1.662	9,86	82.202,0528	17,02
2002	1	56	1.480,0027	0	0,00	0	0,00	0,0000	0,00
Total 3	**201**	**13.100**	**380.492,1989**	**178**	**71,77**	**11.226**	**66,58**	**343.538,0597**	**71,15**
2003	8	398	8.629,2635	8	3,23	362	2,15	8.629,2635	1,79
2004	3	1.235	29.153,4439	1	0,40	1.149	6,81	19.701,0582	4,08
Total 4	**11**	**1.633**	**37.782,7074**	**9**	**3,63**	**1.511**	**8,96**	**28.330,3217**	**5,87**
Total Geral	**248**	**16.862**	**482.868,2780**	**219**	**89,92**	**14.795**	**88,38**	**389.895,7192**	**80,75**

Fonte: SIPRA - Relatório Gerencial Incra-CE, 2004.
Dados tabulados e sistematizados pelo autor.

Tabela A-9
Número de Assentamentos Rurais, Famílias e Área no Estado e na Região Semi-Árida
Sergipe

	No Estado			Na Região Semi-árida					
Período / Ano	**PA**	**FAM**	**ÁREA (ha)**	**PA**	**%**	**FAM**	**%**	**ÁREA (ha)**	**%**
1985 - 1989	6	505	10.478,5700	3	2,75	359	7,02	8.108,8200	8,04
Total 1	**6**	**505**	**10.478,5700**	**3**	**2,75**	**359**	**7,02**	**8.108,8200**	**8,04**
1990	1	43	635,0942	0		0		0,0000	0,00
1991	6	300	3.726,2410	3	0,00	212	4,14	1.823,4802	1,81
1992	1	38	187,3939	0	0,00	0	0,00	0,0000	0,00
1993	1	37	355,9200	0	0,00	0	0,00	0,0000	0,00
1994	1	20	269,5000	1	0,92	20	0,39	269,5000	0,27
Total 2	**10**	**438**	**5.174,1491**	**4**	**0,92**	**232**	**4,53**	**2.092,9802**	**2,08**
1995	2	391	5.616,6846	0	0,00	0	0,00	0,0000	0,00
1996	9	603	8.853,7307	4	3,67	344	6,72	5.215,1615	5,17
1997	13	399	8.495,7976	8	7,34	191	3,73	6.662,5628	6,61
1998	18	658	14.475,9804	8	7,34	325	6,35	9.038,3979	8,96
1999	14	770	17.594,7853	9	8,26	606	11,85	15.705,5270	15,57
2000	5	204	5.344,7624	3	2,75	85	1,66	2.458,2824	2,44
2001	8	250	4.047,9906	4	3,67	124	2,42	2.787,7062	2,76
2002	16	624	14.478,7053	12	11,01	443	8,66	11.843,0315	11,74
Total 3	**85**	**3.899**	**78.908,4369**	**48**	**44,04**	**2.118**	**41,40**	**53.710,6693**	**53,26**
2003	4	62	1.883,2607	4	3,67	62	1,21	1.883,2607	1,87
2004	4	212	4.407,9275	1	0,92	12	0,23	197,7816	0,20
Total 4	**8**	**274**	**6.291,1882**	**5**	**4,59**	**74**	**1,45**	**2.081,0423**	**2,06**
Total Geral	**109**	**5.116**	**100.852,3442**	**60**	**52,29**	**2.783**	**54,40**	**65.993,5118**	**65,44**

Fonte: SIPRA - Relatório Gerencial Incra-CE, 2004.
Dados tabulados e sistematizados pelo autor.

Tabela B-1
Assentamentos Rurais por Ano e Modalidade de Aquisição em Canindé

Ano	Tipo de Aquisição	Área (ha)	%	Famílias Assentadas	%
Antes de 1995	Desapropriação	26.572,1434	50,46	574	52,42
	Compra e venda do Gov. Federal	26.088,0200	49,54	521	47,58
	Compra e venda do estado	0,0000	0,00	0	0,00
	Créditos Fundiários	0,0000	0,00	0	0,00
	Total	**52.660,1634**	**100,00**	**1095**	**100,00**
1995	Desapropriação	17.228,9978	100,00	381	100,00
	Compra e venda do estado	0,0000	0,00	0	0,00
	Créditos Fundiários	0,0000	0,00	0	0,00
	Total	**17.228,9978**	**100,00**	**381**	**100,00**
1996	Desapropriação	6.812,7043	100,00	155	100,00
	Compra e venda do estado	0,0000	0,00	0	0,00
	Créditos Fundiários	0,0000	0,00	0	0,00
	Total	**6.812,7043**	**100,00**	**155**	**100,00**
1997	Desapropriação	7.538,4122	100,00	156	100,00
	Compra e venda do estado	0,0000	0,00	0	0,00
	Créditos Fundiários	0,0000	0,00	0	0,00
	Total	**7.538,4122**	**100,00**	**156**	**100,00**
1998	Desapropriação	12.644,1358	100,00	259	100,00
	Compra e venda do estado	0,0000	0,00	0	0,00
	Créditos Fundiários	0,0000	0,00	0	0,00
	Total	**12.644,1358**	**100,00**	**259**	**100,00**
1999	Desapropriação	1.154,0500	19,24	27	20,00
	Compra e venda do estado	0,0000	0,00	0	0,00
	Créditos Fundiários	4.845,0000	80,76	108	80,00
	Total	**5.999,0500**	**100,00**	**135**	**100,00**
2000	Desapropriação	750,0710	31,07	20	42,55
	Compra e venda do estado	0,0000	0,00	0	0,00
	Créditos Fundiários	1.664,0000	68,93	27	57,45
	Total	**2.414,0710**	**100,00**	**47**	**100,00**
2001	Desapropriação	0,0000	0,00	0	0,00
	Compra e venda do estado	0,0000	0,00	0	0,00
	Créditos Fundiários	852,0000	100,00	20	100,00
	Total	**852,0000**	**100,00**	**20**	**100,00**
2002	Desapropriação	1.431,1945	100,00	37	100,00
	Compra e venda do estado	0,0000	0,00	0	0,00
	Créditos Fundiários	0,0000	0,00	0	0,00
	Total	**1.431,1945**	**100,00**	**37**	**100,00**
2003	Desapropriação	0,0000	0,00	0	0,00
	Compra e venda do estado	0,0000	0,00	0	0,00
	Créditos Fundiários	0,0000	0,00	0	0,00
	Total	**0,0000**	**0,00**	**0**	**0,00**
2004	Desapropriação	1.254,0686	13,98	23	15,54
	Compra e venda do estado	7.718,7888	86,02	125	84,46
	Créditos Fundiários	0,0000	0,00	0	0,00
	Total	**8.972,8574**	**100,00**	**148**	**100,00**
Total Geral Desapropriação		**75.385,7776**	**64,68**	**1.632**	**67,08**
Total Geral Compra e Venda Gov. Federal		**26.088,0200**	**22,38**	**521**	**21,41**
Total Geral Compra e Venda do Estado		**7.718,7888**	**6,62**	**125**	**5,14**
Total Geral Créditos Fundiários		**7.361,0000**	**6,32**	**155**	**6,37**
Total		**116.553,5864**	**100,00**	**2.433**	**100,00**

Fonte: Sistema de Informações dos Projetos de Reforma Agrária – SIPRA/ Relatório Gerencial 0227 de 07/10/2004 - Tabulação e sistematização realizada pelo autor.

Tabela B-2
Assentamentos Rurais por Ano e Modalidade de Aquisição em Independência

Ano	Tipo de Aquisição	Área (ha)	%	Famílias Assentadas	%
Antes de 1995	Desapropriação	2.040,9571	100,00	38	100,00
	Compra e venda do estado	0,0000	0,00	0	0,00
	Créditos Fundiários	0,0000	0,00	0	0,00
	Total	**2.040,9571**	**100,00**	**38**	**100,00**
1995	Desapropriação	4.065,5587	100,00	85	100,00
	Compra e venda do estado	0,0000	0,00	0	0,00
	Créditos Fundiários	0,0000	0,00	0	0,00
	Total	**4.065,5587**	**100,00**	**85**	**100,00**
1996	Desapropriação	9.711,6406	100,00	211	100,00
	Compra e venda do estado	0,0000	0,00	0	0,00
	Créditos Fundiários	0,0000	0,00	0	0,00
	Total	**9.711,6406**	**100,00**	**211**	**100,00**
1997	Desapropriação	3.655,2889	100,00	87	100,00
	Compra e venda do estado	0,0000	0,00	0	0,00
	Créditos Fundiários	0,0000	0,00	0	0,00
	Total	**3.655,2889**	**100,00**	**87**	**100,00**
1998	Desapropriação	896,7380	100,00	26	100,00
	Compra e venda do estado	0,0000	0,00	0	0,00
	Créditos Fundiários	0,0000	0,00	0	0,00
	Total	**896,7380**	**100,00**	**26**	**100,00**
1999	Desapropriação	0,0000	0,00	0	0,00
	Compra e venda do estado	0,0000	0,00	0	0,00
	Créditos Fundiários	3.131,0000	100,00	38	100,00
	Total	**3.131,0000**	**100,00**	**38**	**100,00**
2000	Desapropriação	0,0000	0,00	0	0,00
	Compra e venda do estado	0,0000	0,00	0	0,00
	Créditos Fundiários	640,0000	100,00	10	100,00
	Total	**640,0000**	**100,00**	**10**	**100,00**
2001	Desapropriação	0,0000	0,00	0	0,00
	Compra e venda do estado	0,0000	0,00	0	0,00
	Créditos Fundiários	0,0000	0,00	0	0,00
	Total	**0,0000**	**0,0000**	**0**	**0,0000**
2002	Desapropriação	0,0000	0,00	0	0,00
	Compra e venda do estado	0,0000	0,00	0	0,00
	Créditos Fundiários	0,0000	0,00	0	0,00
	Total	**0,0000**	**0,00**	**0**	**0,00**
2003	Desapropriação	0,0000	0,00	0	0,00
	Compra e venda do estado	0,0000	0,00	0	0,00
	Créditos Fundiários	0,0000	0,00	0	0,00
	Total	**0,0000**	**0,00**	**0**	**0,00**
2004	Desapropriação	0,0000	0,00	0	0,00
	Compra e venda do estado	0,0000	0,00	0	0,00
	Créditos Fundiários	0,0000	0,00	0	0,00
	Total	**0,0000**	**0,00**	**0**	**0,00**
Total Geral Desapropriação		**20.370,1833**	**84,38**	**447**	**90,30**
Total Geral Compra e Venda		**0,0000**	**0,00**	**0**	**0,00**
Total Geral Créditos Fundiários		**3.771,0000**	**15,62**	**48**	**9,70**
Total		**24.141,1833**	**100,00**	**495**	**100,00**

Fonte: Sistema de Informações dos Projetos de Reforma Agrária – SIPRA/ Relatório Gerencial 0227 de 07/10/2004 - Tabulação e sistematização realizada pelo autor.

Tabela B-3
Assentamentos Rurais por Ano e Modalidade de Aquisição em Quixeramobim

Ano	Tipo de Aquisição	Área (ha)	%	Famílias Assentadas	%
Antes de 1995	Desapropriação	1.577,2185	100,00	39	100,00
	Compra e venda do estado	0,0000	0,00	0	0,00
	Créditos Fundiários	0,0000	0,00	0	0,00
	Total	**1.577,2185**	**100,00**	**39**	**100,00**
1995	Desapropriação	2.646,2284	100,00	49	100,00
	Compra e venda do estado	0,0000	0,00	0	0,00
	Créditos Fundiários	0,0000	0,00	0	0,00
	Total	**2.646,2284**	**100,00**	**49**	**100,00**
1996	Desapropriação	2.401,4237	100,00	70	100,00
	Compra e venda do estado	0,0000	0,00	0	0,00
	Créditos Fundiários	0,0000	0,00	0	0,00
	Total	**2.401,4237**	**100,00**	**70**	**100,00**
1997	Desapropriação	10.597,0113	91,93	276	97,18
	Compra e venda do estado	930,0000	8,07	8	2,82
	Créditos Fundiários	0,0000	0,00	0	0,00
	Total	**11.527,0113**	**100,00**	**284**	**100,00**
1998	Desapropriação	12.046,3345	100,00	285	100,00
	Compra e venda do estado	0,0000	0,00	0	0,00
	Créditos Fundiários	0,0000	0,00	0	0,00
	Total	**12.046,3345**	**100,00**	**285**	**100,00**
1999	Desapropriação	788,6162	14,65	21	41,18
	Compra e venda do estado	0,0000	0,00	0	0,00
	Créditos Fundiários	4.595,0000	85,35	30	58,82
	Total	**5.383,6162**	**100,00**	**51**	**100,00**
2000	Desapropriação	0,0000	0,00	0	0,00
	Compra e venda do estado	0,0000	0,00	0	0,00
	Créditos Fundiários	928,0000	100,00	27	100,00
	Total	**928,0000**	**100,00**	**27**	**100,00**
2001	Desapropriação	0,0000	0,00	0	0,00
	Compra e venda do estado	0,0000	0,00	0	0,00
	Créditos Fundiários	0,0000	0,00	0	0,00
	Total	**0,0000**	**0,0000**	**0**	**0,0000**
2002	Desapropriação	0,0000	0,00	0	0,00
	Compra e venda do estado	460,5323	100,00	24	100,00
	Créditos Fundiários	0,0000	0,00	0	0,00
	Total	**460,5323**	**100,00**	**24**	**100,00**
2003	Desapropriação	0,0000	0,00	0	0,00
	Compra e venda do estado	0,0000	0,00	0	0,00
	Créditos Fundiários	0,0000	0,00	0	0,00
	Total	**0,0000**	**0,00**	**0**	**0,00**
2004	Desapropriação	5.798,4340	100,00	79	100,00
	Compra e venda do estado	0,0000	0,00	0	0,00
	Créditos Fundiários	0,0000	0,00	0	0,00
	Total	**5.798,4340**	**100,00**	**79**	**100,00**
Total Geral Desapropriação		**35.855,2666**	**83,84**	**819**	**90,20**
Total Geral Compra e Venda		**1.390,5323**	**3,25**	**32**	**3,52**
Total Geral Créditos Fundiários		**5.523,0000**	**12,91**	**57**	**6,28**
Total		**42.768,7989**	**100,00**	**908**	**100,00**

Fonte: Sistema de Informações dos Projetos de Reforma Agrária – SIPRA/ Relatório Gerencial 0227 de 07/10/2004 - Tabulação e sistematização realizada pelo autor.

Tabela B-4
Assentamentos Rurais por Ano e Modalidade de Aquisição em Santa Quitéria

Ano	Tipo de Aquisição	Área (ha)	%	Famílias Assentadas	%
Antes de 1995	Desapropriação	28.157,3401	100,00	428	100,00
	Compra e venda do estado	0,0000	0,00	0	0,00
	Créditos Fundiários	0,0000	0,00	0	0,00
	Total	**28.157,3401**	**100,00**	**428**	**100,00**
1995	Desapropriação	26.181,9525	100,00	90	100,00
	Compra e venda do estado	0,0000	0,00	0	0,00
	Créditos Fundiários	0,0000	0,00	0	0,00
	Total	**26.181,9525**	**100,00**	**90**	**100,00**
1996	Desapropriação	17.511,3841	100,00	287	100,00
	Compra e venda do estado	0,0000	0,00	0	0,00
	Créditos Fundiários	0,0000	0,00	0	0,00
	Total	**17.511,3841**	**100,00**	**287**	**100,00**
1997	Desapropriação	0,0000	0,00	0	0,00
	Compra e venda do estado	0,0000	0,00	0	0,00
	Créditos Fundiários	0,0000	0,00	0	0,00
	Total	**0,0000**	**0,00**	**0**	**0,00**
1998	Desapropriação	2.982,9674	100,00	53	100,00
	Compra e venda do estado	0,0000	0,00	0	0,00
	Créditos Fundiários	0,0000	0,00	0	0,00
	Total	**2.982,9674**	**100,00**	**53**	**100,00**
1999	Desapropriação	13.942,5173	86,33	158	94,05
	Compra e venda do estado	0,0000	0,00	0	0,00
	Créditos Fundiários	2.208,0000	13,67	10	5,95
	Total	**16.150,5173**	**100,00**	**168**	**100,00**
2000	Desapropriação	0,0000	0,00	0	0,00
	Compra e venda do estado	0,0000	0,00	0	0,00
	Créditos Fundiários	2.084,0000	100,00	38	100,00
	Total	**2.084,0000**	**100,00**	**38**	**100,00**
2001	Desapropriação	0,0000	0,00	0	0,00
	Compra e venda do estado	0,0000	0,00	0	0,00
	Créditos Fundiários	1.815,0000	100,00	30	100,00
	Total	**1.815,0000**	**100,00**	**30**	**100,00**
2002	Desapropriação	1.625,6457	100,00	21	100,00
	Compra e venda do estado	0,0000	0,00	0	0,00
	Créditos Fundiários	0,0000	0,00	0	0,00
	Total	**1.625,6457**	**100,00**	**21**	**100,00**
2003	Desapropriação	0,0000	0,00	0	0,00
	Compra e venda do estado	0,0000	0,00	0	0,00
	Créditos Fundiários	0,0000	0,00	0	0,00
	Total	**0,0000**	**0,00**	**0**	**0,00**
2004	Desapropriação	0,0000	0,00	0	0,00
	Compra e venda do estado	0,0000	0,00	0	0,00
	Créditos Fundiários	0,0000	0,00	0	0,00
	Total	**0,0000**	**0,00**	**0**	**0,00**
Total Geral Desapropriação		**90.401,8071**	**93,67**	**1.037**	**93,00**
Total Geral Compra e Venda		**0,0000**	**0,00**	**0**	**0,00**
Total Geral Créditos Fundiários		**6.107,0000**	**6,33**	**78**	**7,00**
Total		**96.508,8071**	**100,00**	**1.115**	**100,00**

Fonte: Sistema de Informações dos Projetos de Reforma Agrária – SIPRA/ Relatório Gerencial 0227 de 07/10/2004 - Tabulação e sistematização realizada pelo autor.

Tabela C-1
Créditos Concedidos nos Assentamentos de Canindé 1995-1998

Anos	Créditos liberados						Créditos efetivamente pagos						Total liberado	Total pago	% dif. do liberado e pago
	Alimentação		Fomento		Habitação		Alimentação		Fomento		Habitação				
	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor			
1995	32	7.680	32	19.200	98	176.400	0	0	0	0	0	0	203.280	0	0
1996	389	104.660	389	249.220	182	364.000	0	0	0	0	0	0	717.880	0	0
1997	164	55.760	164	121.360	334	668.000	0	0	0	0	0	0	845.120	0	0
1998	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1999	140	56.000	141	144.525	338	845.000	140	56.000	140	143.500	331	827.500	1.045.525	1.027.000	98
Total	**725**	**224.100**	**726**	**534.305**	**952**	**2.053.400**	**140**	**56.000**	**140**	**143.500**	**331**	**827.500**	**2.811.805**	**1.027.000**	**37**

Fonte: Sistema Nacional de Cadastro Rural -SNCR – INCRA. Relatório extraído em 06/07/2005. Dados tabulados e sistematizados pelo autor.

Tabela C-2
Créditos Concedidos nos Assentamentos de Canindé 2000-2002

Anos	Créditos liberados				Créditos efetivamente pagos				Total liberado	Total pago	% dif. do liberado e pago
	Apoio		Material de construção		Apoio		Material de construção				
	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor			
2000	232	162.400	151	105.700	232	162.400	151	105.700	268.100	268.100	100
2001	142	198.800	19	47.500	142	198.800	19	47.500	445.100	246.300	55
2002	32	48.000	32	96.000	32	48.000	32	48.000	192.000	96.000	50
Total	**406**	**409.200**	**202**	**249.200**	**406**	**409.200**	**202**	**201.200**	**905.200**	**610.400**	**67**

Fonte: Sistema Nacional de Cadastro Rural -SNCR – INCRA. Relatório extraído em 06/07/2005. Dados tabulados e sistematizados pelo autor.

Tabela C-3
Créditos Concedidos nos Assentamentos de Independência 1995-1999

ANO	Alimentação				Fomento				Habitação				Total liberado	Total pago	% dif. do liberado e pago
	Liberado		Pago		Liberado		Pago		Liberado		Pago				
	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor			
1995	0	0	0	0	0	0	0	0	130	234.000	0	0	0	0	0
1996	226	76.840	0	0	226	167.240	0	0	90	180.000	0	0	424.080	0	0
1997	137	46.580	137	46.580	137	101.380	137	101.380	247	494.000	247	494.000	641.960	641.960	0
1998	30	10.200	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10.200	0	0
1999	88	35.200	88	35.200	88	90.200	88	90.200	168	420.000	183	457.500	545.400	582.900	107
Total	**481**	**168.820**	**225**	**81.780**	**451**	**358.820**	**225**	**191.580**	**635**	**1.328.000**	**430**	**951.500**	**1.621.640**	**1.224.860**	**76**

Fonte: Sistema Nacional de Cadastro Rural -SNCR – INCRA. Relatório extraído em 06/07/2005. Dados tabulados e sistematizados pelo autor.

Tabela C-4
Créditos Concedidos nos Assentamentos de Quixeramobim 1995-1998

Anos	Alimentação				Fomento				Habitação				Total liberado	Total pago	% dif. do liberado e pago
	liberado		Pago		liberado		Pago		liberado		Pago				
	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor			
1995	0	0	0	0	0	0	0	0	30	54.000	0	0	54.000	0	0
1996	83	28.220	0	0	83	61.420	0	0	0	0	0	0	89.640	0	0
1997	278	94.520	259	88.060	278	205.720	259	191.660	61	122.000	59	118.000	422.240	397.720	94
1998	35	11.900	35	11.900	35	25.900	35	25.900	0	0	0	0	37.800	37.800	100
Total	**396**	**134.640**	**294**	**99.960**	**396**	**293.040**	**294**	**217.560**	**91**	**176.000**	**59**	**118.000**	**603.680**	**435.520**	**72**

Fonte: Sistema Nacional de Cadastro Rural -SNCR – INCRA. Relatório extraído em 06/07/2005. Dados tabulados e sistematizados pelo autor.

Tabela C-5
Créditos Concedidos aos Assentamentos de Quixeramobim 2000-2002

Anos	Créditos liberados				Créditos efetivamente pagos				Total liberado	Total pago	% dif. do liberado e pago
	Apoio		Mat. Construção		Apoio		Mat. Construção				
	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor			
2000	262	183.400	35	24.500	262	183.400	35	24.500	207.900	207.900	100
2001	18	25.200	6	15.000	18	25.200	6	15.000	40.200	40.200	100
2002	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	**280**	**208.600**	**41**	**39.500**	**280**	**208.600**	**41**	**39.500**	**248.100**	**248.100**	**100**

Fonte: Sistema Nacional de Cadastro Rural -SNCR – INCRA. Relatório extraído em 06/07/2005. Dados tabulados e sistematizados pelo autor.

Tabela C-6
Créditos Concedidos nos Assentamentos de Santa Quitéria 1995-1998

Anos	Alimentação				Fomento				Habitação				Valor Liberado	Valor pago	% dif. do liberado e pago
	Liberado		Pago		Liberado		Pago		Liberado		Pago				
	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor			
1995	62	14.880	0	0	62	37.200	0	0	62	111.600	0	0	163.680	0	0
1996	136	32.640	0	0	135	93.100	0	0	123	242.880	0	0	368.620	0	0
1997	166	56.440	0	0	166	122.840	0	0	298	596.000	0	0	775.280	0	0
1998	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	**0**	**103.960**	**0**	**0**	**363**	**253.140**	**0**	**0**	**483**	**950.480**	**0**	**0**	**1.307.580**	**0**	**0**

Fonte: Sistema Nacional de Cadastro Rural -SNCR – INCRA. Relatório extraído em 06/07/2005. Dados tabulados e sistematizados pelo autor.

Tabela C-7
Créditos Concedidos nos Assentamentos de Santa Quitéria 2000-2002

Anos	Créditos liberados				Créditos efetivamente pagos				Total liberado	Total pago	% dif. do liberado e pago
	Apoio		Mat. Construção		Apoio		Mat. Construção				
	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor			
2000	237	165.900	58	40.600	237	165.900	58	40.600	206.500	206.500	100
2001	0	0	1	2.500	0	0	1	2.500	2.500	2.500	100
2002	119	178.500	26	78.000	119	178.500	26	78.000	256.500	256.500	100
Total	**356**	**344.400**	**85**	**121.100**	**356**	**344.400**	**85**	**121.100**	**465.500**	**465.500**	**100**

Fonte: Sistema Nacional de Cadastro Rural -SNCR – INCRA. Relatório extraído em 06/07/2005. Dados tabulados e sistematizados pelo autor.

Tabela D-1

Distribuição por Classe de Área dos Imóveis Rurais e Área Total do Município de Canindé

Classe de Área	Total Imóveis	Área Total	Explorável					
			Total		Explorada		Ñ Utilizada	
			Nº	(ha)	Nº	(ha)	Nº	(ha)
Total Geral	**1.251**	**174.091,0**	**1.247**	**132.051,2**	**1.236**	**121.043,8**	**783**	**25.512,6**
1 a menos de 10	89	534,7	86	454,6	86	432,3	15	22,3
10 a menos de 50	438	13.047,5	437	10.194,8	431	10.194,8	243	1.282,6
50 a menos de 100	353	24.859,6	353	21.593,6	350	39.581,8	257	5.692,5
100 a menos de 500	316	64.430,9	316	45.274,1	315	27.707,4	228	7.108,6
500 a menos de 1.000	39	27.661,7	39	22.725,8	38	17.679,1	30	5.046,7
1.000 a menos de 2.000	10	13.734,6	10	10.853,6	10	9.143,1	6	1.710,5
2.000 a menos de 5.000	4	12.252,1	4	9.761,4	4	5.112,0	4	4.649,4
5.000 a menos de 10.000	1	5.216,6	1	1.176,0	1	1.176,0	0	0,0
Mais de 10.000	1	12.353,3	1	10.017,3	1	10.017,3	0	0,0

Fonte: Sistema de Informações dos Projetos de Reforma Agrária – SIPRA / Relatório Gerencial 0227 de 07/10/2004 – Dados tabulados e sistematizados pelo autor.

Tabela D-2
Distribuição por Classe de Área dos Imóveis Rurais e Área Total do Município de Independência

Classe de Área	Total Imóveis	Área Total	Explorável					
			Total		Explorada		Ñ Utilizada	
			Nº	(ha)	Nº	(ha)	Nº	(ha)
Total Geral	**1400**	**221029,6**	**1399**	**195711,1**	**1396**	**170279,7**	**879**	**25361,4**
1 a menos de 10	78	470,3	77	437,5	77	399,5	31	38
10 a menos de 50	462	12951	462	12056,1	460	10140,4	280	1915,7
50 a menos de 100	320	22543,4	320	21134,5	319	17867,6	229	3266,9
100 a menos de 500	461	101809,9	461	93407,6	461	82591,6	288	10816
500 a menos de 1.000	55	37703,7	55	32819,2	55	29168,3	37	3650,9
1.000 a menos de 2.000	16	23379,3	16	19396,4	16	14894,7	12	4501,7
2.000 a menos de 5.000	8	22172	8	16459,8	8	15217,6	2	1172,2
5.000 a menos de 10.000	0	0	0	0	0	0	0	0
Mais de 10.000	0	0	0	0	0	0	0	0

Fonte: Sistema de Informações dos Projetos de Reforma Agrária – SIPRA / Relatório Gerencial 0227 de 07/10/2004 – Dados tabulados e sistematizados pelo autor.

Tabela D-3

Distribuição por Classe de Área dos Imóveis Rurais e Área Total do Município de Quixeramobim

Classe de Área	Total Imóveis	Área Total	Explorável					
			Total		Explorada		Ñ Utilizada	
			Nº	(ha)	Nº	(ha)	Nº	(ha)
Total Geral	**1.477**	**199.677,6**	**1.475**	**169.624,4**	**1.455**	**150.235,9**	**793**	**19.388,5**
1 a menos de 10	233	1.084,7	232	961,5	225	848,1	82	113,4
10 a menos de 50	582	15.334,3	582	13.889,9	572	11.746,9	321	2.143,0
50 a menos de 100	251	17.686,7	250	16.055,1	247	13.640,7	156	2.414,4
100 a menos de 500	341	72.558,0	341	64.650,8	341	56.272,2	197	8.378,6
500 a menos de 1.000	42	29.513,7	42	25.681,5	42	23.117,7	26	2.563,8
1.000 a menos de 2.000	11	14.376,8	11	11.713,7	11	10.514,0	5	1.199,7
2.000 a menos de 5.000	16	42.658,9	16	31.305,8	16	28.730,2	6	2.575,6
5.000 a menos de 10.000	1	6.464,5	1	5.366,1	1	5.366,1	0	0,0
Mais de 10.000	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0

Fonte: Sistema de Informações dos Projetos de Reforma Agrária – SIPRA / Relatório Gerencial 0227 de 07/10/2004 – Dados tabulados e sistematizados pelo autor.

Tabela D-4
Distribuição por Classe de Área dos Imóveis Rurais e Área Total do Município de Santa Quitéria

Classe de Área	Total Imóveis	Área Total	Explorável					
			Total		Explorada		Ñ Utilizada	
			Nº	(ha)	Nº	(ha)	Nº	(ha)
Total Geral	**1781**	**294373,2**	**1780**	**241660,6**	**1765**	**199780,4**	**1451**	**29946,3**
1 a menos de 10	46	319,1	45	260,5	43	209,8	32	50,7
10 a menos de 50	657	17984,3	657	14956,6	647	11775	517	3181,6
50 a menos de 100	456	32415,9	456	27663,4	454	21361,4	397	6302,2
100 a menos de 500	504	100530,9	504	86021,3	503	70839,2	418	12944,1
500 a menos de 1.000	77	51720,6	77	43484,4	77	37772,1	55	3861,8
1.000 a menos de 2.000	27	33919,5	27	26128,6	27	22266,8	23	3605,9
2.000 a menos de 5.000	12	34211,4	12	26533,5	12	22927,6	8	0
5.000 a menos de 10.000	1	5400,3	1	4995,3	1	1011,5	1	0
Mais de 10.000	1	17871,2	1	11617	1	11617	0	0

Fonte: Sistema de Informações dos Projetos de Reforma Agrária – SIPRA / Relatório Gerencial 0227 de 07/10/2004 – Dados tabulados e sistematizados pelo autor.

Tabela E-1
Execução Orçamentária do INCRA no Ceará / 1995 – 2002

Denominação	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Diárias								
Autorização	516.439,39	794.042,56	1.091.054,57	1.065.036,44	834.189,40	790.628,42	820.555,26	1.041.576,07
Total Realizado	515.962,74	760.667,06	1.072.676,60	1.065.036,44	782.843,85	706.854,98	696.979,50	796.633,89
Diferença	476,65	33.375,50	18.377,97	0,00	51.345,55	83.773,44	123.575,76	244.942,18
Material Consumo								
Autorização	336.296,94	284.342,00	733.825,00	270.823,68	298.285,10	322.314,87	287.812,71	426.121,09
Total Realizado	178.082,82	199.675,92	660.523,85	270.823,68	280.500,14	283.321,99	249.225,29	390.052,79
Diferença	158.214,12	84.666,08	73.301,15	0,00	17.784,96	38.992,88	38.587,42	36.068,30
Diversos (*)								
Autorização	1.211.595,51	1.528.733,23	1.784.090,88	1.486.355,70	1.386.846,97	1.136.669,18	1.037.366,19	1.386.664,22
Total Realizado	1.129.414,92	1.314.615,24	1.561.965,48	1.486.355,10	1.361.045,83	864.946,52	624.224,38	1.150.887,24
Diferença	82.180,59	214.117,99	222.125,40	0,60	25.801,14	271.722,66	413.141,81	235.776,98
Obras e Instalações								
Autorização	3.410.800,00	5.737.887,50	5.903.888,00	5.522.401,98	135.000,00	0,00	318.270,00	0,00
Total Realizado	2.935.168,92	5.144.887,50	4.670.500,80	5.522.401,98	135.000,00	0,00	97.158,77	0,00
Diferença	475.631,08	593.000,00	1.233.387,20	0,00	0,00	0,00	221.111,23	0,00
Aquisição de Imóveis								
Autorização	8.447.117,48	15.549.611,15	13.687.620,89	10.153.285,70	10.570.740,10	510.379,06	482.645,25	0,00
Total Realizado	6.774.018,84	15.369.993,21	13.615.223,79	10.153.285,70	10.570.740,10	496.524,76	482.645,25	0,00
Diferença	1.673.098,64	179.617,94	72.397,10	0,00	0,00	13.854,30	0,00	0,00
Créditos								
Autorização	4.141.728,00	6.551.825,00	11.479.320,00	23.804.800,00	4.450.300,00	3.172.000,00	2.534.607,00	0,00
Total Realizado	3.248.655,00	6.022.281,00	11.351.120,00	23.804.800,00	4.450.300,00	3.171.600,00	1.770.287,50	0,00
Diferença	893.073,00	529.544,00	128.200,00	0,00	0,00	400,00	764.319,50	0,00

(*) Passagens e Despesas com Locomoção; Locação de Mão-de-obra; Serv. Terceiros Pessoa Jurídica e Serv. Terceiros Pessoa Física
Fonte: Relatórios Gerenciais da Superintendência Regional do Incra – CE.
Dados tabulados e sistematizados pelo autor.

Tabela F-1
Variáveis Para a Análise de Indicadores Sobre a Eficiência Econômica Global do Incra

Variáveis	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
1. Familias assentadas	42.912	62.044	81.944	101.094	85.226	92.986	82.449	60.000
2. Assentamentos criados	394	471	723	875	826	682	610	283
3. Hectares obtidos	2.754.105	2.742.947	4.017.240	3.140.714	2.369.472	2.256.036	1.852.625	730.435
4. Despesas totais	1.278.891	1.424.635	2.020.126	1.946.124	1.303.987	1.160.012	1.154.510	842.213
5. Despesas-programas finalisticos (Mil)	970.209	1.055.879	1.679.676	1.540.788	869.631	704.329	702.345	434.481
6. Despesas assentamentos (A+C+E)	953.978	1.028.681	1.650.117	1.508.715	839.495	680.169	670.741	418.698
7. Despesas programas meio (Mil)	308.682	368.756	340.450	405.336	434.056	455.683	452.165	407.732
8. Despesas correntes (Mil)	348.016	436.680	436.513	518.856	545.643	587.948	569.807	436.932
9. Despesas de capital (Mil)	930.875	982.326	1.583.613	1.427.268	758.341	572.064	584.703	402.281
10. Despesas de pessoal (Mil)	255.091	278.413	269.176	287.440	330.135	335.052	362.819	289.939
11. Despesas em setenças judiciais(Milhões)	15	267	296	76	81	136	37	31
12. Nº de funcionarios ativos Jun/ano	6.375	6.105	6.028	6.008	5.782	5.625	5.553	5.492
13. Despesa real (A+C+E) em R$ de 1995	954,00	942,90	1.448,70	1.292,80	663,60	510,60	460,00	266,00

Fonte: Balanço Global do Incra, 2002

Quadro A-1
Assentamentos Rurais do INCRA no Município de Canindé

Ano de criação	Nº de Ordem	Denominação	Área (ha)	Capacidade de famílias (A)	Famílias Assentadas(B)	(A - B)	Fase
Antes de 1995	1	Grossos	822,6438	20	21	-1	consolidação
	2	Ipueira da Vaca	8.000,0000	120	148	-28	consolidação
	3	Cac.Dentro / Três Irmãos	1.967,6800	56	55	1	consolidação
	4	Serrote	8.759,8054	200	194	1	consolidação
	5	Lagoa Verde	854,3096	21	20	1	consolidação
	6	Fazenda Suiça	2.055,7919	50	38	12	consolidação
	7	Tiracanga/logradouro	4.111,9127	119	98	21	consolidação
	Total		**26.572,1434**	**586**	**574**	**12**	consolidação
1995	1	Guarani/bom lugar	3.586,8152	143	51	92	consolidação
	2	Nojosa	1.360,5185	54	11	43	consolidação
	3	Armadores	704,9650	28	17	11	consolidação
	4	Alegres	904,8119	23	29	-6	consolidação
	5	Jucurutu	5.400,5000	148	127	21	consolidação
	6	Todos os Santos	3.372,1538	112	89	23	consolidação
	7	Santa Helena	1.899,2334	60	57	3	consolidação
	Total		**17.228,9978**	**568**	**381**	**187**	
1996	1	Poço/Riacho das flores	502,4300	20	14	6	consolidação
	2	Transval/Pau de Leite	2.977,2400	92	70	22	consolidação
	3	Baixa da areia	1.418,6343	26	27	-1	consolidação
	4	Varzante do Curu	913,4000	23	23	0,00	consolidação
	5	Ipiranga	1001	26	21	5,00	consolidação
	Total		**6.812,7043**	**187**	**155**	**32,00**	
1997	1	Entre Rios	2.804,2000	60	61	-1,00	consolidação
	2	Carnaubal	2.989,7010	60	54	6,00	consolidação
	3	Rocilandia	1.744,5112	40	41	-1,00	consolidação
	Total		**7.538,4122**	**160**	**156**	**4,00**	
1998	1	São Paulo	3.878,4696	90	89	1,00	consolidação
	2	Santana do Cal	1.046,5427	30	17	13,00	consolidação
	3	Rancho Primavera	952,4335	25	24	1,00	consolidação
	4	Souza	3.211,0800	65	63	2,00	consolidação
	5	Logradouro/Ibiruçu	3.555,6100	74	66	8,00	consolidação
	Total		**12.644,1358**	**284**	**259**	**25,00**	
1999	1	Iburanas/ 1º de Maio	1.154,0500	27	27	0,00	consolidação
	Total		**1.154,0500**	**27**	**27**	**0,00**	
2000	1	Frazão	750,0710	20	20	0,00	Estruturação
	Total		**750,0710**	**20**	**20**	**0,00**	
2001	**0**	**0**	**0,0000**	**0**	**0**	**0,00**	
2002	1	Monte Orebe	1.431,1945	37	37	0,00	Estruturação
	Total		**1.431,1945**	**37**	**37**	**0,00**	
2003	**0**	**0**	**0,0000**	**0**	**0**	**0,00**	
2004	1	Poço da Pedra	1.254,0686	25	23	2,00	Estruturação
Total			**1.254,0686**	**25,00**	**23**	**2,00**	
Total antes de 1995 – 07 Pas			**26.572,1434**	**586**	**574**	**12,00**	
Total periodo 1995 - 2002 - 23 Pas			**47.559,5656**	**1.283**	**1.035**	**248,00**	
Total periodo 2003 - 2004 - 02 Pas			**1.254,0686**	**25**	**23**	**2,00**	
Total Geral			**75.385,7776**	**1.894**	**1.632**	**262,00**	

Fonte: Sistema de Informações dos Projetos de Reforma Agrária – SIPRA/ Relatório gerencial 0227 de 07/10/2004 - Tabulação e sistematização realizada pelo autor

Quadro A-2
Assentamentos Rurais do INCRA no Município de Independência

Ano	Nº	Denominação	Área (ha)	Capacidade de Famílias (A)	Famílias Assentadas (B)	(A - B)	Fase
Antes de 1995	1	Floresta	2.040,9571	60	38	22	Estruturação
	Total		**2.040,9571**	**60**	**38**	**22**	
1995	1	Oriente	1.904,7587	76	45	31	Consolidação
	2	Aniceto	2.160,8000	86	40	46	Consolidação
	Total		**4.065,5587**	**162**	**85**	**77**	
1996	1	Juazeiro	2.697,1000	78	54	24	Consolidação
	2	Cachoeira do Fogo	2.189,9000	82	79	3	Estruturação
	3	São Joaquim II	4.824,6406	150	78	72	Consolidação
	Total		**9.711,6406**	**310**	**211**	**99**	
1997	1	Muquém	714,3018	28	26	2	Consolidação
	2	Várzea da Cacimba	1.646,6023	42	29	13	Consolidação
	3	Pintada / Santana	1.294,3848	43	32	11	Consolidação
	Total		**3.655,2889**	**113**	**87**	**26**	
1998	1	Alta Mira	896,7380	30	26	4	Consolidação
	Total		**896,7380**	**30**	**26**	**4**	
1999	-	-	0,0000	0	0	0	Consolidação
	Total		**0,0000**	**0**	**0**	0	
2000	-	-	0,0000	0	0	0	
	Total		**0,0000**	**0**	**0**	**0**	
2001	-	-	0,0000	0	0	0	
	Total		**0,0000**	**0**	**0**	**0**	
2002	-	-	0,0000	0	0	0	Criação
	Total		**0,0000**	**0**	**0**	**0**	
2003	-	-	0,0000	0	0	0	
	Total		**0,0000**	**0**	**0**	**0**	
2004	-	-	0,0000	0	0	0	Criado
	Total		**0,0000**	**0**	**0**	0	
Total antes de 1995 - 01 Pa			**2.040,9571**	**60**	**38**	**22**	
Total período 1995 - 2002 - 12 Pas			**18.329,2262**	**615**	**409**	**206**	
Total período 2003 - 2004 - 1 Pa			**0,0000**	**0**	**0**	**0**	
Total Geral			**20.370,1833**	**675**	**447**	**228**	

Fonte: Sistema de Informações dos Projetos de Reforma Agrária – SIPRA/ Relatório gerencial 0227 de 07/10/2004 - Tabulação e sistematização realizada pelo autor

Quadro A-3
Assentamentos Rurais do INCRA no Município de Quixeramobim

Ano	Nº	Denominação	Área (ha)	Capacidade de Famílias (A)	Famílias Assentadas (B)	(A - B)	Fase
Antes de 1995	1	Muxiré Velho / São João	1.577,2185	43	39	4	Consolidação
	Total		**1.577,2185**	**43**	**39**	**4**	
1995	1	Recreio	2.646,2284	88	49	39	Consolidação
	Total		**2.646,2284**	**88**	**49**	**39**	
1996	1	Tanquinho	2.401,4237	85	70	15	Consolidação
	Total		**2.401,4237**	**85**	**70**	**15**	
1997	1	Conquista da Liberdade / Maraquetá	2.465,0000	60	60	0	Consolidação
	2	Renascer Canudos / Quinin	8.132,0113	218	216	2	Consolidação
	Total		**10.597,0113**	**278**	**276**	**2**	
1998	1	Alegre	1.245,2182	35	35	0	Consolidação
	2	Parelhas	2.428,0252	70	51	19	Consolidação
	3	Caraíbas	3.455,8381	79	77	2	Consolidação
	4	Santa Eliza	4.917,2530	123	122	1	Consolidação
	Total		**12.046,3345**	**307**	**285**	**22**	
1999	1	Vista Alegre	788,6162	25	21	4	Consolidação
	Total		**788,6162**	**25**	**21**	4	
2000	-	-	0,0000	0	0	0	
	Total		**0,0000**	**0**	**0**	**0**	
2001	-	-	0,0000	0	0	0	
	Total		**0,0000**	**0**	**0**	**0**	
2002	-	-	0,0000	0	0	0	
	Total		**0,0000**	**0**	**0**	**0**	
2003	-	-	0,0000	0	0	0	
	Total		**0,0000**	**0**	**0**	**0**	
2004	1	Nova Canaa	5.798,4340	80	79	1	Criado
	Total		**5.798,4340**	**80**	**79**	1	
Total antes de 1995 - 01 Pa			**1.577,2185**	**43**	**39**	**4**	
Total período 1995 - 2002 - 12 Pas			**28.479,6141**	**783**	**701**	**82**	
Total período 2003 - 2004 - 1 Pa			**5.798,4340**	**80**	**79**	**1**	
Total Geral			**35.855,2666**	**906**	**819**	**87**	

Fonte: Sistema de Informações dos Projetos de Reforma Agrária – SIPRA/ Relatório gerencial 0227 de 07/10/2004 - Tabulação e sistematização realizada pelo autor

Quadro A-4
Assentamentos Rurais do Incra no Município de Santa Quitéria

Ano	Nº	Denominação	Área (ha)	Capacidade de Famílias (A)	Famílias Assentadas (B)	(A - B)	Fase
Antes de 1995	1	Saco do Belém	20.010,0000	220	213	7	Consolidado
	2	Ubá	2.233,1785	74	41	33	Consolidado
	3	Raposa / Várzea da Cruz	2.352,7578	70	71	-1	Consolidação
	4	Groaíras	3.561,4038	107	103	4	Consolidação
	Total		**28.157,3401**	**471**	**428**	**43**	
1995	1	Morrinhos	1.520,0000	60	38	22	Consolidação
	2	Carnaubinha / Galante	2.219,6250	88	15	73	Consolidação
	3	Saco dos Bois	22.442,3275	60	37	23	Consolidação
	Total		**26.181,9525**	**208**	**90**	**118**	
1996	1	Riacho Novo	1.457,9330	35	30	5	Consolidação
	2	Grossos / Santana	1.857,3000	45	34	11	Consolidação
	3	Alegre / Tatajuba	2.900,0000	70	48	22	Consolidação
	4	Batoque	2.285,0783	67	37	30	Consolidação
	5	Quixaba	1.321,4728	35	29	6	Consolidação
	6	Nova Brasília	1.299,6000	40	25	15	Consolidação
	7	Piabas	6.390,0000	150	84	66	Consolidação
	Total		**17.511,3841**	**442**	**287**	**155**	
1997	-	-	0,0000	0	0	0	
	Total		**0,0000**	**0**	**0**	**0**	
1998	1	Paraíso	1.186,0370	25	19	6	Consolidação
	2	Santa Maria II	1.796,9304	35	34	1	Consolidação
	Total		**2.982,9674**	**60**	**53**	**7**	
1999	1	Juá	13.942,5173	300	158	142	Consolidação
	Total		**13.942,5173**	**300**	**158**	142	
2000	-	-	0,0000	0	0	0	
	Total		**0,0000**	**0**	**0**	**0**	
2001	-	-	0,0000	0	0	0	
	Total		**0,0000**	**0**	**0**	**0**	
2002	1	Barra do Juá	1.625,6457	35	21	14	Instalação
	Total		**1.625,6457**	**35**	**21**	**14**	
2003	-	-	0,0000	0	0	0	
	Total		**0,0000**	**0**	**0**	**0**	
2004	-	-	0,0000	0	0	0	
	Total		**0,0000**	**0**	**0**	0	
Total antes de 1995 - 01 Pa			**28.157,3401**	**471**	**428**	**43**	
Total período 1995 - 2002 - 12 Pas			**62.244,4670**	**1.045**	**609**	**436**	
Total período 2003 - 2004 - 1 Pa			**0,0000**	**0**	**0**	**0**	
Total Geral			**90.401,8071**	**1.516**	**1.037**	**479**	

Fonte: Sistema de Informações dos Projetos de Reforma Agrária – SIPRA/ Relatório gerencial 0227 de 07/10/2004 - Tabulação e sistematização realizada pelo autor.

Quadro B-1
Unidades Rurais Adquiridas pelo Crédito Fundiário, Reconhecidas pelo INCRA, no Município de Canindé

Ano do reconhecimento	Nº de Ordem	Denominação	Área (ha)	Data de criação	Famílias Assentadas(B)	Fase
1999 Cédula da Terra	1	Oiticica I	364,0000	7/1/1998	11	Criação
	2	Nova Olinda	922,0000	7/1/1998	18	Criação
	3	Santa Rita	633,0000	20/1/1998	14	Criação
	4	Salão	331,0000	4/2/1998	15	Criação
	5	Rancho Alegre	958,0000	20/5/1998	20	Criação
	6	Santa Clara	1.340,0000	22/5/1998	20	Criação
	7	Feijão	297,0000	5/11/1998	10	Criação
	Total		**4.845,0000**	**0**	**108**	0
2000 Banco da Terra	1	Pedra Furada	1.080,0000	18/5/2000	13	Criação
	2	Conceição	584,0000	18/5/2000	14	Criação
	Total		**1.664,0000**	**0/1/1900**	**27**	**0**
2001 Banco da Terra	1	Maracajá	422,0000	17/1/2001	8	Criação
	2	Pedras	430,0000	22/8/2001	12	Criação
	Total		**852,0000**	**0**	**20**	
Total Geral			**5.697,0000**	**0**	**155**	
Total de assentamentos = 11						

Fonte: Sistema de Informações dos Projetos de Reforma Agrária – SIPRA/ Relatório gerencial 0227 de 07/10/2004. Tabulação e sistematização realizada pelo autor.

Quadro B-2
Unidades Rurais Adquiridas pelo Crédito Fundiário, Reconhecidas pelo INCRA, no Município de Quixeramobim

Ano	Nº	Denominação	Área (ha)	Capacidade de Famílias (A)	Famílias Assentadas (B)	(A - B)	Fase
1999	1	Condado	2.056,0000	48	0	48	Criação
	2	Monte Castelo	549,0000	10	0	10	Criação
	3	Cruxatu	504,0000	18	0	18	Criação
	4	Poço Cercado	410,0000	15	12	3	Criação
	5	Pedras Altas	1.076,0000	19	18	1	Criação
	Total		**4.595,0000**	**110**	**30**	**80**	
2000	1	Teodósio	459,0000	12	12	0	Instalação
	2	Barra do Fofó	469,0000	15	15	0	Instalação
	Total		**928,0000**	**27**	**27**	**0**	

Fonte: Sistema de Informações dos Projetos de Reforma Agrária – SIPRA/ Relatório gerencial 0227 de 07/10/2004 - Tabulação e sistematização realizada pelo autor.

Quadro B-3
Unidades Rurais Adquiridas pelo Crédito Fundiário, Reconhecidos pelo INCRA, no Município de Santa Quitéria

Ano	Nº de ordem	Denominação	Área (ha)	Capacidade de Famílias (A)	Famílias Assentadas (B)	(A - B)	Fase
1999	1	Trapiá	418,0000	12	0	12	Criação
	2	Olho D´Água	665,0000	20	0	20	Criação
	3	Sapucaíba	760,0000	18	0	18	Criação
	4	Jandaíra	365,0000	10	10	0	Criação
	Total		**2.208,0000**	**60**	**10**	**50**	
2000	1	Corrente	464,0000	10	10	0	Instalação
	2	Simpaúba / Imaláia I	810,0000	14	14	0	Instalação
	3	Simpaúba / Imaláia II	810,0000	14	14	0	Instalação
	Total		**2.084,0000**	**38**	**38**	**0**	
2001	1	Várzea de Cima	1.815,0000	30	30	0	Instalação
	Total		**1.815,0000**	**30**	**30**	**0**	
Total Geral			**4.292,0000**	**128**	**78**		
Total de assentamentos = 8 Pas							

Fonte: Sistema de Informações dos Projetos de Reforma Agrária – SIPRA/ Relatório gerencial 0227 de 07/10/2004 - Tabulação e sistematização realizada pelo autor.

Quadro C-1
Assentamentos Rurais Adquiridos no Município de Canindé: PDRI/ Gov.Estadual/ Gov.Federal; PROTERRA /FUNTERRA

Ano de referência	Nº de Ordem	Denominação	Área (ha)	Data de Criação	familias atendidas	Fase
1972	1	Japuara	1.863,0000	1972	51	Emancipação
	Total		**1.863,0000**	**0**	**51**	
1981	2	Barra do Cancão	3.990,5500	19/8/1981	75	Emancipação
	Total		**3.990,5500**	**0/1/1900**	**75**	
1982	3	Capim	3.082,2600	14/12/1982	49	Emancipação
	4	Ingá/Ipueiras	5.445,1100	4/10/1982	94	Emancipação
	Total		**20.234,4700**	**0**	**395**	
Total no período de 1972 - 1982			**26.088,0200**	**0**	**521**	

Total de unidades = 04

Fonte: Sistema de Informações dos Projetos de Reforma Agrária – SIPRA/ Relatório Gerencial 0227 de 07/10/2004.
Tabulação e sistematização realizada pelo autor.

Quadro D-1
Unidades Rurais Adquiridas pelo Estado pelo Fundo de Desenvolvimento do Ceará (FDC) e Reconhecidos pelo INCRA no Município de Canindé

Ano de reconhecimento	Nº de Ordem	Denominação	Área (ha)	Data de criação	famílias Assentadas	Fase
2004	1	Caiçara	826,5611	22/12/1988	18	Consolidado
	2	Arirão/Fé na Luta	1.092,1250	24/7/1996	25	Consolidado
	3	Pitombeira I	2.806,7700	29/9/1993	30	Instalação
	4	Canaã/Nova conquista	1.079,5850	7/11/1995	10	Consolidado
	5	Pedras	475,3777	7/11/1995	10	Instalação
	6	Sitio do Meio	540,0000	11/10/1993	8	Estruturação
	7	Nova Vida	688,3700	22/6/1993	17	Estruturação
	8	Capim Açu	210,0000	11/10/1993	7	Estruturação
	Total		**7.718,7888**		**125**	

Total de projetos de assentamentos estaduais = 08 PAs
Fonte: Sistema de Informações dos Projetos de Reforma Agrária – SIPRA/ Relatório Gerencial 0227 de 07/10/2004. Tabulação e sistematização realizada pelo autor.

Quadro D-2
Unidades Rurais Adquiridas pelo Estado pelo Fundo de Desenvolvimento do Ceará (FDC) e Reconhecidos pelo INCRA no Município de Quixeramobim

Ano	Nº	Denominação	Área (ha)	Capacidade de Famílias (A)	Famílias Assentadas (B)	(A - B)	Fase
1997	1	Belo Monte	506,0000	11	1	10	Instalação
	2	Pitombeira II	424,0000	8	7	1	Instalação
	Total		**930,0000**	**19**	**8**	**11**	
2002	1	Nova Ladeira	460,5323	27	24	3	Criação
	Total		**460,5323**	**27**	**24**	**3**	

Total de projetos de assentamentos estaduais = 03 PAs
Fonte: Sistema de Informações dos Projetos de Reforma Agrária – SIPRA/ Relatório gerencial 0227 de 07/10/2004 - Tabulação e sistematização realizada pelo autor.

Quadro E-1
Obras - Convênio INCRA / Caixa Econômica - 2000

Nº	MUN.	P.A	OBRA / SERV.	UM.	FAM.	QT.	VALOR DA OBRA
1	Alto Santo	Ipanema	Adutora	Km	94	5,25	40.000,00
2	Amontada	Lagoa do Jardim	Estrada	Km	55	9,52	57.120,00
		Mufumbo	Açude - R	Ud	30	1,00	40.000,00
3	Boa Viagem	Boa Ventura	Açude - C	Ud	70	1,00	85.000,00
4	Canindé	Grossos	Açude - C	Ud	20	1,00	85.000,00
		Ipueira da Vaca	Açude - C	Ud	120	1,00	85.000,00
		Poço/Riacho das Flores	Açude - C	Ud	20	1,00	85.000,00
5	Caridade	Carneiro	Açude - R	Ud	67	1,00	50.000,00
6	Choró	Alto Alegre/S.	Açude - C	Ud	29	1,00	85.000,00
7	Cratéus	São José/Muquem	Açude - C	Ud	110	1,00	85.000,00
8	Itatira	Serrinha/Sta Maria	Açude - C	Ud	16	1,00	85.000,00
9	Jaguaretama	Guanabara	Açude - C	Ud	113	1,00	85.000,00
10	Morada Nova	Cipó	Açude - C	Ud	48	1,00	85.000,00
11	Morrinhos	Altinho/1º de Janeiro	Adutora	Ud	76	1,00	40.000,00
12	Mulungu	Serrote	Açude - C	Ud	200	1,00	85.000,00
13	Quixadá	Califórnia	Açude - C	Ud	47	1,00	85.000,00
		Olivença/Palmares	Açude - R	Ud	58	1,00	50.000,00
14	Quixeramobim	Muxuré Velho/São João	Açude - C	Ud	43	1,00	85.000,00
15	Russas	Santa Fé	Açude - C	Ud	85	1,00	85.000,00
16	Santana do	Lagoa do Girau	Açude - C	Ud	45	1,00	85.000,00
		Alvaçã/Goiabeiras	Eletrificação	Km	70	8,20	66.640,00
		Santa Rita	Eletrificação	Km	44	11,62	123.760,00
17	Santa Quitéria	Saco do Belém	Açude - R	Ud	220	2,00	100.000,00
		Ubá	Açude - C	Ud	74	1,00	85.000,00
18	Senador Sá	Guajará	Açude - R	Ud	12	1,00	50.000,00
19	Trairi	Várzea do Mundaú	Açude - C	Ud	200	1,00	85.000,00
	TOTAL				**1.966**		**1.910.880,00**

Fonte: Sistema de Informações dos Projetos de Reforma Agrária – SIPRA/ Relatório Gerencial.
Tabulação e sistematização realizada pelo autor.

Quadro F-1
Índices, Variáveis e Indicadores

Índices	Variáveis	Indicadores
Qualidade de vida	Habitação	nº de familias atendidas
	Abastecimento de água	nº de familias atendidas
	Tratamento de esgotos	nº de familias atendidas
	Energia elétrica	nº de familias atendidas
	Estradas internas	nº de PAs atendidos
	Transporte coletivo	nº de PAs atendidos
	Escola fundamental	nº de PAs atendidos
	Escola médica	nº de familias atendidas
	Serviço de saúde regular	nº de familias atendidas
Geração de renda	Emprego	nº de empregos
	N´vel de renda de atividades agricolas	salários mínimos
	N´vel de renda de atividades não agricolas	salários mínimos
Organização social	Participação em associações	nº de familias
	Participação em cooperativas	nº de familias
	Participação em trabalhos comunitários	nº de familias
Preservação ambiental	Preservação de APP	% de área APP
	Preservação de RL	% de área RL
	Degradação	% de área degradada
Inserção do PA no contexto regional	Participação em programas estaduais	nº de PAs
	Participação em programas municipais	nº de PAs
	Participação em produção agropecuária	%
	Participação no Legislativo Municipal	nº de assentados
	Comercialização	volume de produção
Eficácia operacional	Liberação de créditos instalação	nº de famílias
	Implementação de infa-estrutura	nº de PAs
	Elaboração de PDA	nº de PAs
	Assistência técnica	nº de PAs

Fonte: SPAROVEK (2003) - Quadro elaborado pelo autor.

Quadro G-1
Créditos Concedidos no Município de Canindé – 1995

PROJETOS	ALIMENTAÇÃO				FOMENTO				HABITAÇÃO				TT Liberados	TT Pagos
	Cred. Liberados		Cred. Pagos		Cred. Liberados		Cred. Pagos		Cred. Liberados		Cred. Pagos			
	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor		
PA ALEGRES	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA ARMADORES	18	4.320	0	0	18	10.800	0	0	14	25.200	0	0	40.320	0
PA CAC.DE DENTRO/T. IRMÃOS	0	0	0	0	0	0	0	0	29	52.200	0	0	52.200	0
PA FAZENDA SERROTE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA FAZENDA SUIÇA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA GROSSOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA GUARANI/BOM LUGAR	0	0	0	0	0	0	0	0	45	81.000	0	0	81.000	0
PA IPUEIRA DA VACA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA JACURUTU	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA LAGOA VERDE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA NOJOSA	14	3.360	0	0	14	8.400	0	0	10	18.000	0	0	29.760	0
PA SANTA HELENA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA TIRACANGA/LOGRADOURO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA TODOS OS SANTOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL	**32**	**7.680**	**0**	**0**	**32**	**19.200**	**0**		**98**	**176.400**	**0**		**203.280**	**0**

Valor crédito alimentação= R$ 240,00
Valor crédito fomento= R$ 600,00
Valor crédito habitação= R$ 1.800,00
Fonte: Superintendência Regional do INCRA/CE. Relatório Gerencial 2004

Quadro G-2
Créditos Concedidos no Município de Canindé – 1996

PROJETOS	ALIMENTAÇÃO				FOMENTO				HABITAÇÃO				TT Liberados	TT Pagos
	Cred. Liberados		Cred. Pagos		Cred. Liberados		Cred. Pagos		Cred. Liberados		Cred. Pagos			
	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor		
PA GROSSOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA IPUEIRA DA VACA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA CAC.DE DENTRO/T. IRMÃOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA FAZENDA SERROTE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA LAGOA VERDE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA FAZENDA SUIÇA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA TIRACANGA/LOGRADOURO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA GUARANI/BOM LUGAR	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA NOJOSA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA ARMADORES	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA ALEGRES	21	7.140	0	0	21	15.540	0	0	15	30.000	0	0	52.680	0
PA JACURUTU	125	42.500	0	0	125	92.500	0	0	0	0	0	0	135.000	0
PA TODOS OS SANTOS	76	25.840	0	0	76	56.240	0	0	40	80.000	0	0	162.320	0
PA SANTA HELENA	54	18.360	0	0	54	39.960	0	0	35	70.000	0	0	128.320	0
PA POÇO/RIACHO DAS FLORES	13	4.420	0	0	13	9.620	0	0	13	26.000	0	0	40.040	0
PA TRANSVAL/PAU DE LEITE	79	26.860	0	0	79	58.460	0	0	79	158.000	0	0	243.320	0
PA BAIXA DA AREIA	21	7.140	0	0	21	15.540	0	0	0	0	0	0	22.680	0
PA VARZANTE DO CURU	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA IPIRANGA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL	**389**	**132.260**	**0**	**0**	**389**	**287.860**	**0**	**0**	**182**	**364.000**	**0**	**0**	**784.120**	**0**

Valor crédito alimentação= R$ 340,00
Valor crédito fomento= R$ 740,00
Valor crédito habitação= R$ 2.000,00
Fonte: Superintendência Regional do INCRA/CE. Relatório Gerencial 2004

Quadro G-3
Créditos Concedidos no Município de Canindé – 1997

PROJETOS	ALIMENTAÇÃO				FOMENTO				HABITAÇÃO				TT Liberados	TT Pagos
	Cred. Liberados		Cred. Pagos		Cred. Liberados		Cred. Pagos		Cred. Liberados		Cred. Pagos			
	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor		
PA ALEGRES	0	0	0	0	0	0	0	0	4	8.000	4	8.000	8.000	8.000
PA ARMADORES	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA BAIXA DA AREIA	0	0	0	0	0	0	0	0	26	52.000	26	52.000	52.000	52.000
PA CAC.DE DENTRO/T. IRMÃOS	0	0	0	0	0	0	0	0	7	14.000	7	14.000	14.000	14.000
PA CARNAUBAL	60	20.400	60	20.400	60	44.400	60	44.400	0	0	0	0	64.800	64.800
PA ENTRE RIOS	60	20.400	59	20.060	60	44.400	59	43.660	0	0	0	0	64.800	63.720
PA FAZENDA SERROTE	0	0		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA FAZENDA SUIÇA	0	0	0	0	0	0	0	0	10	20.000	10	20.000	20.000	20.000
PA GROSSOS	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2.000	1	2.000	2.000	2.000
PA GUARANI/BOM LUGAR	0	0	0	0	0	0	0	0	5	10.000	5	10.000	10.000	10.000
PA IPIRANGA	26	8.840	23	7.820	26	19.240	23	17.020	21	42.000	21	42.000	70.080	66.840
PA IPUEIRA DA VACA	0	0	0	0	0	0	0	0	35	70.000	35	70.000	70.000	70.000
PA JACURUTU	0	0	0	0	0	0	0	0	112	224.000	112	224.000	224.000	224.000
PA LAGOA VERDE	0	0	0	0	0	0	0	0	6	12.000	6	12.000	12.000	12.000
PA POÇO/RIACHO DAS FLORES	0	0	0	0	0	0	0	0	4	8.000	4	8.000	8.000	8.000
PA SANTA HELENA	0	0	0	0	0	0	0	0	18	36.000	9	18.000	36.000	18.000
PA TIRACANGA/LOGRADOURO	0	0	0	0	0	0	0	0	37	74.000	37	74.000	74.000	74.000
PA TODOS OS SANTOS	0	0	0	0	0	0	0	0	40	80.000	40	80.000	80.000	80.000
PA VARZANTE DO CURU	23	7.820	22	7.480	23	17.020	22	16.280	21	42.000	21	42.000	66.840	65.760
TOTAL	**169**	**57.460**	**164**	**55.760**	**169**	**125.060**	**164**	**121.360**	**347**	**694.000**	**338**	**676.000**	**876.520**	**853.120**

Valor crédito alimentação= R$ 340,00
Valor crédito fomento= R$ 740,00
Valor crédito habitação= R$ 2.000,00
Fonte: Superintendência Regional do INCRA/CE. Relatório Gerencial 2004

Quadro G-4
Créditos Concedidos no Município de Canindé – 1999

PROJETOS	ALIMENTAÇÃO				FOMENTO				HABITAÇÃO				TT Liberados	TT Pagos
	Cred. Liberados		Cred. Pagos		Cred. Liberados		Cred. Pagos		Cred. Liberados		Cred. Pagos			
	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor		
PA GROSSOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA IPUEIRA DA VACA	0	0	0	0	0	0	0	0	55	137.500	55	137.500	137.500	137.500
PA CAC.DE DENTRO/T. IRMÃOS	0	0	0	0	0	0	0	0	16	40.000	16	40.000	40.000	40.000
PA FAZENDA SERROTE	0	0	0	0	0	0	0	0	100	250.000	93	232.500	250.000	232.500
PA LAGOA VERDE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA FAZENDA SUIÇA	0	0	0	0	0	0	0	0	10	25.000	10	25.000	25.000	25.000
PA TIRACANGA/LOGRADOURO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA GUARANI/BOM LUGAR	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA ARMADORES	0	0	0	0	0	0	0	0	3	7.500	3	7.500	7.500	7.500
PA SANTA HELENA	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2.500	1	2.500	2.500	2.500
PA POÇO/RIACHO DAS FLORES	3	1.200	3	1.200	3	3.075	3	3.075	0	0	0	0	4.275	4.275
PA TRANSVAL/PAU DE LEITE	8	3.200	8	3.200	8	8.200	8	8.200	0	0	0	0	11.400	11.400
PA BAIXA DA AREIA	5	2.000	5	2.000	5	5.125	5	5.125	0	0	0	0	7.125	7.125
PA VARZANTE DO CURU	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2.500	1	2.500	2.500	2.500
PA ENTRE RIOS	0	0	0	0	0	0	0	0	60	150.000	60	150.000	150.000	150.000
PA CARNAUBAL	0	0	0	0	0	0	0	0	60	150.000	60	150.000	150.000	150.000
PA ROCILÂNDIA	35	14.000	34	13.600	35	35.875	34	34.850	32	80.000	32	80.000	129.875	128.450
PA SÃO PAULO	90	36.000	90	36.000	90	92.250	90	92.250	0	0	0	0	128.250	128.250
TOTAL	**141**	**56.400**	**140**	**56.000**	**141**	**144.525**	**140**	**143.500**	**338**	**845.000**	**331**	**827.500**	**1.045.925**	**1.027.000**

Valor crédito alimentação= R$ 400,00
Valor crédito fomento= R$ 1.025,00
Valor crédito habitação= R$ 2.500,00
Fonte: Superintendência Regional do INCRA/CE. Relatório Gerencial 2004

Quadro G-5
Créditos Concedidos no Município de Canindé – 2000

PROJETOS	APOIO				MAT. CONSTRUÇÃO				TT Liberados	TT Pagos
	Cred. Liberados		Cred. Pagos		Cred. Liberados		Cred. Pagos			
	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor		
PA FRAZÃO		0		0		0		0	0	0
PA GROSSOS		0		0	4	2.800	4	2.800	2.800	2.800
PA GUARANI/BOM LUGAR		0		0		0		0	0	0
PA IMBURANAS/1º DE MAIO	27	18.900	27	18.900	27	18.900	27	18.900	37.800	37.800
PA IPUEIRA DA VACA		0		0	19	13.300	19	13.300	13.300	13.300
PA LOGRADOURO/UBIRAÇU	68	47.600	68	47.600		0		0	47.600	47.600
PA RANCHO PRIMAVERA	24	16.800	24	16.800	21	14.700	21	14.700	31.500	31.500
PA SANTANA DA CAL	24	16.800	24	16.800	24	16.800	24	16.800	33.600	33.600
PA SOUZA	55	38.500	55	38.500	56	39.200	56	39.200	77.700	77.700
TOTAL	**198**	**138.600**	**198**	**138.600**	**151**	**105.700**	**151**	**105.700**	**244.300**	**244.300**

Valor Crédito Apoio = R$ 700,00

Valor Crédito Material de Construção = R$ 700,00

Fonte: Superintendência Regional do INCRA / CE. Relatório Gerencial 2004.

Quadro G-6
Créditos Concedidos no Município de Canindé – 2001

PROJETOS	APOIO				MAT CONSTRUÇÃO				TT Liberados	TT Pagos
	Cred. Liberados		Cred. Pagos		Cred. Liberados		Cred. Pagos			
	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor		
PA ALEGRES	1	1.400	1	1.400	0	0	0	0	1.400	1.400
PA ARMADORES	1	1.400	1	1.400	0	0	0	0	1.400	1.400
PA CAC.DE DENTRO/T. IRMÃOS	3	4.200	3	4.200	0	0	0	0	4.200	4.200
PA CARNAUBAL	2	2.800	2	2.800	0	0	0	0	2.800	2.800
PA ENTRE RIOS	1	1.400	1	1.400	0	0	0	0	1.400	1.400
PA FAZENDA SUIÇA	16	22.400	16	22.400	0	0	0	0	22.400	22.400
PA FRAZÃO	19	26.600	19	26.600	1	2.500	1	2.500	29.100	29.100
PA GROSSOS	4	5.600	4	5.600	0	0	0	0	5.600	5.600
PA GUARANI/BOM LUGAR	1	1.400	1	1.400	0	0	0	0	1.400	1.400
PA IPIRANGA	0	0	0	0	1	2.500	1	2.500	2.500	2.500
PA JACURUTU	17	23.800	17	23.800	5	12.500	5	12.500	36.300	36.300
PA LAGOA VERDE	10	14.000	10	14.000	1	2.500	1	2.500	16.500	16.500
PA LOGRADOURO/UBIRAÇU	0	0	0	0	2	5.000	2	5.000	5.000	5.000
PA NOJOSA	0	0	0	0	3	7.500	3	7.500	7.500	7.500
PA SANTA HELENA	1	1.400	1	1.400	0	0	0	0	1.400	1.400
PA TIRACANGA/LOGRADOURO	9	12.600	9	12.600	1	2.500	1	2.500	15.100	15.100
PA VARZANTE DO CURU	1	1.400	1	1.400	0	0	0	0	1.400	1.400
TOTAL	**86**	**120.400**	**86**	**120.400**	**14**	**35.000**	**14**	**35.000**	**155.400**	**155.400**

Valor Crédito Apoio = R$ 1.400,00

Valor Crédito Material de Construção = R$ 2.500,00

Fonte: Superintendência Regional do INCRA / CE. Relatório Gerencial 2004.

Quadro G-7
Créditos Concedidos no Município de Canindé – 2002

PROJETOS	APOIO				MAT CONSTRUÇÃO				TT Liberados	TT Pagos
	Cred. Liberados		Cred. Pagos		Cred. Liberados		Cred. Pagos			
	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor		
PA ALEGRES	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA ARMADORES	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA BAIXA DA AREIA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA GUARANI/BOM LUGAR	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA IMBURANAS/1º DE MAIO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA IPIRANGA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA IPUEIRA DA VACA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA JACURUTU	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA LAGOA VERDE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA LOGRADOURO/UBIRAÇU	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA MONTE OREBE	32	48.000	32	48.000	32	96.000	32	96.000	144.000	144.000
PA NOJOSA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA POÇO/RIACHO DAS FLORES	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA RANCHO PRIMAVERA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA ROCILÂNDIA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA SANTA HELENA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA SANTANA DA CAL	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA SÃO PAULO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA SOUZA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA TIRACANGA/LOGRADOURO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA TODOS OS SANTOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA TRANSVAL/PAU DE LEITE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA VARZANTE DO CURU	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL	**32**	**48.000**	**32**	**48.000**	**32**	**96.000**	**32**	**96.000**	**144.000**	**144.000**

Valor do Crédito Apoio= R$ 1.500,00
Valor Material de Construção= R$ 3.000,00
Fonte: Superintendência Regional do INCRA/CE. Relatório Gerencial 2004

Quadro H-1
Créditos Concedidos no Município de Independência – 1995

PROJETOS	ALIMENTAÇÃO				FOMENTO				HABITAÇÃO				TT Liberados	TT Pagos
	Cred. Liberados		Cred. Pagos		Cred. Liberados		Cred. Pagos		Cred. Liberados		Cred. Pagos			
	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor		
PA ANICETO	0	0	0	0	0	0	0	0	20	36.000	0	0	36.000	0
PA FLORESTA	0	0	0	0	0	0	0	0	25	45.000	0	0	45.000	0
PA ORIENTE	0	0	0	0	0	0	0	0	20	36.000	0	0	36.000	0
TOTAL	**0**	**0**		**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**65**	**117.000**	**0**	**0**	**117.000**	**0**

Valor Crédito Alimentação = R$ 240,00

Valor Crédito Fomento = R$ 600,00

Valor Crédito Habitação = R$ 1.800,00

Fonte: Superintendência Regional do INCRA / CE. Relatório Gerencial 2004.

Quadro H-2
Créditos Concedidos no Município de Independência – 1996

PROJETOS	ALIMENTAÇÃO				FOMENTO				HABITAÇÃO				TT Liberados	TT Pagos
	Cred. Liberados		Cred. Pagos		Cred. Liberados		Cred. Pagos		Cred. Liberados		Cred. Pagos			
	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor		
PA FLORESTA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA ORIENTE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA ANICETO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA JUAZEIRO	78	26.520	0	0	78	57.720	0	0	50	100.000	0	0	184.240	0
PA CACHOEIRA DO FOGO	67	22.780	0	0	67	49.580	0	0	40	80.000	0	0	152.360	0
PA SÃO JOAQUIM II	81	27.540	0	0	81	59.940	0	0	0	0	0	0	87.480	0
TOTAL	**226**	**76.840**	**0**	**0**	**226**	**167.240**	**0**	**0**	**90**	**180.000**	**0**	**0**	**424.080**	**0**

Valor Crédito Alimentação = R$ 340,00

Valor Crédito Fomento = R$ 740,00

Valor Crédito Habitação = R$ 2.000,00

Fonte: Superintendência Regional do INCRA / CE. Relatório Gerencial 2004.

Quadro H-3
Créditos Concedidos no Município de Independência – 1997

PROJETOS	ALIMENTAÇÃO				FOMENTO				HABITAÇÃO				TT Liberados	TT Pagos
	Cred. Liberados		Cred. Pagos		Cred. Liberados		Cred. Pagos		Cred. Liberados		Cred. Pagos			
	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor		
PA ANICETO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA CACHOEIRA DO FOGO	0	0	0	0	0	0	0	0	25	50.000	25	50.000	50.000	50.000
PA FLORESTA	0	0	0	0	0	0	0	0	15	30.000	15	30.000	30.000	30.000
PA JUAZEIRO	0	0	0	0	0	0	0	0	24	48.000	24	48.000	48.000	48.000
PA MUQUÉM	25	8.500	25	8.500	25	18.500	25	18.500	0	0	0	0	27.000	27.000
PA ORIENTE	0	0	0	0	0	0	0	0	13	26.000	13	26.000	26.000	26.000
PA PINTADA/SANTANA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA SÃO JOAQUIM II	0	0	0	0	0	0	0	0	100	200.000	100	200.000	200.000	200.000
PA VÁRZEA DA CACIMBA	42	14.280	42	14.280	42	31.080	42	31.080	0	0	0	0	45.360	45.360
TOTAL	**67**	**22.780**	**67**	**22.780**	**67**	**49.580**	**67**	**49.580**	**177**	**354.000**	**177**	**354.000**	**426.360**	**426.360**

Valor Crédito Alimentação = R$ 340,00

Valor Crédito Fomento = R$ 740,00

Valor Crédito Habitação = R$ 2.000,00

Fonte: Superintendência Regional do INCRA / CE. Relatório Gerencial 2004.

Quadro H-4
Créditos Concedidos no Município de Independência – 1998

PROJETOS	ALIMENTAÇÃO				FOMENTO				HABITAÇÃO				TT Liberados	TT Pagos
	Cred. Liberados		Cred. Pagos		Cred. Liberados		Cred. Pagos		Cred. Liberados		Cred. Pagos			
	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor		
PA ALTA MIRA	30	10.200	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10.200	0
PA ANICETO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA CACHOEIRA DO FOGO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA FLORESTA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA JUAZEIRO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA MUQUÉM	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA ORIENTE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA PINTADA/SANTANA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA SÃO JOAQUIM II	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA VÁRZEA DA CACIMBA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL	**30**	**10.200**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**10.200**	**0**

Valor Crédito Alimentação = R$ 340,00

Valor Crédito Fomento = R$ 740,00

Valor Crédito Habitação = R$ 2.000,00

Fonte: Superintendência Regional do INCRA / CE. Relatório Gerencial 2004.

Quadro H-5
Créditos Concedidos no Município de Independência – 1999

PROJETOS	ALIMENTAÇÃO				FOMENTO				HABITAÇÃO				TT Liberados	TT Pagos
	Cred. Liberados		Cred. Pagos		Cred. Liberados		Cred. Pagos		Cred. Liberados		Cred. Pagos			
	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor		
PA ALTA MIRA	30	12.000	30	12.000	30	30.750	30	30.750	30	75.000	30	75.000	117.750	117.750
PA ANICETO	0	0	0	0	0	0	0	0	20	50.000	20	50.000	50.000	50.000
PA CACHOEIRA DO FOGO	15	6.000	15	6.000	15	15.375	15	15.375	2	5.000	17	42.500	26.375	63.875
PA FLORESTA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA JUAZEIRO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA MUQUÉM	0	0	0	0	0	0	0	0	28	70.000	28	70.000	70.000	70.000
PA ORIENTE	0	0	0	0	0	0	0	0	3	7.500	3	7.500	7.500	7.500
PA PINTADA/SANTANA	43	17.200	43	17.200	43	44.075	43	44.075	43	107.500	43	107.500	168.775	168.775
PA SÃO JOAQUIM II	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA VÁRZEA DA CACIMBA	0	0	0	0	0	0	0	0	42	105.000	42	105.000	105.000	105.000
TOTAL	**88**	**35.200**	**88**	**35.200**	**88**	**90.200**	**88**	**90.200**	**168**	**420.000**	**183**	**457.500**	**545.400**	**582.900**

Valor Crédito Alimentação = R$ 400,00

Valor Crédito Fomento = R$ 1.025,00

Valor Crédito Habitação = R$ 2.500,00

Fonte: Superintendência Regional do INCRA / CE. Relatório Gerencial 2004.

Quadro H-6
Créditos Concedidos no Município de Independência – 2001

PROJETOS	APOIO				MAT CONSTRUÇÃO				TT Liberados	TT Pagos
	Cred. Liberados		Cred. Pagos		Cred. Liberados		Cred. Pagos			
	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor		
PA ALTA MIRA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA ANICETO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA CACHOEIRA DO FOGO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA FLORESTA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA JUAZEIRO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA MUQUÉM	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA ORIENTE	4	5.600	4	5.600	3	7.500	3	7.500	13.100	13.100
PA PINTADA/SANTANA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA SÃO JOAQUIM II	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA VÁRZEA DA CACIMBA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL	**4**	**5.600**	**4**	**5.600**	**3**	**7.500**	**3**	**7.500**	**13.100**	**13.100**

Valor Crédito Apoio = R$ 1.400,00

Valor Crédito Material de Construção = R$ 2.500,00

Fonte: Superintendência Regional do INCRA / CE. Relatório Gerencial 2004.

Quadro I-1
Créditos Concedidos no Município de Quixeramobim – 1995

PROJETOS	ALIMENTAÇÃO				FOMENTO				HABITAÇÃO				TT Liberados	TT Pagos
	Cred. Liberados		Cred. Pagos		Cred. Liberados		Cred. Pagos		Cred. Liberados		Cred. Pagos			
	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor		
PA MUXURÉ VELHO/SÃO JOÃO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA RECREIO	0	0	0	0	0	0	0	0	30	54.000	0	0	54.000	0
TOTAL	**0**	**0**			**0**	**0**			**30**	**54.000**			**54.000**	**0**

Valor Crédito Alimentação = R$ 240,00

Valor Crédito Fomento = R$ 600,00

Valor Crédito Habitação = R$ 1.800,00

Fonte: Superintendência Regional do INCRA / CE. Relatório Gerencial 2004.

Quadro I-2
Créditos Concedidos no Município de Quixeramobim – 1996

PROJETOS	ALIMENTAÇÃO				FOMENTO				HABITAÇÃO				TT Liberados	TT Pagos
	Cred. Liberados		Cred. Pagos		Cred. Liberados		Cred. Pagos		Cred. Liberados		Cred. Pagos			
	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor		
PA MUXURÉ VELHO/SÃO JOÃO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA RECREIO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA TANQUINHO	83	28.220	0	0	83	61.420	0	0	50	100.000	0	0	189.640	0
TOTAL	**83**	**28.220**	**0**	**0**	**83**	**61.420**	**0**	**0**	**50**	**100.000**	**0**	**0**	**189.640**	**0**

Valor Crédito Alimentação = R$ 340,00

Valor Crédito Fomento = R$ 740,00

Valor Crédito Habitação = R$ 2.000,00

Fonte: Superintendência Regional do INCRA / CE. Relatório Gerencial 2004.

Quadro I-3
Créditos Concedidos no Município de Quixeramobim – 1997

PROJETOS	ALIMENTAÇÃO				FOMENTO				HABITAÇÃO				TT Liberados	TT Pagos
	Cred. Liberados		Cred. Pagos		Cred. Liberados		Cred. Pagos		Cred. Liberados		Cred. Pagos			
	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor		
PA CONQ. DA LIBERD./MARAQUETÁ	60	20.400	60	20.400	60	44.400	60	44.400		0		0	64.800	64.800
PA MUXURÉ VELHO/SÃO JOÃO		0		0		0		0	11	22.000	11	22.000	22.000	22.000
PA RECREIO		0		0		0		0	20	40.000	20	40.000	40.000	40.000
PA RENASCER CANUDOS/QUININ	218	74.120	199	67.660	218	161.320	199	147.260		0		0	235.440	214.920
PA TANQUINHO		0		0		0		0	30	60.000	28	56.000	60.000	56.000
TOTAL	**278**	**94.520**	**259**	**88.060**	**278**	**205.720**	**259**	**191.660**	**61**	**122.000**	**59**	**118.000**	**422.240**	**397.720**

Valor Crédito Alimentação = R$ 340,00

Valor Crédito Fomento = R$ 740,00

Valor Crédito Habitação = R$ 2.000,00

Fonte: Superintendência Regional do INCRA / CE. Relatório Gerencial 2004.

Quadro I-4
Créditos Concedidos no Município de Quixeramobim – 1998

PROJETOS	ALIMENTAÇÃO				FOMENTO				HABITAÇÃO				TT Liberados	TT Pagos
	Cred. Liberados		Cred. Pagos		Cred. Liberados		Cred. Pagos		Cred. Liberados		Cred. Pagos			
	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor		
PA ALEGRE	35	11.900	35	11.900	35	25.900	35	25.900		0		0	37.800	37.800
PA CARAÍBAS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA CONQ. DA LIBERD./MARAQUETÁ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA MUXURÉ VELHO/SÃO JOÃO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA PARELHAS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA RECREIO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA RENASCER CANUDOS/QUININ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA SANTA ELIZA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA TANQUINHO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL	**35**	**11.900**	**35**	**11.900**	**35**	**25.900**	**35**	**25.900**	**0**	**0**	**0**	**0**	**37.800**	**37.800**

Valor Crédito Alimentação = R$ 340,00

Valor Crédito Fomento = R$ 740,00

Valor Crédito Habitação = R$ 2.000,00

Fonte: Superintendência Regional do INCRA / CE. Relatório Gerencial 2004.

Quadro I-5
Créditos Concedidos no Município de Quixeramobim – 1999

PROJETOS	ALIMENTAÇÃO				FOMENTO				HABITAÇÃO				TT Liberados	TT Pagos
	Cred. Liberados		Cred. Pagos		Cred. Liberados		Cred. Pagos		Cred. Liberados		Cred. Pagos			
	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor		
PA ALEGRE	35	14.000	35	14.000	35	35.875	35	35.875	0	0	0	0	49.875	49.875
PA CARAÍBAS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA CONQ. DA LIBERD./MARAQUETÁ	0	0	0	0	0	0	0	0	60	150.000	60	150.000	150.000	150.000
PA MUXURÉ VELHO/SÃO JOÃO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA PARELHAS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA RECREIO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA RENASCER CANUDOS/QUININ	0	0	0	0	0	0	0	0	173	432.500	173	432.500	432.500	432.500
PA SANTA ELIZA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA TANQUINHO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA VISTA ALEGRE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL	**35**	**14.000**	**35**	**14.000**	**35**	**35.875**	**35**	**35.875**	**233**	**582.500**	**233**	**582.500**	**632.375**	**632.375**

Valor Crédito Alimentação = R$ 400,00

Valor Crédito Fomento = R$ 1.025,00

Valor Crédito Habitação = R$ 2.500,00

Fonte: Superintendência Regional do INCRA / CE. Relatório Gerencial 2004.

Quadro I-6
Créditos Concedidos no Município de Quixeramobim – 2000

PROJETOS	APOIO				MAT. CONSTRUÇÃO				TT Liberados	TT Pagos
	Cred. Liberados		Cred. Pagos		Cred. Liberados		Cred. Pagos			
	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor		
PA ALEGRE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA CARAÍBAS	79	55.300	79	55.300	0	0	0	0	55.300	55.300
PA CONQ. DA LIBERD./MARAQUETÁ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA MUXURÉ VELHO/SÃO JOÃO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA PARELHAS	45	31.500	45	31.500	8	5.600	8	5.600	37.100	37.100
PA RECREIO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA RENASCER CANUDOS/QUININ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA SANTA ELIZA	113	79.100	113	79.100	27	18.900	27	18.900	98.000	98.000
PA TANQUINHO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA VISTA ALEGRE	25	17.500	25	17.500	0	0	0	0	17.500	17.500
TOTAL	**262**	**183.400**	**262**	**183.400**	**35**	**24.500**	**35**	**24.500**	**207.900**	**207.900**

Valor Crédito Apoio = R$ 700,00

Valor Crédito Material de Construção = R$ 700,00

Fonte: Superintendência Regional do INCRA / CE. Relatório Gerencial 2004.

Quadro I-7
Créditos Concedidos no Município de Quixeramobim – 2001

PROJETOS	APOIO				MAT CONSTRUÇÃO				TT Liberados	TT Pagos
	Cred. Liberados		Cred. Pagos		Cred. Liberados		Cred. Pagos			
	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor		
PA ALEGRE	0	0	0	0	1	2.500	1	2.500	2.500	2.500
PA CARAÍBAS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA CONQ. DA LIBERD./MARAQUETÁ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA MUXURÉ VELHO/SÃO JOÃO	18	25.200	18	25.200	0	0	0	0	25.200	25.200
PA PARELHAS	0	0	0	0	3	7.500	3	7.500	7.500	7.500
PA RECREIO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA RENASCER CANUDOS/QUININ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA SANTA ELIZA	0	0	0	0	2	5.000	2	5.000	5.000	5.000
PA TANQUINHO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA VISTA ALEGRE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL	**18**	**25.200**	**18**	**25.200**	**6**	**15.000**	**6**	**15.000**	**40.200**	**40.200**

Valor Crédito Apoio = R$ 1.400,00

Valor Crédito Material de Construção = R$ 2.500,00

Fonte: Superintendência Regional do INCRA / CE. Relatório Gerencial 2004.

Quadro J-1
Créditos Concedidos no Município de Santa Quitéria – 1995

PROJETOS	ALIMENTAÇÃO				FOMENTO				HABITAÇÃO				TT Liberados	TT Pagos
	Cred. Liberados		Cred. Pagos		Cred. Liberados		Cred. Pagos		Cred. Liberados		Cred. Pagos			
	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor		
PA SACO DO BELÉM	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA UBÁ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA RAPOSA/VÁRZEA DA CRUZ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA GROAÍRAS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA MORRINHOS	0	0	0	0	0	0	0	0	20	36.000	0	0	36.000	0
PA CARNAUBINHA/GALANTE	23	5.520	0	0	23	13.800	0	0	22	39.600	0	0	58.920	0
PA SACO DOS BOIS	39	9.360	0	0	39	23.400	0	0	20	36.000	0	0	68.760	0
TOTAL	**62**	**14.880**	**0**	**0**	**62**	**37.200**	**0**	**0**	**62**	**111.600**	**0**	**0**	**163.680**	**0**

Valor Crédito Alimentação = R$ 240,00

Valor Crédito Fomento = R$ 600,00

Valor Crédito Habitação = R$ 1.800,00

Fonte: Superintendência Regional do INCRA / CE. Relatório Gerencial 2004.

Quadro J-2
Créditos Concedidos no Município de Santa Quitéria – 1996

PROJETOS	ALIMENTAÇÃO				FOMENTO				HABITAÇÃO				TT Liberados	TT Pagos
	Cred. Liberados		Cred. Pagos		Cred. Liberados		Cred. Pagos		Cred. Liberados		Cred. Pagos			
	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor		
PA ALEGRE/TATAJUBA	48	16.320	0	0	48	35.520	0	0	48	96.000	0	0	147.840	0
PA BATOQUE	19	6.460	0	0	18	13.320	0	0	0	0	0	0	19.780	0
PA CARNAUBINHA/GALANTE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA GROAÍRAS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA GROSSOS/SANTANA	34	11.560	0	0	34	25.160	0	0	24	48.000	0	0	84.720	0
PA MORRINHOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA NOVA BRASÍLIA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA PIABAS	0	0	0	0	0	0	0	0	11	22.000	0	0	22.000	0
PA QUIXABA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA RAPOSA/VÁRZEA DA CRUZ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA RIACHO NOVO	35	11.900	0	0	35	25.900	0	0	20	40.000	0	0	77.800	0
PA SACO DO BELÉM	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA SACO DOS BOIS	0	0	0	0	0	0	0	0	20	40.000	0	0	40.000	0
PA UBÁ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL	**136**	**46.240**	**0**	**0**	**135**	**99.900**	**0**	**0**	**123**	**246.000**	**0**	**0**	**392.140**	**0**

Valor Crédito Alimentação = R$ 340,00

Valor Crédito Fomento = R$ 740,00

Valor Crédito Habitação = R$ 2.000,00

Fonte: Superintendência Regional do INCRA / CE. Relatório Gerencial 2004.

Quadro J-3
Créditos Concedidos no Município de Santa Quitéria – 1997

PROJETOS	ALIMENTAÇÃO				FOMENTO				HABITAÇÃO				TT Liberados	TT Pagos
	Cred. Liberados		Cred. Pagos		Cred. Liberados		Cred. Pagos		Cred. Liberados		Cred. Pagos			
	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor		
PA CARNAUBINHA/GALANTE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA GROAÍRAS	0	0	0	0	0	0	0	0	21	42.000	21	42.000	42.000	42.000
PA GROSSOS/SANTANA	0	0	0	0	0	0	0	0	10	20.000	7	14.000	20.000	14.000
PA MORRINHOS	0	0	0	0	0	0	0	0	13	26.000	13	26.000	26.000	26.000
PA NOVA BRASÍLIA	25	8.500	24	8.160	25	18.500	24	17.760	24	48.000	24	48.000	75.000	73.920
PA PIABAS	106	36.040	106	36.040	106	78.440	106	78.440	106	212.000	106	212.000	326.480	326.480
PA QUIXABA	35	11.900	26	8.840	35	25.900	26	19.240	28	56.000	26	52.000	93.800	80.080
PA RAPOSA/VÁRZEA DA CRUZ	0	0	0	0	0	0	0	0	27	54.000	27	54.000	54.000	54.000
PA RIACHO NOVO	0	0	0	0	0	0	0	0	15	30.000	15	30.000	30.000	30.000
PA SACO DO BELÉM	0	0	0	0	0	0	0	0	40	80.000	40	80.000	80.000	80.000
PA SACO DOS BOIS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA UBÁ	0	0	0	0	0	0	0	0	14	28.000	14	28.000	28.000	28.000
TOTAL	**166**	**56.440**	**156**	**53.040**	**166**	**122.840**	**156**	**115.440**	**298**	**596.000**	**293**	**586.000**	**775.280**	**754.480**

Valor Crédito Alimentação = R$ 340,00

Valor Crédito Fomento = R$ 740,00

Valor Crédito Habitação = R$ 2.000,00

Fonte: Superintendência Regional do INCRA / CE. Relatório Gerencial 2004.

Quadro J-4
Créditos Concedidos no Município de Santa Quitéria – 1999

PROJETOS	ALIMENTAÇÃO				FOMENTO				HABITAÇÃO				TT Liberados	TT Pagos
	Cred. Liberados		Cred. Pagos		Cred. Liberados		Cred. Pagos		Cred. Liberados		Cred. Pagos			
	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor		
PA ALEGRE/TATAJUBA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA BATOQUE	0	0	0	0	0	0	0	0	12	30.000	12	30.000	30.000	30.000
PA CARNAUBINHA/GALANTE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA GROAÍRAS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA GROSSOS/SANTANA	0	0	0	0	0	0	0	0	3	7.500	3	7.500	7.500	7.500
PA JUÁ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA MORRINHOS	0	0	0	0	0	0	0	0	2	5.000	2	5.000	5.000	5.000
PA NOVA BRASÍLIA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA PARAÍSO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA PIABAS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA QUIXABA	0	0	0	0	0	0	0	0	2	5.000	2	5.000	5.000	5.000
PA RAPOSA/VÁRZEA DA CRUZ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA RIACHO NOVO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA SACO DO BELÉM	100	40.000	100	40.000	65	66.625	65	66.625	156	390.000	156	390.000	496.625	496.625
PA SACO DOS BOIS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA SANTA MARIA II	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA UBÁ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL	**100**	**40.000**	**100**	**40.000**	**65**	**66.625**	**65**	**66.625**	**175**	**437.500**	**175**	**437.500**	**544.125**	**544.125**

Valor Crédito Alimentação = R$ 400,00

Valor Crédito Fomento = R$ 1.025,00

Valor Crédito Habitação = R$ 2.500,00

Fonte: Superintendência Regional do INCRA / CE. Relatório Gerencial 2004.

Quadro J-5
Créditos Concedidos no Município de Santa Quitéria – 2000

PROJETOS	APOIO				MAT. CONSTRUÇÃO				TT Liberados	TT Pagos
	Cred. Liberados		Cred. Pagos		Cred. Liberados		Cred. Pagos			
	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor		
PA ALEGRE/TATAJUBA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA BATOQUE	0	0	0	0	2	1.400	2	1.400	1.400	1.400
PA CARNAUBINHA/GALANTE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA GROAÍRAS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA GROSSOS/SANTANA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA JUÁ	182	127.400	182	127.400	0	0	0	0	127.400	127.400
PA MORRINHOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA NOVA BRASÍLIA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA PARAÍSO	22	15.400	22	15.400	20	14.000	20	14.000	29.400	29.400
PA PIABAS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA QUIXABA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA RAPOSA/VÁRZEA DA CRUZ	0	0	0	0	1	700	1	700	700	700
PA RIACHO NOVO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA SACO DO BELÉM	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA SACO DOS BOIS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA SANTA MARIA II	33	23.100	33	23.100	35	24.500	35	24.500	47.600	47.600
PA UBÁ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL	**237**	**165.900**	**237**	**165.900**	**58**	**40.600**	**58**	**40.600**	**206.500**	**206.500**

Valor Crédito Apoio = R$ 700,00

Valor Crédito Material de Construção = R$ 700,00

Fonte: Superintendência Regional do INCRA / CE. Relatório Gerencial 2004.

Quadro J-6
Créditos Concedidos no Município de Santa Quitéria – 2001

PROJETOS	APOIO				MAT CONSTRUÇÃO				TT Liberados	TT Pagos
	Cred. Liberados		Cred. Pagos		Cred. Liberados		Cred. Pagos			
	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor		
PA ALEGRE/TATAJUBA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA BATOQUE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA CARNAUBINHA/GALANTE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA GROAÍRAS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA GROSSOS/SANTANA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA JUÁ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA MORRINHOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA NOVA BRASÍLIA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA PIABAS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA QUIXABA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA RAPOSA/VÁRZEA DA CRUZ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA RIACHO NOVO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA SACO DO BELÉM	0	0	0	0	1	2.500	1	2.500	2.500	2.500
PA SACO DOS BOIS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA SANTA MARIA II	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA UBÁ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL	**0**	**0**	**0**	**0**	**1**	**2.500**	**1**	**2.500**	**2.500**	**2.500**

Valor Crédito Apoio = R$ 1.400,00

Valor Crédito Material de Construção = R$ 2.500,00

Fonte: Superintendência Regional do INCRA / CE. Relatório Gerencial 2004.

Quadro J-7
Créditos Concedidos no Município de Santa Quitéria – 2002

PROJETOS	APOIO				MAT CONSTRUÇÃO				TT Liberados	TT Pagos
	Cred. Liberados		Cred. Pagos		Cred. Liberados		Cred. Pagos			
	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor	Fam.	Valor		
PA ALEGRE/TATAJUBA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA BARRA DO JUÁ	48	72.000	48	72.000	26	78.000	26	78.000	150.000	150.000
PA BATOQUE	16	24.000	16	24.000	0	0	0	0	24.000	24.000
PA CARNAUBINHA/GALANTE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA GROAÍRAS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA GROSSOS/SANTANA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA JUÁ	18	27.000	18	27.000	0	0	0	0	27.000	27.000
PA MORRINHOS	8	12.000	8	12.000	0	0	0	0	12.000	12.000
PA NOVA BRASÍLIA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA PARAÍSO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA PIABAS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA QUIXABA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA RAPOSA/VÁRZEA DA CRUZ	29	43.500	29	43.500	0	0	0	0	43.500	43.500
PA RIACHO NOVO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA SACO DO BELÉM	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA SACO DOS BOIS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA SANTA MARIA II	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PA UBÁ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL	**119**	**178.500**	**119**	**178.500**	**26**	**78.000**	**26**	**78.000**	**256.500**	**256.500**

Valor Crédito Apoio = R$ 1.500,00

Valor Crédito Material de Construção = R$ 3.000,00

Fonte: Superintendência Regional do INCRA / CE. Relatório Gerencial 2004.