

PROJETO ÁRIDAS

# Uma Estratégia de Desenvolvimento Sustentável para o Nordeste



GT IV - ORGANIZAÇÃO DO ESPAÇO REGIONAL E AGRICULTURA  
GT 4.6 - A QUESTÃO FUNDIÁRIA NO NORDESTE  
FRENTE A UMA PROPOSTA DE  
DESENVOLVIMENTO SUSTENTADO

**José Garcia Gasques**

VERSÃO FINAL

Dezembro / 94

Coordenação Geral:  
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO,  
ORÇAMENTO E COODENAÇÃO  
DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

711. 2: 63 : 504 (213 . 504)

GASQUES J G ARIDA

V.4 N.6



Ministério da  
Integração Nacional



# PROJETO ÁRIDAS

---



---

# Uma Estratégia de Desenvolvimento Sustentável para o Nordeste



**G IV - ORGANIZAÇÃO DO ESPAÇO REGIONAL E AGRICULTURA**

**GT 4.6 - A QUESTÃO FUNDIÁRIA NO NORDESTE  
FRENTE A UMA PROPOSTA DE  
DESENVOLVIMENTO SUSTENTADO**

**José Garcia Gasques**

Versão Final  
Dezembro/94



# PROJETO ÁRIDAS

---



---

Um esforço colaborativo dos Governos Federal, Estaduais e de Entidades Não-Governamentais, comprometidos com os objetivos do desenvolvimento sustentável no Nordeste.

O ARIDAS conta com o apoio financeiro de Entidades Federais e dos Estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Sergipe e Bahia, particularmente através de recursos do segmento de Estudos do Programa de Apoio ao Governo Federal.

A execução do ARIDAS se dá no contexto da cooperação técnica e institucional entre o Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura-IICA e os Estados, no âmbito do PAPP.

## **ORGANIZAÇÃO**

Coordenação Geral: **Antônio Rocha Magalhães**  
Coordenador Técnico: **Ricardo R. Lima**

### **GTI - RECURSOS NATURAIS E MEIO AMBIENTE**

Coordenador: **Vicente P. P. B. Vieira**

### **GT - II - RECURSOS HÍDRICOS**

Coordenador: **Vicente P. P. B. Vieira**

### **GT III - DESENVOLVIMENTO HUMANO E SOCIAL**

Coordenador: **Amenair Moreira Silva**

### **GT IV - ORGANIZAÇÃO DO ESPAÇO REGIONAL E AGRICULTURA DE SEQUEIRO**

Coordenador: **Charles Curt Meller**

### **GT V - ECONOMIA, CIÊNCIA E TECNOLOGIA**

Coordenador: **Antônio Nilson Craveiro Holanda**

### **GT VI - POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO E MODELO DE GESTÃO**

Coordenador: **Sérgio Cavalcante Buarque**

### **GT VII - INTEGRAÇÃO COM A SOCIEDADE**

Coordenador: **Eduardo Bezerra Neto**

Cooperação Técnica-Institucional IICA: **Carlos L. Miranda** (Coordenador)

## **COORDENAÇÃO GERAL:**

Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação  
da Presidência da República  
Seplan-PR - Esplanada dos Ministérios - Bloco K - sala 849  
Telefones: (061) 215-4132 e 215-4112  
Fax: (061) 225-4032



# PROJETO ÁRIDAS

---



---

## COLEGIADO DIRETOR

**Presidente:** Secretário-Executivo da Seplan-PR

**Secretário:** Coordenador Geral do ARIDAS

**Membros:**

Secretários-Executivos dos Ministérios do Meio ambiente e Amazônia Legal, da Educação e Desportos e da Saúde;

Secretário de planejamento e Avaliação da Seplan-PR;

Secretário de Planejamento do Ministério da Ciência e Tecnologia;

Secretário de Irrigação do Ministério da Integração Regional;

Superintendente da Sudene;

Presidente do Banco do Nordeste do Brasil;

Presidente da Embrapa;

Presidente do IBGE;

presidente do Ibama;

Presidente da Codefasv;

Diretor Geral dos Dnocs;

Presidente do Ipea;

Representante da Fundação Esquel Brasil (Organização Não Governamental)

## CONSELHO REGIONAL

**Membros:**

Secretários de Planejamento dos Estados participantes do ARIDAS;

**Suplentes:** Coordenadores das Unidades Técnicas do PAPP;

Coordenador geral do Aridas;

Representante da Seplan-PR;

Representante da Sudene;

Representante do BNB;

Representante do Ipea;

Representante da Embrapa;

Representante do Codevasf;

Representante da Secretaria de Irrigação do Ministério da Integração Regional;

## COMITÊ TÉCNICO

**Presidente:** Coordenador Geral do aridas;

**Membros:**

Coordenadores de GT Regionais;

Coordenadores Estaduais;

Representante da Seplan-PR;

Representante da Sudene;

Representante da Embrapa;

Representante do IBGE;

Representante do Codevasf;

Representante da Secretaria de Irrigação/MIR;

Representante do DNAEE;

Representante do Dnocs;

Representante do IICA



## SIGLAS UTILIZADAS NO TEXTO

INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária  
UICN - União Mundial para a Natureza  
PNUMA - Programa das Nações Unidas Para o Meio Ambiente  
WWF - Fundo Mundial para a Natureza  
CNMAD - Comissão Mundial Para o Meio Ambiente e Desenvolvimento  
CIMA - Comissão Interministerial para a Preparação da Conferência das Nações Unidas Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento  
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
MIRAD - Ministério da Reforma Agrária e Desenvolvimento  
CONTAG - Confederação dos Trabalhadores na Agricultura  
EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária  
GERA - Grupo Executivo de Reforma Agrária  
IBRA - Instituto Brasileiro de Reforma Agrária  
PROTERRA - Programa de Redistribuição de Terras do Norte e Nordeste  
SUDAM - Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia  
SOBER - Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural  
SUDENE - Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste  
PROCERA - Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária  
PNRA - Plano Nacional de Reforma Agrária  
FINEP - Financiadora de Estudos e Pesquisas  
MAARA - Ministério de Agricultura, Abastecimento e Reforma Agrária  
FAO - Órgão das Nações Unidas para Assuntos de Alimentação e Agricultura  
IPCC - Intergovernmental Panel on Climate Change  
OCB - Organização das Cooperativas Brasileiras

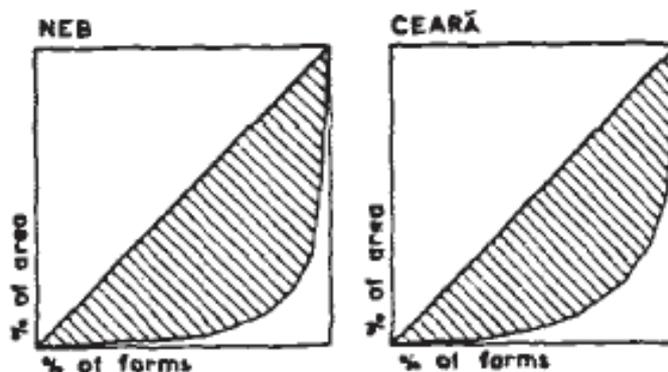


## A QUESTÃO FUNDIÁRIA NO NORDESTE FRENTE A UMA PROPOSTA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTADO

### 1. INTRODUÇÃO

É reconhecido através de vários estudos que a estrutura fundiária no Nordeste é um dos problemas mais sérios a solucionar (Banco Mundial, 1983), e tem-se mantido praticamente sem alteração ao longo de muitas décadas (Hoffmann, 1994). Mais recentemente, as evidências disponíveis mostram, inclusive, que a concentração da renda e da terra na região tem-se agravado (Hoffmann, 1994). Embora alguns indicadores básicos de desenvolvimento tenham realizado algum progresso na última década, o Nordeste permanece com níveis de pobreza semelhantes a países pobres da Ásia e da África (Velloso, 1993). Aponta-se, também, que o maior problema não é representado por suas características climáticas, com predominância de clima semi-árido, mas sim pelas origens sócio-econômicas de sua pobreza (Banco Mundial, 1983).

A concentração fundiária no Nordeste é a mais alta do país. O coeficiente de Gini de concentração da terra, utilizado para medir a desigualdade de uma distribuição, apresenta um valor superior a 0,8, o que indica um grau forte de concentração da posse da terra, já que o valor máximo desse coeficiente é igual a unidade. Para ilustração, apresenta-se abaixo a curva de Lorenz para o Nordeste e para um Estado típico do Semi-Árido, o Ceará. Essa curva tem um formato que revela uma grande desigualdade na distribuição da terra (área hachurecida).



A definição de grandes e pequenas propriedades representa em si um problema complicado, pois no seu entendimento envolve diversas questões. Assumiu-se num estudo editado por Parry, M. e outros (1988) que no Nordeste, em geral uma propriedade tendo mais do que 1.000 ha pode ser considerada grande; entre 100 e 1.000 ha é considerada média, e abaixo de 100 ha é pequena. A área média dos imóveis no Nordeste é de 86,56 ha sendo que este valor é inferior à média do Brasil, de 124,20 ha.



**RECADASTRAMENTO 1992**  
**ÁREA TOTAL POR CATEGORIA DE IMÓVEL**

CATEGORIA DE IMÓVEL	TOTAL DE IMÓVEIS (1)	ÁREA TOTAL (2)	ÁREA MÉDIA (Ha)
<b>B R A S I L</b>			
Minifúndio	3.339.470,0	58.558.293,0	17,5
Empresa Rural	574.943,0	152.502.700,8	265,2
Lat. Explo	1.218.934,0	394.244.710,0	323,4
Lat. Dimensão	233,0	30.732.444,9	131.898,9
Não Classif	13.419,0	2.988.842,0	
<b>TOTAL</b>	<b>5.146.999,0</b>	<b>639.026.990,7</b>	<b>124,2</b>

Fonte: INCRA – Recadastramento 1992

**RECADASTRAMENTO 1992**  
**ÁREA TOTAL POR CATEGORIA DE IMÓVEL**

CATEGORIA DE IMÓVEL	TOTAL DE IMÓVEIS (1)	ÁREA TOTAL (2)	ÁREA MÉDIA (Ha)
<b>N O R D E S T E</b>			
Minifúndio	1.301.865,0	20.430.980,4	15,69
Empresa Rural	68.784,0	18.850.222,4	274,05
Lat. Explo	354.320,0	102.102.770,7	288,17
Lat. Dimensão	83,0	7.663.033,1	92.325,70
Não Classif.	1.911,0	431.649,6	
<b>TOTAL</b>	<b>1.726.963,0</b>	<b>149.478.656,2</b>	<b>86,56</b>

Fonte: INCRA – Recadastramento 1992

A classificação dos imóveis rurais é feita pelo INCRA, seguindo o que estabeleceu o Estatuto da Terra e, deste modo, os imóveis são classificados em 4 categorias: Minifúndio, Empresa Rural, Latifúndio por Exploração e Latifúndio por Dimensão. A análise dos dados dos Recadastramentos mostra uma dinâmica diferente entre essas categorias de imóveis. O que mais chama atenção nas informações cadastrais de 1972 e 1992 no Nordeste é que exceto os Latifúndios por Dimensão, as demais categorias de imóveis sofreram reduções de área média, inclusive a chamada Empresa Rural. Nesta, a área por imóvel passou de 310 ha em 1972 para 274 ha em 1992, embora no Brasil o fenômeno tenha sido o inverso.

O problema fundiário, pelas informações das Estatísticas Cadastrais tem-se agravado no Nordeste, principalmente pela redução da área média dos minifúndios, de 21,67 ha em 1972 para 15,6 ha em 1992, concomitantemente ao aumento acentuado do número desses imóveis. A gravidade dessa situa-

ção pode ser melhor avaliada ao verificar que os minifúndios no Nordeste correspondem a 75,38% dos imóveis rurais, embora possuindo apenas 13,67% da área total (Tabela 2). Há, deste modo, um problema grave a ser resolvido pela política fundiária.

**RECADASTRAMENTO 1992  
DISTRIBUIÇÃO DE TERRAS**

CATEGORIA DE IMÓVEL	TOTAL DE IMÓVEIS (1)	PARTICIPAÇÃO (%)	ÁREA TOTAL (2)	PARTICIPAÇÃO (%)
<b>B R A S I L</b>				
Minifúndio	3.339.470	64,88	58.558.293,0	9,16
Empresa Rural	574.943	11,17	152.502.700,8	23,86
Lat. Explo	1.218.934,0	23,68	394.244.710,0	61,69
Lat. Dimensão	233,0	0,00	30.732.444,9	4,81
Não Classif	13.419,0	0,26	2.988.842,0	0,47
<b>TOTAL</b>	<b>5.146.999,0</b>	<b>100,00</b>	<b>639.026.990,7</b>	<b>100,00</b>

Fonte: INCRA – Recadastramento 1992

**CADASTRAMENTO 1992  
DISTRIBUIÇÃO DE TERRAS**

CATEGORIA DE IMÓVEL	TOTAL DE IMÓVEIS (1)	PARTICIPAÇÃO (%)	ÁREA TOTAL (2)	PARTICIPAÇÃO (%)
<b>N O R D E S T E</b>				
Minifúndio	1.301.865,0	75,38	20.430.980,4	13,67
Empresa Rural	68.784,0	3,98	18.850.222,4	12,61
Lat. Explo	354.320,0	20,52	102.102.770,7	68,31
Lat. Dimensão	83,0	0,00	7.663.033,1	5,13
Não Classif.	1.911,0	0,11	431.649,6	0,29
<b>TOTAL</b>	<b>1.726.963,0</b>	<b>100,00</b>	<b>149.478.656,2</b>	<b>100,00</b>

Fonte: INCRA – Recadastramento 1992

## 2. SUSTENTABILIDADE E CRESCIMENTO

### 2.1 – A colocação do problema

A relação entre sustentabilidade e política fundiária parece uma relação bastante clara de ser percebida. De um lado, sabe-se que a concentração da terra tem resultado em maior pressão sobre a terra, notadamente das populações que ocupam pequenas áreas, enquanto que grandes áreas, aptas para a agricultura e pecuária, nos estratos de maior tamanho, permanecem em grande parte subutilizadas. Por outro lado, o processo de modernização da agricultura tem gerado problemas ambientais, decorrentes da intensificação (sobrecapacidade) e da invasão de áreas e ambientes frágeis e sujeitos à rápida deterioração (Kitamura, 1994).





Para a CNMAD (1988), o desenvolvimento sustentável ocorre quando se satisfaz a necessidade da geração presente sem comprometer as possibilidades das futuras gerações em satisfazer as suas necessidades” (Kitamura, 1994). Outros, como Pearce (1988), acrescentam que o desenvolvimento sustentável deve ser consistente também com um estoque mínimo constante de capital natural sob a forma de quantidades e qualidade de solo, água, floresta, diversidade genética, etc.

Uma atividade é considerada sustentável, se virtualmente puder continuar por tempo indefinido. Entretanto, quando as pessoas qualificam de sustentável uma atividade, o fazem a partir do que sabem no momento. Não pode existir uma garantia absoluta de sustentabilidade a longo prazo, porque existem muitos fatores desconhecidos e imprevisíveis (UICN/PNUMA/WWF, 1991). Ainda segundo esse trabalho, o ensinamento que podemos tirar refletindo sobre essa questão é o seguinte: temos que ser conservadores nas ações que podem afetar o meio ambiente, estudar com profundidade os efeitos dessas ações e assimilar rapidamente os erros cometidos (p. 4).

A Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (WCED) definiu “desenvolvimento sustentável” como um “desenvolvimento que satisfaz as necessidades do presente, sem comprometer a capacidade das gerações futuras para satisfazer as suas” (UICN/PNUMA/WWF, 1991). Esse termo tem sido criticado por sua ambigüidade e porque se presta a interpretações muito diversas, muitas das quais contraditórias. Fala-se, indistintamente de “desenvolvimento sustentável”, “crescimento sustentável” e “utilização sustentável”, como se seus significados fossem idênticos, mas não são. “Crescimento sustentável” é um termo contraditório: nada que é físico pode crescer indefinidamente. “Uso sustentável” somente se aplica aos recursos renováveis: significa sua utilização a um ritmo que não supera a sua capacidade de renovação (UICN/PNUMA/WWF, 1991). No documento “Cuidar la Tierra” – Estratégia para o Futuro da Vida, se utiliza “desenvolvimento sustentável” como sendo aquele onde se consegue “melhorar a qualidade da vida humana sem reduzir a capacidade de cargas dos ecossistemas que a sustentam”. Nesse estudo entende-se que uma economia sustentável é o produto de um desenvolvimento sustentável. Mantém sua base de recursos naturais e pode continuar desenvolvendo-se e adaptando-se mediante o aumento do grau de conhecimento, a organização, e a eficiência técnica e a sabedoria (p. 4).

A concepção de desenvolvimento sustentável, mesmo sendo vaga tem deixado marcas. “Vide, por exemplo, a realização da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (ECO-92), de agenda inspirada no conceito, e especialmente os diversos acordos internacionais negociados no seu âmbito. Entretanto, as dificuldades com a negociação desses acordos, bem como as resistências e delongas para a sua efetiva implementação mostram que o conceito não foi amplamente assimilado, ou que é reduzida a disposição de aceitar sacrifícios. Certamente são consi-

deráveis os obstáculos políticos a uma efetiva implementação do desenvolvimento sustentável”. (Mueller, 1994)

Independente da conceituação que se adote, dos objetivos e justificativas para o desenvolvimento sustentável, os referenciais que orientam sua aplicabilidade variam no tempo e no espaço. Além disso, apesar da preocupação com a conceituação desses termos ser relativamente recente, a preocupação quanto à utilização dos recursos é antiga na história da humanidade (Silva e outros, 1992).

Segundo Mueller (1994), na verdade, a conceituação correta de desenvolvimento sustentável deve incluir três elementos fundamentais: o crescimento econômico, a garantia do atendimento das necessidades básicas dos pobres e desprovidos da geração presente, e a garantia de manutenção da habilidade das gerações futuras de atender às suas necessidades (p. 5). A primeira dessas condições requer o emprego criterioso dos recursos produtivos materiais (naturais ou produzidos) com vistas a assegurar a manutenção do bem-estar ao longo das gerações. A sustentabilidade requer, pois, a preservação do capital social básico. Se isto não acontecer, o bem-estar de umas poucas gerações será obtido às custas do sacrifício de muitas outras, num futuro mais distante. Por isso, o autor coloca a segunda condição (Mueller p. 6).

A análise da sustentabilidade em regiões pobres como o Nordeste, deve levar em conta e reconhecer, “a existência de um processo de causação cumulativa entre as condições de pobreza, degradação ambiental e subdesenvolvimento. As populações pobres em sua luta pela sobrevivência são impelidas a um sobreuso e predação de recursos naturais e do meio ambiente em geral, minando as próprias bases para um desenvolvimento sustentável a longo prazo...” (Kitamura, 1994 p. 27). No semi-árido a sustentabilidade dos produtores rurais está na dependência de dois aspectos principais. Primeiro, é condição necessária a sobrevivência da família rural em condições dignas. Daí a necessidade de geração de uma renda mínima para cobrir as necessidades primárias da família. Segundo, como os atuais sistemas de produção em uso não conseguem gerar uma renda mínima, eles estão sobrevivendo no campo às custas da destruição da natureza, através da venda de caça, lenha, carvão, madeira, etc. (Silva e outros, 1992 p. 2247). Ainda a este respeito o trabalho da CIMA (1991) analisa a questão ambiental no Semi-Árido do Nordeste mostrando problemas que tem surgido pela introdução de novas tecnologias como a irrigação, onde a salinização das águas leva ao abandono dessas áreas.

## 2.2. A Sustentabilidade Econômica

Um ponto que é comum nos conceitos sobre sustentabilidade é a renda auferida pelas pessoas ao longo do tempo, pois esta é uma condição indispensável para a vida humana. Além de seu valor absoluto, na forma de salári-



os ou ganhos de capital, interessa, também, analisar a sua distribuição entre as pessoas. pois deste depende diretamente o nível de vida e de bem-estar.

Os indicadores sobre distribuição de renda na última década mostram, em geral, ter havido uma piora de suas condições para o país.<sup>1</sup> O índice de Gini, que é um indicador de distribuição de renda, mostra que no período 1981 a 1990, seu valor passou de 0,564 para 0,602, indicando um aumento da concentração da renda entre as pessoas ocupadas em todos os trabalhos. Essa tendência ao aumento da concentração ocorreu em todas as regiões do Brasil como se nota pela Tabela 1.

**TABELA 1 – RENDIMENTO**  
**ÍNDICE DE GINI DO RENDIMENTO MENSAL DE TODOS**  
**OS TRABALHOS DAS PESSOAS OCUPADAS COM RENDIMENTO**  
**DE TRABALHO POR GRANDES REGIÕES – 1981-1990**

ANO	ÍNDICE DO RENDIMENTO MENSAL DE TODOS TRABALHOS DAS PESSOAS OCUPADAS COM RENDIMENTO DE TRABALHO					
	Brasil (1)	Grandes Regiões				
		Norte (2)	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
1981	0,564	0,515	0,572	0,547	0,525	0,562
1983	0,584	0,538	0,593	0,567	0,545	0,574
1984	0,584	0,542	0,582	0,571	0,560	0,583
1985	0,594	0,555	0,605	0,576	0,567	0,591
1986	0,584	0,537	0,580	0,569	0,557	0,596
1987	0,589	0,552	0,612	0,564	0,565	0,596
1988	0,613	0,589	0,637	0,588	0,573	0,634
1989	0,630	0,616	0,651	0,606	0,596	0,647
1990	0,602	0,591	0,622	0,578	0,567	0,610

Fonte: IBGE, Pesquisa nacional por amostra de domicílios.

(1) Exclui o rendimento da população da área rural da Região Norte.

(2) Exclui o rendimento da população da área rural

Observando-se ainda esses dados para as 5 grandes Regiões e Brasil, verifica-se que no período 1983-86 as desigualdades no Brasil, no Nordeste e no Centro-Oeste eram semelhantes (magnitudes dos índices são semelhantes). Já no período 1986-90, os índices de Gini para o Nordeste e o Centro-Oeste permanecem sistematicamente acima do valor para o Brasil.

Outro indicador de renda é o rendimento médio mensal de todos os trabalhos das pessoas ocupadas (Tabela 2). Comparando-se os dados da região Nordeste e Brasil verifica-se que ao longo da década de 80 a relação é decrescente.

Enquanto em 1981 o rendimento médio do Nordeste em relação ao do Brasil era de 57,8%, em 1990 passa para 54,5%. Isso significa que houve

<sup>1</sup> Os dados sobre distribuição de renda foram cedidos por Rodolfo Hoffmann

**TABELA 2 – RENDIMENTO**  
**RENDIMENTO MÉDIO MENSAL REAL DE TODOS OS TRABALHOS**  
**DAS PESSOAS OCUPADAS POR GRANDES REGIÕES**  
**(INCLUSIVE PESSOAS OCUPADAS SEM RDMTO) – 1981-1990**

ANO	RENDIMENTO MÉDIO MENSAL DE TODOS OS TRABALHOS DAS PESSOAS OCUPADAS (Cr\$) (1)					
	Grandes Regiões					
	Brasil (2)	Norte (3)	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
1981	24.359	26.899	14.085	31.121	21.819	25.469
1983	20.922	25.059	11.846	26.474	19.358	22.738
1984	20.808	25.293	11.932	25.541	20.608	23.788
1985	24.086	30.142	13.476	29.645	23.841	27.747
1986	34.325	40.115	19.326	41.843	32.559	43.596
1987	26.089	29.916	15.34	32.187	24.520	30.173
1988	25.883	27.168	14.232	32.998	23.512	29.149
1989	30.577	35.882	16.540	38.155	28.995	35.717
1990	24.956	31.133	13.601	30.976	23.753	29.331

Fonte: IBGE, Pesquisa nacional por amostra de domicílios.

(1) Valores inflacionados pelo INPC com base em setembro de 1990.

(2) Exclui o rendimento da população da área rural da Região Norte.

(3) Exclui o rendimento da população da área rural.

uma piora do rendimento médio das pessoas ocupadas no Nordeste em comparação com o Brasil. Significa também dizer que a desigualdade entre as pessoas ocupadas no Nordeste aumentou em relação à média do país.

Considerando, agora, apenas as pessoas ocupadas na Agricultura observa-se que a percentagem de pessoas sem rendimento mostra, em geral, uma tendência ligeiramente decrescente. O Nordeste é a exceção. No Sudeste, Sul e Centro-Oeste a percentagem sem rendimento em 1990 é menor do que em 1981. No Nordeste a percentagem de pessoas sem rendimento em 1990 é maior do que em 1981 (Tabela 3).

Em geral, o rendimento médio em 1990 das pessoas ocupadas na agricultura é substancialmente maior do que era em 1981. A evolução do rendimento médio é relativamente melhor no Centro-Oeste e situa-se sistematicamente 50% ou mais acima do salário mínimo (salário mínimo de agosto de 80). No Nordeste o rendimento médio na agricultura é de 30 a 45% inferior a um salário mínimo (Tabela 4).

Examinando-se as medidas de pobreza constata-se que em todas as regiões a pobreza absoluta em 1990 é maior do que em 1981. As evidências apresentadas por Hoffmann mostram que para as regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste os valores de H (proporção de pobres) e do índice de Sen em 1989 são menores do que em 1981. Entretanto, para o Nordeste essas medi-



**TABELA 3**  
**PORCENTAGEM DE PESSOAS SEM RENDIMENTO DE TODOS OS TRABALHOS ENTRE PESSOAS OCUPADAS NA AGRICULTURA, DE ACORDO COM AS PNAD DE 1981 A 1990.**

ANO	BR*	NE	SE	SUL	CO
81	29.7	25.9	20.9	46.8	20.0
82	29.9	27.3	21.0	46.8	18.7
83	30.2	28.3	20.9	46.5	17.0
84	28.0	26.1	18.8	45.3	15.4
85	28.9	27.5	18.9	45.5	17.3
86	25.6	23.4	18.1	41.2	14.5
87	27.4	24.6	18.7	44.9	18.1
88	27.1	26.5	18.0	41.9	15.8
89	27.6	27.1	17.8	42.2	16.5
90	28.6	28.1	18.5	43.6	17.5

\* Brasil, excluindo Região Norte  
Fonte: Hoffmann, R. (s.d.)

**TABELA 4**  
**RENDIMENTO MÉDIO DE TODOS OS TRABALHOS DE PESSOAS OCUPADAS NA AGRICULTURA DE ACORDO COM AS PNAD DE 1981 A 1990, EM SALÁRIO MÍNIMO DE AGOSTO/80 (deflator = INPC restrito), INCLUINDO AS PESSOAS OCUPADAS SEM RENDIMENTO**

ANO	BR*	NE	SE	SUL	CO
81	1.02	.73	1.29	1.07	1.53
82	.98	.70	1.32	0.99	1.60
83	.93	.65	1.16	0.94	1.46
84	.96	.63	1.25	1.12	1.60
85	1.03	.63	1.35	1.23	1.81
86	1.48	.95	2.00	1.61	2.73
87	1.04	1.67	1.41	1.06	1.87
88	.98	.67	1.32	1.06	1.61
89	1.15	.76	1.50	1.30	2.06
90	.83	.55	1.09	0.88	1.48

\* Brasil, excluindo Região Norte  
Fonte: Hoffmann, R. (s.d.)

das de pobreza em 1989 já são maiores do que em 1981, e crescem substancialmente de 1989 para 1990. Além disso, há uma evolução relativamente mais desfavorável do índice de pobreza de Sen no Nordeste.

Um trabalho apresentado como Tese de Doutorado por Troncoso Leone, Eugênia (1994), onde analisa a pobreza e trabalho na Agricultura no Brasil nos anos 80, mostra que as maiores quantidades de pessoas que deixam a agricultura no Nordeste se verificaram nas menores faixas de renda familiar. A

autora mostra que nessa região o número de famílias agrícolas diminuiu em 80, 4 mil entre 1984 e 1989. Esta redução correspondeu a apenas 2,5% do total de famílias agrícolas que existiam nessa região em 1984. A faixa salarial de até meio salário mínimo foi a que apresentou decréscimo mais expressivo, equivalente a 262,4 mil famílias ou 10,9% das que existiam no Nordeste nesta faixa de renda em 1984 (p. 158). (Tabela 5)

**TABELA 5**  
**VARIAÇÃO ENTRE 1984 E 1989 DO NÚMERO DE CHEFES QUE TRABALHAM NA AGRICULTURA SEGUNDO FAIXAS DE RENDA PER CAPITA, POSIÇÃO NA OCUPAÇÃO E SITUAÇÃO DO DOMICÍLIO, NORDESTE**

Faixas De Renda Familiar Per capita em Salário Mínimo	VARIAÇÃO (89-84) EM MILHARES							
	Total	Empregados Rural Urbano		Conta-Própria Rural Urbano		Empregador Rural Urbano		
até 1/2	-262.4	-81.6	-0.3	-150.3	-28.7	1.7	-3.2	
de 1/2 a 1	40.0	-12.4	-1.1	41.7	-11.5	1.9	-1.6	
mais de 1	126.4	-1.2	4.0	90.6	16.5	7.2	9.3	
sem decl.	15.6	4.9	2.6	6.5	-0.3	1.2	0.7	
Total	-80.4	-90.3	5.2	-11.5	-1.0	12.0	5.2	

Fonte: Tronoso Leone, E. (1994, p. 159)

Outro indicador que está associado à sustentabilidade econômica é o número de pessoas ocupadas na agricultura. A Tabela 6 mostra essa variável para as 5 grandes Regiões e Brasil. Fica clara a distinção entre níveis de desenvolvimento regional pelos dados de emprego, onde o Nordeste emprega quase o dobro do pessoal que o Sudeste e Sul, e cinco a seis vezes mais do que o Centro-Oeste, apesar da produção do Nordeste ser muito inferior a das demais regiões. No Nordeste se concentra a mão-de-obra de mais baixa produtividade na agricultura, e que cada trabalhador é um migrante em potencial, pois há uma tendência quase natural de busca por regiões de maiores salários. Enquanto isso não acontece, há uma pressão sobre a base de recursos da região tornando cada vez mais difícil a sobrevivência. (Tabela 6)

A mão-de-obra ocupada nos minifúndios é um claro exemplo da pressão dos excedentes de população sobre a terra. Para que houvesse um equilíbrio seria necessário ou aumentar a área por pessoa ocupada ou promover uma reconversão nesses pequenos estabelecimentos de modo que se alterasse a base tecnológica e a combinação e tipo de atividades. A Tabela 7 mostra a situação quanto ao pessoal ocupado por categoria de imóvel. Observando o índice de ocupação vê-se que nos minifúndios o pessoal ocupado é 4 vezes superior a média (100 para 25). Há uma clara indicação de excesso de mão-de-obra nesses imóveis e daí decorre toda a impossibilidade de garantir a sustentabilidade nessas pequenas unidades (Tabela 7).

Estudo realizado por técnicos da EMBRAPA e da Fundação Joaquim Nabuco sobre a sustentabilidade no Semi-Árido Brasileiro chegou a resultados bastante importantes para a compreensão dessa questão.



**TABELA 6**  
**NÚMERO DE PESSOAS OCUPADAS NA AGRICULTURA COM**  
**DECLARAÇÃO DO RENDIMENTO DE TODOS OS TRABALHOS,**  
**INCLUINDO PESSOAS OCUPADAS SEM RENDIMENTO, DE ACORDO**  
**COM A PNAD DE 1981 A 1990 (1.000 pessoas)**

ANO	BR*	NE	SE	SUL	CO
1981	13131	5349	3494	3453	835
1982	13962	6173	3458	3420	911
1983	12938	4796	3801	3445	897
1984	14798	6614	3841	3419	925
1985	15217	6857	3828	3567	965
1986	14168	6404	3581	3260	923
1987	13883	5922	3703	3309	949
1988	14017	6438	3489	3144	946
1989	13813	6331	3398	3170	913
1990	13929	6262	3398	3269	999

Fonte: Hoffmann, R. (1994)

\* Forte redução do número de pessoas ocupadas na agric. do NE devido à seca. As pessoas empregadas nas frentes de trabalho criadas com recursos do governo federal foram contadas pela PNAD como ocupados na construção civil [Baltar et ali (1992), citado por Troncoso Leone (1994, p. 151)]

**TABELA 7 – NORDESTE**  
**SUSTENTABILIDADE ECONÔMICA E SOCIAL**  
**OCUPADO NA AGRICULTURA – 1992**

Categoria de Imóvel	Área Total (ha)	Pessoal Total Ocupado	Índice de Ocupação (1) (Mão-de-Obra / ha)
Minifúndio	20.430.980,4	3738.382	100
Empresa Rural	18.850.222,4	767.881	22
Lat. Explor.	102.102.770,7	2.177.933	11
Lat. Dimen.	7.663.033,1	2.763	2
Total	149.478.656,2	6.687.638	25

Fonte: INCRA – Estatísticas Cadastrais de 1992

(1) Índice calculado a partir da divisão entre o pessoal ocupado e a área total e fazendo-se a área dos minifúndios igual a 100.

Mostram que grande parte dos produtores rurais do Nordeste, especialmente os do Semi-Árido, explora um conjunto amplo de atividades por questões de subsistência e como forma de enfrentar os riscos das adversidades climáticas. A integração de atividades forma um sistema de produção, constituído não só pela produção agropecuária, mas também pelo uso da vegetação nativa, processamento de alimentos, artesanato e aluguel de mão-de-obra e de animais de trabalho (p. 2242).

Algumas das atividades são muito dependentes do regime pluviométrico para serem competitivas.

Da análise dos sistemas de produção dependentes de chuva, concluiu-se que há um empobrecimento do homem do campo a uma taxa de 13,5% ao ano. Sua situação é crítica e a grande maioria dos agricultores do Semi-Árido tem-se mantido às custas do que lhes resta de investimentos feitos em anos anteriores. Há uma descapitalização progressiva.

Concluíram, também, que para alcançar uma renda – objetivo de pelo menos dois salários mínimos de renda líquida mensal nas atividades agropecuárias, a única forma foi a aquisição de mais animais. Porém, com isto, o déficit de pastagem é aumentado e necessita-se ampliar a área da gleba. Com base nesses resultados obtidos pela amostra analisada, atualmente a maioria das áreas rurais necessita incrementar as áreas de pastagens. O incremento médio é de 6,36 ha por propriedade. Por outro lado, para que a necessidade de reserva ambiental possa ser atendida, é preciso aumentar o tamanho das propriedades em pelo menos 3,8 ha (p. 2245).

Outro resultado desse estudo é que quatorze dos quarenta sistemas de produção pesquisados, 35% portanto, não apresentam escala suficiente para gerar uma renda mínima de dois salários mínimos mensais líquidos por família. Estas propriedades, mesmo com a introdução de tecnologia, não conseguem produzir o suficiente para a manutenção da família. O que é mais grave é que essas propriedades não tem nenhuma capacidade de pagamento para períodos de 15 anos. Quando esse prazo é estendido para 30 anos, 25% dos que não apresentavam capacidade para pagar os investimentos tolerariam uma taxa de juros ao redor de 2% ao ano. Porém, 10%, ainda continuariam sem suportar qualquer taxa de juros (p. 2247) (Tabela 8).

Ilustrando melhor essa questão dos juros, o trabalho mencionado utiliza, adicionalmente, os dados de Brandão (1988) que apresentamos como Tabela 8. Vê-se que 72,5% dos agricultores do Semi-Árido não suportam taxas de juros superiores a 8% a.a. para períodos de 15 anos.

Outra evidência sobre as condições econômicas atuais dos pequenos produtores do Nordeste é fornecida por uma recente pesquisa realizada pelo BNB e IICA, publicada em 1993, acerca dos impactos econômicos e sociais do FNE-Rural Fundo Constitucional do Nordeste. Parte dos resultados foram resumidos por Carvalho (1994) e mostram Taxas Internas de Retorno negativas para os pequenos produtores. Em contraposição, alguns programas como o PROAGRI – Programa de Modernização da Agricultura não Irrigada apresentou uma TIR de 32,03%; o PROPEC – Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Pecuária, teve uma taxa mais baixa, 4,48%, como média dos projetos avaliados (Carvalho, 1994, p. 173).



**TABELA 8**  
**TAXA DE JURO SUPORTÁVEL PELAS UNIDADES**  
**DE PRODUÇÃO DO SEMI-ÁRIDO EM 15 E 30 ANOS**

Conscientização (Principal)	Unidade de produção	Classes %	Frequência %
<b>15 Anos</b>			
I	Semiproletária	1.0 < juro	40.0
II	Camponesa	1.0 > juro < 3.0	15.0
III	Capitalista – I	3.0 > juro < 6.0	12.5
IV	Capitalista – II	6.0 > juro < 8.0	5.0
V	Latifundiária	juro > 8.0	27.5
		TOTAL	100
<b>30 Anos</b>			
I	Semiproletária	1.0 < juro	14.0
II	Camponesa	1.0 > juro < 3.0	11.0
III	Capitalista – I	3.0 > juro < 6.0	10.0
IV	Capitalista – II	6.0 > juro < 8.0	5.0
V	Latifundiária	juro > 8.0	60.0
		TOTAL	100

*I Glebas rurais que dependem de trabalho assalariado, desenvolvido fora da Unidade;*

*II Glebas rurais onde predomina o trabalho familiar na unidade de produção;*

*III Glebas rurais em que predomina o trabalho de assalariados, permanentes e temporários;*

*IV Glebas rurais em que predomina o trabalho de parceiros;*

*V Glebas rurais de agricultura especializada.*

### 2.3 – Sustentabilidade Ecológica

A sustentabilidade ecológica está relacionada às relações do homem com o meio onde vive e do qual se alimenta e se reproduz. Embora a base de recursos que no conjunto constitui um complexo sistema, contenha uma quantidade enorme de elementos, neste trabalho analisa-se principalmente a relação com a terra. Outros trabalhos que estão sendo realizados no Projeto cobrirão os pontos não abordados aqui.

A comparação dos dados cadastrais do INCRA mostra que em vinte anos (1972 a 1992) houve um aumento de 1.671.000 imóveis no país. No Nordeste essa variação foi de aproximadamente 700.000 imóveis. Por sua vez, a área média aumentou no Brasil, de 113,2 ha para 124,2 ha e reduziu-se no Nordeste, de 88,8 para 86,6, evidenciando um fracionamento nesta região. O número de minifúndios aumentou de 2.400 mil no Brasil para 3.300 mil em 1992. No Nordeste esse número passou de 794 mil para 1.300 mil entre 1972 e 1992. Do mesmo modo, todas as categorias de imóveis apresentaram acentuado aumento nesse período, como é o caso das Empresas Rurais, e Latifúndios (Tabela 9 – Final do Capítulo 2).

Desagregando as informações de utilização da terra, que é o interesse maior desta seção, nota-se ter havido nesse período uma queda de pressão

sobre a terra, exercida pela atividade econômica na forma de lavouras e pecuária. Isso pode ser visto pela redução da área explorada. O fato ocorreu no Brasil, mas se deu em muito maior proporção no Nordeste. Vê-se que nesta região a área explorada em relação a área aproveitável caiu de 65,8% para 47,9% (Tabela 10).

Representa, portanto, uma acentuada redução do uso da terra para fins agropecuários. No Nordeste, esse fato ocorreu, especialmente nos minifúndios e latifúndios, enquanto que as empresas rurais praticamente mantiveram nesses vinte anos a mesma proporção de área explorada, embora se reconheça as limitações dessas estatísticas que tendem a estar superdeclaradas devido a sua natureza cadastral. Essa tendência apresentada pelas Empresas Rurais do Nordeste, em manter a área explorada, foi observada em muito mais intensidade nos dados para o Brasil, onde aquela taxa passou de 65,5% para 97,2%.

Essa redução geral da pressão sobre a terra não interferiu no produto agrícola que aliás, ao contrário obteve elevada expansão, devido ao aumento do número de estabelecimentos de todos os tamanhos que ingressaram na produção agropecuária. Isso ocorreu, indistintamente em todas as regiões do país. Nas pequenas propriedades, entretanto, a redução da taxa de exploração da terra na forma de lavouras e pastagens tem uma implicação direta na sustentabilidade. Como o número de pessoas é grande nessas unidades, a redução do nível de atividades, que pode se dar por várias razões, leva como efeito direto a uma queda da renda obtida, mantida constante a tecnologia. Há portanto, uma diminuição da renda média por pessoa

**TABELA 10**  
**BRASIL E NORDESTE**  
**RECADASTRAMENTO DE 1972 E 1992**  
**ÁREA TOTAL E DISTRIBUIÇÃO DAS ÁREAS APROVEITÁVEIS**

Categoria de Produtor	Área Média (Ha)		Área Aproveitável/Área Total (%)		Área Explorada/Área Aproveitável (%)		Área Aproveitável Não Explorada/Área Aproveitável (%)		
	1972	1992	1972	1992	1972	1992	1972	1992	
BRASIL	Minifúndio	19,0	17,5	83,5	79,1	77,4	58,1	22,6	41,9
	Emp. Rural	220,9	265,2	87,5	75,0	65,5	97,2	2,7	2,8
	Lat. Explo.	343,1	323,4	79,2	69,7	69,6	45,5	30,4	54,5
	Lat. Dim.	102.739	131.898	72,1	56,6	56,7	26,1	43,3	73,9
	Total	113,2	124,2	79,2	70,9	72,8	59,1	27,2	40,9
NORDESTE	Minifúndio	21,7	15,7	81,9	91,2	66,9	52,1	33,1	47,9
	Emp. Rural	210,2	274,0	88,0	83,2	94,0	95,6	6,0	4,4
	Lat. Explo.	320,9	278,2	83,6	83,0	63,6	39,9	36,4	60,1
	Lat. Dim.	85,452,7	92.325,7	68,8	70,6	57,6	20,5	42,4	79,5
	Total	88,8	86,6	82,5	83,3	65,8	47,9	34,2	52,1

Fonte: INCRA – Estatísticas Cadastrais





ocupada e isso força a procura de outras formas para obter a renda. Surge deste modo, outro tipo de pressão, que é a exercida sobre os recursos na forma de lenha, madeira, etc.

O Nordeste é um grande consumidor de lenha que se origina quase exclusivamente da produção extrativista, entendida como formada pelas matas e vegetação natural. Os dados do IBGE para 1991 dão conta que 16,7% da produção nacional do carvão vegetal originam-se do Nordeste, enquanto que para a lenha esse valor é de 51%. Contrariamente, sua produção de florestas plantadas (Silvicultura), é praticamente nula. Por exemplo, sua participação na produção nacional de madeira em tora é de 1,7%; de carvão vegetal é de 2,6% e no de lenha é de 2,9%.

O mau uso do solo e dos recursos naturais, especialmente na região do Semi-Árido, tem levado algumas regiões a situações críticas quanto as possibilidades de desenvolver qualquer atividade econômica, e muito menos de sustentabilidade do Homem. Estudos de caso, sobre áreas degradadas, mostram que no Ceará, por exemplo, quase 14% da área total do Estado é suscetível a desertificação. Alguns municípios como Canindé, Independência, Jaguaribe, Tauá, Morada Nova e outros, apresentam imensas áreas em avançado estágio de degradação de seu ambiente (Tabela 11). Nas microrregiões do Médio Jaguaribe e dos Inhamuns, o problema atinge proporções elevadas, pois grande parte de seus territórios já está afetada (66,97% e 40,10%, respectivamente) (Soares et alii, 1992 p. 22).

## 2.4 – Sustentabilidade Política e Institucional

Esta análise será feita tomando-se como referência, principalmente as mudanças político/institucionais que ocorreram nos anos oitenta, tomando o final do último governo militar e as modificações ocorridas durante o período da Nova República com o lançamento do Plano Nacional de Reforma Agrária em outubro de 1985 através do Decreto nº 91766. Na verdade, a questão da sustentabilidade será apresentada tomando como referência um período onde a reforma Agrária foi retomada como política fundiária básica, interrompida durante vários anos devido as prioridades governamentais de ocupação da Amazônia.

Apresentamos uma cronologia das principais modificações ocorridas que evidenciará., com clareza, as idas e vindas que comprometeram substancialmente a execução da política fundiária no país, não apenas no período considerado mas, também, comprometem para os próximos anos.

### Cronologia das Principais Mudanças 2 12-12-1984 Dec. nº 90.697

2 Grande parte baseia-se em MAARA/INCRA, 1990.

**TABELA 11**  
**ÁREAS DEGRADADAS SUSCEPTÍVEIS A DESERTIFICAÇÃO E PERCENTUAIS**  
**EM RELAÇÃO A ÁREA TOTAL DO MUNICÍPIO, MICRORREGIÃO E ESTADO – 1991**

MUNICÍPIOS	MICRORREGIÃO	Áreas Degradadas Suscetíveis a Desertificação o Km <sup>2</sup>	% Em relação do Município Km <sup>2</sup>	% Em relação a Área da Microrregião	% Relação a Área do Estado
Irauçuba	(058) Uruburetama	736,0	50,7	6,8	0,50
Alto Santo	(061) Baixo Jaguaribe	527,9	45,4	4,4	0,36
Morada Nova	(061) Baixo Jaguaribe	856,2	30,2	7,2	0,58
Russas	(061) Baixo Jaguaribe	143,3	9,5	1,2	0,10
São J. do Jaguaribe	(061) Baixo Jaguaribe	82,5	21,1	0,7	0,05
Massapé	(063) Sobral	114,0	32,6	1,6	0,08
Sobral	(063) Sobral	719,0	41,6	10,0	0,49
Canindé	(064) Sertão de Canindé	332,5	11,5	3,4	0,22
Caridade	(064) Sertão de Canindé	120,6	17,4	1,2	0,08
Santa Quitéria	(064) Sertão de Canindé	2.355,1	52,2	24,3	1,59
Crateús	(067) Sertão de Crateús	398,3	14,4	3,6	0,27
Independência	(067) Sertão de Crateús	2.203,2	66,0	19,9	1,49
Novo Oriente	(067) Sertão de Crateús	47,7	3,8	0,4	0,03
Tamboril	(067) Sertão de Crateús	937,7	54,9	8,4	0,63
Quixadá	(068) Sert.de Quixaramobim	661,4	24,8	5,1	0,45
Quixaramobim	(068) Sert. de Quixaramobim	861,4	24,1	6,6	0,58
Solonopóle	(069) Sert. de Senador Pompeu	684,4	44,6	8,8	0,46
Jaguetama	(070) Médio Jaguaribe	948,2	49,6	20,9	0,64
Jaguaribara	(070) Médio Jaguaribe	615,0	84,1	13,6	0,42
Jaguaribe	(070) Médio Jaguaribe	1.473,8	77,9	32,5	0,99
Iracema	(071) Serra do Pereiro	635,6	57,2	30,8	0,43
Aiuaba	(072) Sertões dos Inhamuns	973,2	37,5	8,2	0,65
Arneiroz	(072) Sertões dos Inhamuns	693,3	71,5	5,9	0,47
Catarina	(072) Sertões dos Inhamuns	301,2	62,1	2,6	0,20
Parambu	(072) Sertões dos Inhamuns	495,6	24,4	4,2	0,33
Saboeiro	(072) Sertões dos Inhamuns	339,2	25,0	2,9	0,23
Tauá	(072) Sertões dos Inhamuns	1.906,3	44,3	16,2	1,29
Assaré	(075) Serrana do Caririçu	557,5	57,3	14,6	0,38
TOTAL		20.720,1	-	-	13,99

Fonte: Soares, A. M. L. (1992, p. 14)

*Aprova a Estrutura do INCRA (Lei nº 7.231 de 23.10.84) alterando o diploma de criação dessa instituição que se deu pelo Decreto-Lei nº 110 de 9.7.1970.*

*A Lei nº 7.231 transforma o INCRA em Autarquia Especial*

23-01-1985 Portaria

*Aprovação do Regimento Interno do INCRA*

30-04-1985 Decreto nº 91214 – Criação do MIRAD

2-06-1986 Decreto nº 92.267

*Pouco mais de 16 meses após a definição da estrutura do INCRA, procedeu-se a nova alteração na sua estrutura básica.*





14-5-1987 Decreto nº 94.331

*Não houve mudanças nos objetivos da instituição, mas diminuiu-se de sete para seis diretorias, das quais três eram voltadas para as atividades-fim e três a atividades-meio.*

22-10-1987 Decreto-Lei nº 2.363 e Decreto nº 95.715

*É extinto o INCRA e criado o Instituto Jurídico das Terras Rurais – INTER.*

21-10-1987 Decreto nº 95.074

*Em decorrência da extinção do INCRA, aprovou-se a estrutura básica do MIRAD através desse Decreto.*

15-1-1989 MP nº 29

*Extingue-se o cargo de Ministro de Estado da Reforma Agrária e do Desenvolvimento Agrário e as atribuições do MIRAD passaram para o Ministério da Agricultura.*

20-03-1989 Lei nº 7.739

**Extinção do MIRAD e diversos outros Ministérios.**

28-06-1989 Decreto nº 97.886

*Restabelecimento do INCRA, mantidos a estrutura básica, os órgãos, os cargos e funções que a Autarquia detinha antes da vigência do Decreto-Lei 2.363, em 1987. A partir desse decreto o INCRA ficou vinculado ao Ministério da Agricultura.*

19-07-1989 Decreto nº 97.978

*Alteração na estrutura do INCRA. Dispõe que a Autarquia seja dirigida por um Presidente e seis Diretores e a administração do órgão passa a ocorrer por deliberação isolada de seus dirigentes ou em Conselho de Diretores.*

A partir desse sumário das principais alterações decorridas a nível dos órgãos federais que coordenam e executam a Política Fundiária no país, conclui-se que houve grande instabilidade nesses órgãos e instituições. O documento de avaliação do PNRA elaborado pelo INCRA, observa que no período entre 15 de março de 1985 e 19 de julho de 1989, ou seja, em 18 meses, o INCRA teve seis dispositivos legais que alteraram sua estrutura administrativa, o extinguiram, restabeleceram seu funcionamento, alteraram sua vinculação hierárquica e, restabeleceram suas estruturas de funcionamento. Em termos práticos, tem-se um período médio de oito meses de funcionamento sem alterações. Nesse período (48 meses), o INCRA teve 12 presidentes; o MIRAD em período de 46 meses teve 7 ministros.

Essas mudanças, que envolveram criação e extinção de cargos, promoveram a instabilidade e insegurança das pessoas, “constituem uma gama de

fatos e variáveis que interferiram na condução e na execução da Reforma Agrária e resultaram em efeitos aquém do desejável ou esperado” (MARA, 1990, P. 29).

Outro aspecto que merece ser mencionado devido a sua relevância, é a questão da política fundiária na Constituição de 1988. Segundo finalistas que acompanharam as discussões, a “reforma agrária foi um dos capítulos mais polêmicos da Constituinte” (Carvalho Filho e Abramovay, 1993 p.8). Foi a primeira vez que esse tema assumiu tanta prioridade pelos grupos de pressão que acompanharam e apresentaram propostas em todos os pontos da Lei Agrária. O texto do Projeto discutido pela Câmara dos Deputados que mais tarde foi enviado ao Senado continha um milhão de assinaturas, o que dá uma idéia do envolvimento dos movimentos populares nesse debate.

Desse modo, o texto final que fez parte da Constituição foi marcado por indefinições que exigiram regulamentação posterior (Carvalho Filho e Abramovay, 1993). Entre esses temas ficaram as definições de Propriedade Produtiva e de Pequena e Média Propriedade. Tais definições, juntamente com outras regulamentações da política fundiária foram publicadas na Lei nº 8.629 de 25 de fevereiro de 1993, e a Lei Complementar nº 76 de 6 de julho de 1993, que dispõe sobre o rito sumário.

Essa defasagem entre a Constituição e a edição desses instrumentos de regulamentação criou um vazio de definições que durou, praticamente 5 anos. O Art.185 da Constituição estabelecendo a propriedade produtiva como insuscetível de desapropriação foi suficiente para que o poder judiciário, em todas as suas instâncias, desse ganho de causa aos proprietários quando estes alegavam nos seus processos de desapropriação, que a ação do poder público não estava legalmente amparada. Esse é outro aspecto que afetou a sustentabilidade da política fundiária como um processo.

## 2.4 – Sustentabilidade Social

A situação geral da variação populacional do país pode ser vista no mapa construído a partir das estatísticas municipais de população.<sup>3</sup>

Começando pelo que é mais visível, nota-se que de fato, a Região Norte, juntamente com uma parte do Mato Grosso é a que apresentou na última década, taxas de crescimento de sua população superior a 1,8% ao ano. Essa área em vermelho, atinge praticamente todos os estados dessa região. Há, ainda, algumas manchas vermelhas descontínuas, que no Nordeste praticamente concentram-se na Bahia, mas estão espalhadas pelo litoral e interior, em áreas que representam vales úmidos ou perímetros irrigados ou, ainda, manifestam a área de influência das Capitais.

<sup>3</sup> Agradecemos a Dr. Manoel A. S. Cunha por nos fornecer este Mapa.



### VARIAÇÃO POPULACIONAL ENTRE OS ANOS DE 1980 E 1991 BRASIL A NÍVEL MUNICIPAL

IBGE/DPE/DEAGRO  
GERÊNCIA DO CENSO  
AGROPECUÁRIO



FONTE: CENSO DEMOGRÁFICO DE 1980 E 1991

As áreas maiores mostram que Bahia e Piauí são os estados do Nordeste onde predominam as taxas de crescimento normais da população (entre 1% a.a. a 1,8% a.a.). Os demais estados, entretanto, são representantes natos de áreas com baixo crescimento populacional (<1% a.a., são as áreas em azul). Aí encontram-se Pernambuco, Rio Grande do Norte, Paraíba e Ceará, principalmente. Note-se, ainda, que o baixo crescimento populacional não é um traço característico apenas desses estados (que concentram grande parte ou até mesmo quase todo seu território no Semi-Árido), mas, também, de vários outros como Minas Gerais, Paraná, Goiás, Rio Grande do Sul e Santa Catarina.

No Semi-Árido a população cresceu 1,69% ao ano entre 1980 e 1991, valor menor do que a média do Nordeste (1,8%) (Tabela 12).

**TABELA 12**  
**POPULAÇÃO RESIDENTE NO SEMI-ÁRIDO DO NORDESTE**

ESTADOS	População do Semi-Árido		Semi-Árido Taxa de Crescimento Anual	Estados Taxa de Crescimento Anual
	1980	1991		
PIAUI	2.094.693	2.529.472	1,73	1,72
CEARÁ	5.203.435	6.242.463	1,67	1,68
RIO G. DO NORTE	1.852.978	2.355.841	2,21	2,21
PARAÍBA	2.746.338	3.176.382	1,33	1,32
PERNAMBUCO	3.130.115	3.536.748	1,12	1,34
ALAGOAS	877.593	1.014.166	1,32	2,18
SERGIPE	422.292	579.268	2,92	2,48
BAHIA	4.612.250	5.733.565	2,00	2,04
MINAS GERAIS	1.110.255	1.333.239	1,68	1,49
TOTAL SEMI-ÁRIDO	22.049.949	26.501.144	1,69	
NORDESTE	34.812.356	42.387.328	1,81	

Fonte: IBGE – Censo DEMOGRÁFICO 1991 – Resultados Preliminares

Apenas três estados (Rio Grande do Norte, Sergipe e Bahia) tiveram crescimento populacional superior a média do Semi-Árido (1,69%) e ao da própria Região Nordeste (1,81%).

Os outros estados (PiauÍ, Ceará, Paraíba, Pernambuco, Alagoas e Minas Gerais) tiveram um crescimento populacional relativamente baixo quando comparado ao Nordeste. As taxas mais baixas de crescimento populacional no Semi-Árido nesses estados ocorreram em Pernambuco (1,12%), Alagoas (1,32%) e Paraíba (1,33%).

Do ponto de vista da sustentabilidade, esses resultados indicam que a pressão populacional maior, não vem ocorrendo no Semi-Árido. Há uma clara tendência de um relativo esvaziamento desse espaço em relação a outras áreas da Região Nordeste.

Olhando esses dados por microrregiões homogêneas (IBGE, 1991), conclui-se que naqueles estados onde há uma grande inserção no Semi-Árido, praticamente tem ocorrido uma ou duas direções para deslocamentos da população. Uma dessas, sempre é a capital. Esse fluxo migratório descomprime as áreas rurais mas pressiona as áreas urbanas. Nos outros estados cuja inserção no Semi-Árido é menor (Bahia) ou inexistente (Maranhão), há vários pólos de atração da população nos quais as taxas de crescimento demográfico são anormalmente altas. Isso melhora as condições de sustentabilidade das populações locais, e há opções de permanecer na própria região.

Os níveis de instrução como se sabe são extremamente baixos no Nordeste, pois a média de pessoas alfabetizadas na área rural varia entre 30,3%



e 44,3% (PNAD, 1990). Nas áreas urbanas esse quadro não é tão crítico, pois em todos os estados mais da metade da população urbana é alfabetizada, o que está ainda longe de ser um número satisfatório.

Outro fator que fragiliza as condições de sustentabilidade são as taxas de mortalidade muito altas, embora esse indicador tenha melhorado nos últimos anos. Os dados sobre a probabilidade de vida de crianças até um ano são preocupantes. Na maior parte do Nordeste, a proporção de crianças que morrem antes de completar um ano está entre 116,8 e 151,9 por mil. (SAE/EMBRAPA, s.d.). Outros indicadores podem também ser vistos em Troncoso, L. (1994).

Essa situação de instabilidade social se manifesta, também, pelo número de conflitos pela posse da terra. Para mostrar este fato tomamos o número de conflitos registrados pela CONTAG e distribuimos num mapa do Brasil a partir das informações por municípios que tem áreas em litígio. Como se vê, há maior concentração de conflitos no Norte e Centro-Oeste, e depois no Nordeste.

No país como um todo, há 633 áreas em litígio (sem contar Rio Grande do Sul) que se distribuem em 300 municípios. No Nordeste há 217 áreas em litígio, abrangendo 140 municípios, sendo que 146 áreas estão no Semi-Árido. Os conflitos são mais numerosos na Paraíba e no Maranhão, embora ocorram em grandes proporções no Piauí, Pernambuco, Rio Grande do Norte e no Ceará. A distribuição do número de municípios envolvidos e de áreas em litígio encontra-se na Tabela 13. No quadro abaixo, apresentamos a relação dos municípios com conflitos e separamos aqueles que pertencem ao Semi-Árido.

**TABELA 13**  
**NÚMERO DE MUNICÍPIOS E DE ÁREAS DE CONFLITO**  
**PELA POSSE DA TERRA, SEGUNDO OS GRUPOS DE LITÍGIO**

UF	Grupos de Litígio	Número de Municípios	Áreas em Litígio
BR	Total (Brasil)	300	633
	Menor ou Igual a 3	261	369
	De 4 a 6	27	124
	De 7 a 9	6	46
	Maior ou igual a 10	6	94
NE	Total (Nordeste)	140	217
	Menor ou Igual a 3	130	172
	De 4 a 6	9	38
	De 7 a 9	1	7

Fonte: CONTAG

## NORDESTE

Distribuição espacial dos conflitos de terras em 1994 registrados pela CONTAG e sua inserção no Semi-Árido Sim(S) ou Não(N).

---

### ALAGOAS N = 14

Jacuípe(N), Quadrângulo(S). Palmares(N), Viçosa(N), Água Branca(S), Passo de Camaragibe(N), Passo de Camaragibe(N), Colônia de Leopoldina(N), União dos Palmares(N), Palmeira dos Índios(S), Ouro Branco(S), Joaquim Gomes(N), Joaquim Gomes(N), Joaquim(N).

---

### BAHIA N = 14

Eunápolis(N), Prado(N), Bom Jesus da Lapa(S), Una(N), Monte Santo(S), Vitória da Conquista(S), Lauro Freitas(N), Bonfim(N), Simões Filho(N), Lauro Freitas(N), Candeias(N), Santo Antônio da Purificação(N), Terra Nova(N), União(S)

---

### CEARÁ N = 23

Canindé(S), Canindé(S), Nova Russas(S), Canindé(S), Amontoada(S), Santana do Acaraí(S), Quixeramobim(S), Canindé(S), Canindé(S), Canindé(S), Crateús(S), Trairi(N), Bela Cruz(S), Itarema(N), Itarema(N), Itapipoca(S), Itapipoca(S), Itapipoca(S) Itapipoca(S) Conceição Itapirina(S), Itatiba(S), Doverlândia(N).

---

### MARANHÃO N = 32

Imperatriz, Imperatriz Imperatriz, Imperatriz, Imperatriz, Santa Luzia, Santa Luzia, Santa Luzia, Santa Luzia, Codó, Codó, Codó, Santa Inês, Buritis, Vitória do Mearim, Porto Franco, Bom Jardim, Bom Jardim, Arame, Cândido Mendes, Caxias, Coroatá, Coroatá, Cacique, São Luiz Gonzaga, São Mateus, São Mateus, Olho D'água dos Cunhas, Cândido Mendes, Buriticumpar, Lagoa da Pedra, João Lisboa.

---

### PARAÍBA N = 62

Alagoinha(S), Alagoinha(S), Jacarau(S), Antenor Navarro(S), Areia(S), Areia(S), Areia(S), Areia(S), Alagoa Grande(S), Alagoa Grande(S), Alagoa Grande(S), Itatuba(S), Pirapirituba(S), Tacima(S), Tacima(N), Caiçara(S), Solânea(S), São M. do Taipu(S), São Miguel do Taipu(S), São Miguel do Taipu(S), Serrada Raiz(S), Duas Estradas(S), S. J. Piranhas(S), Mogeiro(S), Bilac(S), Campina Grande (S), Bananeiras(S),



Bananeiras(S), Bananeiras(S), Alhandra(S), Alhandra(S), Coaporã(S), Coaporã(S), Conde(S), Pilões(S), Pilões(S), Araruna(S), Araruna(S), Mosteiro(S), Pedras de Fogo(S), Itabaiana(S), Cruz do Espírito Santo(S), Cruz do Espírito Santo(S), Alagoa Nova(S), Alagoa Nova(S), Alagoa Nova(S), Alagoa Nova(S), Massaranduba(S), Borborema(S), Pedras de Fogo(S), Maranguape(S), Lagoa de Dentro(S), B. Santa Fé(S), Bananeiras(S), Lagoa de Dentro(S), Pedras de Fogo(S), Areia(S), Triunfo(S), B. Santa Fé(S), Alagoinha(S), Massaranduba(S).

---

#### PIAUÍ N = 26

---

José de Freitas(S), Campo Maior(S), Matias Olímpio(S), Manoel Emídio(S), Barras(S), Bararas(S), Barras(S), Porto(S), Miguel Alves(S), União(S), Porto(S), Miguel Alves(S), Miguel Alves(S), Landri Sales(S), Landri Sales(S), Piracuruca(S), Terezina(S), União(S), Batalha(S), Altos(S), Piriipiri(S), Pimenteiras(S), Alto Longá(S), Parnaguá(S), Santa Inês(S), Cristino Castro(S).

---

#### RIO G. DO NORTE N = 18

---

Areia Branca(S), Baraúna(S), Baraúna(S), Bento Fernandes(S), Bento Fernandes(S), Bento Fernandes(S), Bento Fernandes(S), Cauguaretama(S), Carnaubais(S), Carnaubais(S), Carnaubais(S), Iparipuaçu/Afonso Bezerro(S), Lagoa Nova(S), Macau(S), Martins(S), Pedra Grande(S), Pedra Grande(S), Touros(N).

---

#### SERGIPE N = 4

---

Pacatuba(N), Porto da Folha(S), Santana do São Francisco(N), Itaporanga(N).

---

#### PERNAMBUCO N = 23

---

Caruaru(S), São Bento do Una(S), Carmocim do São Félix(S), Amaraju(N), Paulista(N), Ouricuri(S), Lagoa do Ouro(S), Saboá(S), Camocim de São Feliz(S), Camocim de São Feliz(S), Rio Formoso(N), Igarassu(N), Bonito(S), Camaru(S), Arcoverde(S), Gravatá(S), Gameleira(N), Água Preta(N), Vitória do Santo Antão(N), Vitória/Moreno(N), Gravatá(S), Vitória de Santo Antão(N).

Fonte: CONTAG e IBGE

Obs.: S = município inserido no Semi-Árido

N = município não inserido no Semi-Árido

Para o Maranhão não se marcou S ou N porque o Estado não tem municípios no Semi-Árido.

### 3. ANÁLISE DA VULNERABILIDADE ATUAL ÀS VARIAÇÕES CLIMÁTICAS

Os documentos que relatam as secas no Nordeste dão conta que há registros da incidência de secas antes do século dezessete, quando os portugueses chegaram à região (Magalhães e Rebouças, 1988). O registro das secas apresentado por Moura e Shukla(1981) mostra que nos últimos quatro séculos, a cada 100 anos deve ter havido entre 18 e 20 anos de secas no Nordeste. A mais séria conseqüência das secas é sobre o Semi-Árido, mas as secas extremas (cujo registro também foi feito por esses autores) também atingem as demais áreas do Nordeste.

Há uma grande variação da ocorrência das secas nessa região. Os estados mais afetados são Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba e Pernambuco. Os demais estados, Maranhão, Alagoas, Sergipe e Bahia sofrem efeitos parciais das secas e sofrem menos impacto sobre a produção agrícola, animal e sobre as populações. (Magalhães e Rebouças, 1988, p. 286).

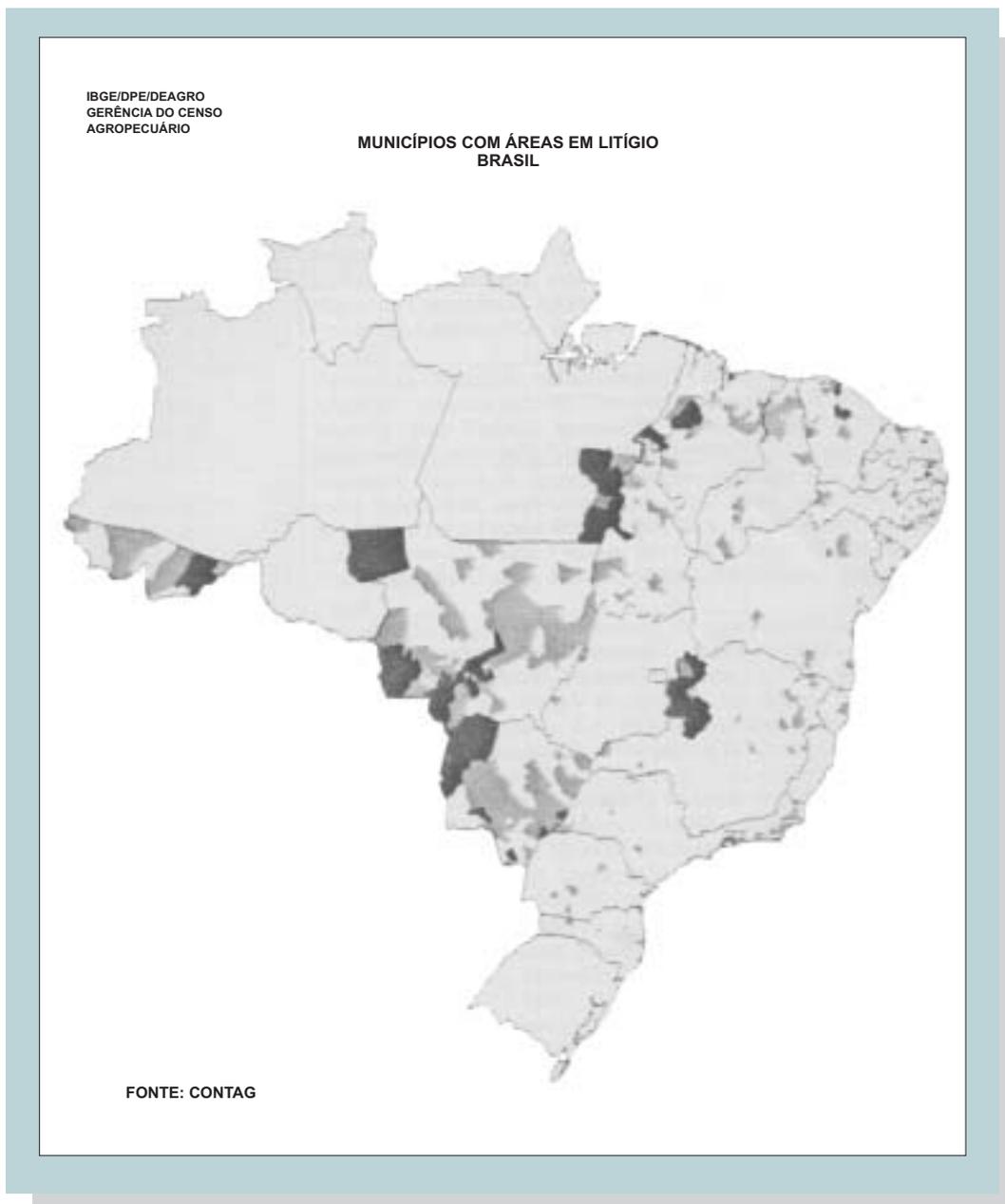
#### 3.1 – A Vulnerabilidade do Semi-Árido às variações climáticas – impactos espaciais

Esta análise partiu da seleção das unidades geoambientais do Semi-Árido do Nordeste e da definição dos municípios representativos destas unidades. De um total de 172 unidades geoambientais, que é o universo que compõe o Zoneamento Agroecológico da EMBRAPA para o Nordeste (EMBRAPA, 1991), selecionamos 72 unidades do Semi-Árido, utilizando para isto o critério de clima (Semi-Árido) e vegetação predominante (caatinga). Estas unidades foram depois agrupadas de acordo com a unidade de paisagem a que pertencem e obteve-se 14 unidades de paisagem. Estas unidades compreendem grande parte do Sertão e do Agreste Nordestinos, sendo que a maior delas, a Depressão Sertaneja, tem um especto que abrange todos os estados do Nordeste e compreende cerca de 22% da área (mapa).

Os resultados mostram que as unidades de paisagem mais sensíveis à mudanças climáticas são as Superfícies Cársticas, Superfícies Retalhadas, Áreas de Dunas Continentais, Superfícies Dissecadas Diversas, Chapada Diamantina, Planalto da Borborema e Depressão Sertaneja. Nestas unidades as perdas na produção de lavouras são quase totais, variando de 50 a 90%. Outras unidades como Maciços e Serras Baixas, Chapadas Intermediárias, Chapadas Altas, Maciços e Serras Altas e Maciços e Serras Baixas, apresentam uma vulnerabilidade menor onde as perdas chegam no máximo a 50%. Outras ainda, como Serrotes, Inselbergues e Maciços Residuais e as Bacias Sedimentares não foram praticamente afetadas pela seca de 1987 (seca normal).



Essa análise espacial da vulnerabilidade as secas chama atenção para uma das distorções existentes na localização atual das atividades econômicas. A região de Irecê, por exemplo, principal produtora de feijão da Bahia, situa-se na unidade de paisagem denominada Superfície Cársticas que como vimos, situa-se entre as unidades de paisagem mais vulneráveis.



A produção animal como outros trabalhos haviam constatado é menos atingida pelas secas. Do mesmo modo que para as lavouras, as áreas de Dunas Continentais, Superfícies Retrabalhadas, Superfícies Dissecadas Diversas, Superfícies Cársticas, Chapada Diamantina e Depressão Sertaneja

são as mais vulneráveis. Com relação à produção animal. Há que se notar, porém, que a Depressão Sertaneja devido a sua grande dimensão territorial e diversidade, não sofre os efeitos da seca na produção de gado, suínos e de leite. Outras unidades de paisagem como as Chapadas Altas, Chapadas Intermediárias, Chapada Diamantina, Planalto da Borborema, Grandes Áreas Aluviais, Serrotes, Inselbergues / Maciços Residuais e Maciços e Serras Baixas não tiveram sua produção animal afetada, e algumas até mesmo aumentaram os efetivos de gado, suínos e a produção de leite nos anos de seca.

### 3.2 – Efeitos da seca sobre a economia e a sociedade

#### 3.2.1 – Efeitos sobre os preços dos alimentos

Magalhães e Rebouças (1988) mostram que as secas têm um significativo impacto nos preços ao consumidor. Durante a seca de 1979, por exemplo, os preços do feijão e arroz subiram de 90 a 100% acima da inflação no Estado do Ceará. Esse aumento afeta diretamente o custo de vida devido a importância dos preços dos alimentos nesse índice e penaliza principalmente as camadas mais pobres, pois para estes os alimentos têm um grande peso no orçamento familiar. O relato de Otamar de Carvalho (1994) sobre a seca de 1993 também dá evidências da alta dos preços dos alimentos. Segundo ele, a “quebra das safras, muito acima do esperado, e a alta nos preços dos alimentos a ela relacionados, comprometem praticamente toda a renda familiar com gastos em alimentação. Tal situação foi relatada por 46% dos entrevistados” (p. 149).

#### 3.2.2 – Efeitos sobre a economia regional

As evidências mostram que as secas reduzem a contribuição da agricultura na renda regional. Isto tem sido documentado em vários trabalhos que analisaram secas anteriores no Nordeste. Este fato igualmente ocorreu na recente seca de 1993, embora não haja estimativas do produto real da agricultura até o momento. Mas pesquisa conduzida por Carvalho (1994) mostra o acentuado impacto na produção das lavouras, especialmente as alimentares. O Estado do Ceará, que é um importante produtor de feijão teve sua safra reduzida em 53,6% (Carvalho, 1994, p. 147).

Esse estudo ainda relata ocorrências de grandes perdas na pecuária. Mais da metade dos entrevistados admitiu que mais de 75% das perdas ocorridas se deram devido a seca. Fato importante, também destacado nessa pesquisa, foi o deslocamento de gado para o Maranhão e também para estados do Centro-Oeste, o que embora seja uma estratégia para enfrentar o risco, representa uma perda de renda, pois possivelmente esses rebanhos não retornem mais a Região, especialmente os que vão para o Centro-Oeste.





A indústria, por ter a possibilidade de importar matérias-primas tem sido o setor menos vulnerável (SUDENE, 1994). Não sabemos como o setor serviços tem sido afetado pelas variações climáticas, embora este assunto seja da maior importância pela expressão econômica desse setor. Os dados do produto setorial não mostram nenhuma tendência de redução em anos de seca no setor de serviços. Porém, a vinculação deste com os demais é muito forte através dos mercados de produto e de trabalho, assunto que merece maior aprofundamento (Gasques et alii, 1992).

### 3.2.3 – Efeitos sobre as classes de produtores e sobre as migrações

Há uma relação praticamente direta entre a vulnerabilidade as secas e distribuição de renda rural. Vimos que normalmente, as lavouras alimentares são as mais atingidas. Isto atinge diretamente a base de sustentação das famílias de pequenos agricultores. Além dos efeitos da seca sobre uma de suas principais fontes de renda e de autoconsumo, suas possibilidades de obter renda fora da atividade ficam diminuídas severamente. Lembre-se dos dados da Tabela 6, como foi acentuada a queda de emprego na seca de 1983. Os produtores médios e grandes são menos vulneráveis, como vários estudos mostraram.

As migrações são muito afetadas pelas secas. Normalmente, as imigrações ocorrem motivadas apenas por diferenciais de salários ou expectativas de melhoria. Poucas pessoas desejam sair da região de origem em períodos normais. Nas secas de 1979-80, a Fundação Joaquim Nabuco estimou esse valor em 0,7%, o que é uma proporção muito pequena de pessoas que deixariam a região.

A seca de 1970 deslocou milhares de pessoas. O Nordeste, normalmente é a região de onde vem o maior número de imigrantes e nessa seca houve um acréscimo líquido de mais de 2 milhões de pessoas, saídas principalmente do Ceará, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe. Nessa época, a principal região de destino era o Sul. Mais recentemente (seca de 1980) os imigrantes tem-se deslocado em maior proporção para o Sudeste, Centro-Oeste e Norte (Magalhães e Rebouças, 1988).

Na recente seca de 1993, analisada por Carvalho (1994), estimou-se que para 70% dos entrevistados a migração se colocava como saída para enfrentar o problema. Cerca de 36% dos entrevistados confirmaram que parte da população abandonou suas casas. Em Afogados de Ingazeira (PE), cerca de 50% dos domicílios rurais estavam desocupados por ocasião do levantamento de campo.

**Tabeta 9**  
**AREA TOTAL DE DISTRIBUIÇÃO DAS ÁREAS APROVEITÁVEIS**  
**Recadastramento 1972**

CATEGORIA DE IMÓVEL	TOTAL DE IMÓVEIS	ÁREA TOTAL	APROVEITÁVEL		
			TOTAL	EXPLORADA	
BRASIL					
Minifúndio	2.437.001,0	46.276.871,3	38.628.180,3	29.915.717,0	8.712.463,3
Empresa Rural	162.802,0	35.967.465,0	31.474.176,5	20.612.296,5	861.880,0
Lat. por Explo.	787.195,0	270.051.472,3	213.925.337,9	148.878.017,7	65.047.320,2
Lat. por DIM	175,0	17.979.378,8	12.970.343,0	7.350.051,2	5.620.291,8
Inconsistentes	87.345,0	22.955.044,7	14.570.703,6	10.196.399,4	4.374.304,2
Total Geral	3.474.518,0	393.230.232,1	311.568.741,3	226.952.481,8	84.616.259,5

**AREA TOTAL DE DISTRIBUIÇÃO DAS ÁREAS APROVEITÁVEIS**  
**Recadastramento 1972**

CATEGORIA DE IMÓVEL	TOTAL DE IMÓVEIS	ÁREA TOTAL	APROVEITÁVEL		
			TOTAL	EXPLORADA	
BRASIL					
Minifúndio	3.339.470,0	58.558.293,0	46.341.252,4	26.944.249,1	19.397.003,3
Empresa Rural	574.943,0	152.502.700,8	114.414.711,3	111.182.819,1	3.231.892,2
Lat. por Explo.	1.218.934,0	394.244.710,0	274.680.113,9	125.103.485,5	149.576.628,3
Lat. por DIM	233,0	30.732.444,9	17.382.498,5	4.531.215,7	12.851.282,8
Não Classif.	13.419,0	2.988.842,0	0,0	0,0	0,0
Total Geral	5.146.999,0	639.026.990,7	452.818.576,1	267.761.769,4	185.056.806,6

**AREA TOTAL DE DISTRIBUIÇÃO DAS ÁREAS APROVEITÁVEIS**  
**Recadastramento 1972**

CATEGORIA DE IMÓVEL	TOTAL DE IMÓVEIS	ÁREA TOTAL	APROVEITÁVEL		
			TOTAL	EXPLORADA	
NORDESTE					
Minifúndio	794.063,0	17.208.369,3	14.089.026,4	9.430.735,7	4.685.290,7
Empresa Rural	14.458,0	4.484.973,4	3.946.307,5	3.709.397,8	236.909,6
Lat. por Explo.	190.389,0	61.089.735,4	51.042.080,4	32.447.735,5	18.594.244,9
Lat. por DIM	38,0	3.247.201,4	2.234.317,1	1.286.225,1	948.092,0
Inconsistentes	28.103,0	5.162.744,0	3.884.073,5	2.605.789,7	1.278.283,8
Total Geral	1.027.051,0	91.193.023,5	75.195.804,9	49.479.883,9	25.715.921,0

**AREA TOTAL DE DISTRIBUIÇÃO DAS ÁREAS APROVEITÁVEIS**  
**Recadastramento 1972**

CATEGORIA DE IMÓVEL	TOTAL DE IMÓVEIS	ÁREA TOTAL	APROVEITÁVEL		
			TOTAL	EXPLORADA	
NORDESTE					
Minifúndio	1.301.865,0	20.430.980,4	18.642.866,8	9.718.612,0	8.924.254,8
Empresa Rural	68.784,0	18.850.222,4	15.680.189,8	14.985.036,8	695.153,8
Lat. por Explo.	354.320,0	102.102.770,7	84.786.609,9	33.848.952,4	50.937.657,5
Lat. por DIM	83,0	7.663.033,1	5.410.454,0	1.107.988,6	4.302.555,4
Não Classif.	1.911,0	431.649,6	0,0	0,0	0,0
Total Geral	1.726.963,0	149.478.656,2	124.520.120,5	59.660.479,0	64.859.621,5

Fonte: INCRA





## 4. AVALIAÇÃO DA POLÍTICA FUNDIÁRIA – RESULTADOS DA EXPERIÊNCIA

Esta seção analisa as experiências da Política Fundiária a partir dos anos sessenta, iniciando com o IBRA, passando, depois à experiência do PROTERRA nos anos setenta. A seguir são analisadas as ações fundiárias no Conjunto dos Programas Especiais, pois estes fizeram parte de uma importante estratégia de desenvolvimento rural e, portanto, não poderiam ser deixados de lado. Com a desativação desses programas nos anos oitenta e sua substituição pelo Projeto Nordeste, as ações fundiárias tiveram como suporte o Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) no período 1985 a 1989. Finaliza-se, mostrando um quadro atual da situação das ações da política fundiária em curso no país.

### 4.1 – A Reforma Agrária nos tempos do IBRA

A atuação do IBRA na política de Reforma Agrária no país no período 1964-69 foi segundo Gomes da Silva (1971), decepcionante pois poucos resultados foram alcançados.

Um resumo dessa experiência é mostrado no quadro abaixo.

#### PROCEDIMENTOS E RESULTADOS DA REFORMA AGRÁRIA

##### I – Período da Instrumentação legal

Número da Lei	– 4.554 (Estatuto da Terra)
Data de promulgação da Lei	– 30.11.1964
Rito da desapropriação	– Judicial
Valor da desapropriação	– Justo preço fixado pela justiça
Imissão de posse	– Após sentença judicial
Participação Camponesa	– Nenhuma
Famílias assentadas nos primeiros 4,5 anos	– 1.458
Aspectos positivos	– Elaboração do cadastro
Aspectos negativos	– Deformação conceitual
	– Falta da participação dos beneficiários
	– Malbaratamento de recursos
	– Preciosismo técnico
	– Desorganização administrativa

##### 2 – Período de radicalização

Número da Lei	– AI-9
Data da Lei	– 25.4.1969
Rito da desapropriação	– Sumário (3 dias)
Valor da desapropriação	– Valor fiscal
Pagamento indenização	– Títulos
Época pagamento desapropriação	– Após sentença
Imissão de posse	– Imediata
Medidas iniciais (primeiros 12 meses)	– Regulamentação GERA
	– Determinação dos municípios incluídos nas subáreas operacionais

Fonte: Gomes da Silva (1971, p. 254 e 255)

O processo foi dividido em dois períodos. No primeiro, foi promulgada a lei e tomadas as primeiras medidas para desencadeamento do processo; no segundo, verificadas as debilidades dos instrumentos jurídicos e da ação política que aprova a Reforma Agrária, partiu-se para uma radicalização em sua legislação (Gomes da Silva, p. 252).

O quadro mostra que conseguiu-se atender apenas 1.458 famílias em 56 meses, o que é um número pequeno quando comparado as outras experiências da mesma época como a do Peru, relatada por Gomes da Silva. A experiência brasileira mostrou como sendo um dado positivo, a possibilidade de organização do cadastro e entre os aspectos negativos, não só questões administrativas e de mal uso de recursos, mas a falta de participação dos beneficiários, que as experiências tem mostrado ser um ponto fundamental nos resultados.

Colaboraram também para o insucesso da Reforma Agrária, a perda exagerada de tempo com algumas questões como a regulamentação do GERA e a definição de áreas operacionais.

#### 4.2 – O PROTERRA (Decreto-Lei nº 179 de 6 de julho de 1971)

O PROTERRA teve por objetivo promover o mais fácil acesso do homem à terra, criar melhores condições de emprego de mão-de-obra e fomentar a agroindústria nas regiões compreendidas nas áreas de atuação da SUDAM e da SUDENE. Os recursos são originados das deduções do imposto de renda das pessoas jurídicas, para aplicações a título de incentivos fiscais, e destes, 20% são creditados diretamente na conta do Programa. Os recursos são depositados pelo Banco Central na conta dos bancos regionais do seguinte modo:

Um importante trabalho sobre o Programa de Redistribuição de Terras foi publicado pelo SOBER em 1981, de autoria de Ferreira Irmão, que analisou, também, os programas de Irrigação. Além desse estudo, não conhecemos outro que tenha feito uma avaliação sistemática sobre esse Programa. Conta-se, fora esse estudo, com informações pontuais e dispersas. Infelizmente, o Governo Federal nunca teve a iniciativa e interesse em avaliar esse programa, o que poderia ter evitado uma repetição de erros ao longo dos anos.

O PROTERRA tinha como áreas prioritárias de atuação os estados do Ceará, Pernambuco e Paraíba, que também constituíam as áreas estabelecidas pelo Plano Regional de Reforma Agrária da época. Passou a ser implementado em 1972, e através das Portarias nºs 268/72 e 343/74 do Ministério da Agricultura foram definidas, as áreas a desapropriar, número de imóveis e número de proprietários nesses três Estados.

O Programa sofreu aí um de seus primeiros reveses, especialmente em Pernambuco e Ceará. Em Pernambuco, a área a ser desapropriada que





segundo o Cadastro de 1972 seria de 183.000 ha (para atender as metas de três anos), baixou para 88.967 ha, sofrendo, portanto, uma redução de 51,4%. No Ceará, houve uma diminuição da área da ordem de 68% (passou de 584.774 ha segundo o Cadastro de 1972 para 186.571 ha). Diversos fatores, entre os quais a reclassificação dos latifúndios como empresas rurais e a fragmentação dos imóveis que se achavam no limite de 1.000 ha reduziram consideravelmente as áreas disponíveis em relação ao cadastramento de 1972.

Depois de oito anos de execução, o PROTERRA apresentou realizações muito modestas. No estado de Pernambuco a área incorporada ao programa em oito anos (1972-80) foi de 34.375 ha e corresponde a 19% da área anteriormente definida para liberação (183.000 ha.). No Ceará, a área incorporada atingiu 36% da área definida inicialmente. Também o número de famílias assentadas foi pequeno. Foram assentadas nesse período 1.908 famílias, e que representa um número pequeno diante da magnitude do problema fundiário desses dois Estados.

Desde o início, o PROTERRA não se orientou para a questão fundiária, daí os inexpressivos resultados obtidos quanto a área incorporada e ao número de famílias assentadas. Olhando melhor essa questão, vê-se pelos dados coletados por Ferreira Irmão (1981) que do total de recursos alocados ao PROTERRA para o período 1972/77, apenas 7,6% eram destinados a crédito fundiário, fiscalização da posse e uso da terra e ações discriminatórias. Contraditoriamente, o Governo deu prioridade elevada a formação de infraestrutura agrícola que mobilizou em quase todos os anos muito mais recursos do que as ações fundiárias. Mas, de fato, o segmento que maior prioridade recebeu em termos de aporte de recursos foi o de expansão e modernização da agricultura, pecuária e agroindústria. Tabela 14

Ainda analisando as aplicações do Programa de redistribuição de terras, verifica-se que quase a totalidade dos contratos e dos valores aplicados se destinaram no período 1972/77, ao subprograma denominado PECRO-I. A linha de financiamento desse programa “estava voltada para expansão do setor agrícola diretamente capitalizado, sendo os beneficiários de sua assistência financeira os industriais produtores de insumos agropecuários, máquinas e implementos agrícolas e as empresas dedicadas a industrialização de produtos agropecuários e de pesca” (Ferreira Irmão, p. 549). Estavam, também, incluídas nessa linha de crédito as empresas com incentivos fiscais da SUDAM e SUDENE que tiveram seus projetos analisados pelos agentes financeiros do PROTERRA.

O crédito fundiário (PECRO-F), teve no Nordeste o maior número de contratos no ano de 1973, portanto, ainda quase no início do programa. Mas essa linha de crédito foi sendo desativada pelo Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e em 1977 havia apenas um contrato de crédito fundiário (Quadro 6 de Ferreira Irmão, p. 551) Tabela 15

**TABELA 15 - PROTERRA – RECURSOS APLICADOS ATRAVÉS DOS DIVERSOS SUBPROGRAMAS E NÚMERO DE CONTRATOS PELOS VÁRIOS AGENTES FINANCEIROS 1972/77**

Agentes Financeiros	ANO	PECRO-I		PECRO-F		FATOR		PAPAI-A		PAPAI-I		TOTAL	
		Contr.	Valor	Contr.	Valor	Contr.	Valor	Contr.	Valor	Contr.	Valor	Contr.	Valor
	1972	40.473	363,9	3.009	80,1	11.808	177,1	15	3,7	6	0,7	55.311	898,4
1973	49.967	1.458,6	1.199	45,0	14.970	303,6	32	61,6	10	36,9	66.178	1.905,7	
Banco do Brasil	1974	50.198	2.009,8	851	40,3	17.394	541,7	38	108,1	10	3,7	68.491	2.793,6
	1975	61.429	4.066,5	818	101,3	16.661	680,3	63	226,4	12	34,8	78.983	5.109,3
	1976	69.985	6.492,7	1.004	195,0	15.452	749,1	84	350,5	14	9,8	86.539	7.797,1
(2) 1977	682	759,2	29	27,2	178	329,1	12	77,4	2	2,5	903	1.195,4	
	1972	3.619	142,5	201	5,5	2.183	29,1	0,4	2	19,9	6.006	197,4	
Banco do Nordeste	1973	4.804	279,5	361	17,3	1.584	27,0	1	6,2	1	3,0	6.751	333,0
	1974	4.574	351,2	12	1,4	1.512	39,4	1	2,4	–	–	6.009	394,4
	1975	4.658	486,0	5	0,2	2.001	82,0	1	0,5	3	20,6	6.668	590,0
	1976	6.294	918,9	4	0,2	2.723	152,5	4	16,6	1	3,0	9.026	191,2
Brasil	(2) 1977	11.210	303,5	1	0,2	112	22,4	–	–	–	–	1.323	326,1
	1972	204	57,2	–	–	147	2,3	–	–	–	351	59,5	
	1973	139	67,8	–	–	154	2,8	7	29,5	1	8,0	301	108,1
Outros(1)	1974	183	139,3	–	–	100	8,5	3	21,0	–	–	286	168,8
	1975	396	260,6	–	–	34	23,4	7	47,9	–	–	437	331,9
	1976	645	348,1	–	–	38	26,8	4	27,3	1	8,0	688	410,2
(2)1977	23	19,8	–	–	–	0,4	–	–	–	–	23	20,2	
	1972	44.296	836,5	3.210	85,6	14.138	208,5	16	4,1	8	20,6	61.668	1.155,3
	1973	54.910	1.805,9	1.560	62,3	16.708	333,4	40	97,3	12	47,9	73.230	2.346,8
TOTAL	1974	54.955	2.500,3	863	41,7	19.006	589,6	42	131,5	10	3,7	74.876	3.266,8
	1975	66.483	4.113,9	823	101,5	18.696	785,7	71	174,8	15	55,4	86.088	6.031,3
	1976	76.924	7.759,7	1.008	195,2	18.213	928,4	92	394,3	16	20,8	96.253	9.298,4
(2) 1977	1.915	1.082,5	30	27,4	290	351,9	12	77,4	2	2,5	2.249	1.541,8	

Fonte: Ferreira Irmão (1981)

Nota: Valores em Cr\$ 1.000,00

(1) Compreende BASA, BNDE e BNCC (2) posição em 31.03.77



Ministério da  
Integração Nacional



POLÍTICA FUNDIÁRIA

**TABELA 14**  
**RECURSOS GOVERNAMENTAIS ALOCADOS AO PROTERRA, 1972/77**

DESTINAÇÃO E PONTE DE RECURSOS	RECURSOS (CR\$ 1.000.000 de 1976)					
	1972	1973	1974	1975	1976	1977
<b>I. Destinação</b>						
1. Crédito fundiário, fiscalização da posse e uso da terra, ações discriminatórias, extensão rural, pesquisa e assistência ao cooperativismo etc.	775	626	350	169	100	189
2. Infra-estrutura agrícola	668	793	473	480	423	361
3. POLONORDESTE	–	–	–	212	408	509
4. PROVALE	–	209	260	–	–	–
5. POLAMAZÔNIA	–	–	–	141	288	399
6. Agroindústria do Nordeste	–	–	–	71	84	70
7. Expansão e modernização da agricultura, pecuária e agroindústria	802	599	1.120	1.060	1.575	950
<b>TOTAL</b>	<b>2.245</b>	<b>2.227</b>	<b>2.203</b>	<b>2.133</b>	<b>2.878</b>	<b>2.478</b>
<b>II. Fonte</b>						
1. Incentivos fiscais	1.551	1.515	1.661	1.709	2.478	2.478
2. Banco Central	480	534	542	424	400	–
3. PIN	214	178	–	–	–	–
<b>TOTAL</b>	<b>2.245</b>	<b>2.227</b>	<b>2.203</b>	<b>2.133</b>	<b>2.878</b>	<b>2.478</b>

Fonte: Ferreira Irmão (1981)

Nota: Para deflacionamento, aplicou-se o índice geral de preços da Fundação Getúlio Vargas de disponibilidade interna, col. 2. Revista Conjuntura Econômica – FGV, Rio de Janeiro.

### 4.3 – Os Programas Especiais e a Política Fundiária

Outra experiência importante e que merece ser analisada é o segmento fundiário nos Programas Especiais regionais, como o POLONORDESTE, SERTANEJO e PROCANOR, que incluíram em sua programação o crédito fundiário. Entre esses programas, o mais importante em número de famílias beneficiadas, foi o POLONORDESTE que atingiu 340.000 famílias com Assistência Técnica e Extensão Rural, enquanto o SERTANEJO e o PROCANOR, juntos atenderam 27.000. Desses programas o mais antigo é o POLONORDESTE, criado em 1974, o SERTANEJO em 1976 e o PROCANOR em 1979.

Uma avaliação do conjunto dos Programas Especiais, realizada pelo Grupo III do Projeto Nordeste – Avaliação, Revisão e Fortalecimento dos Programas Especiais, e sistematizada e organizada por VON OVEN (1983), mostra que as ações fundiárias nesses programas foram as que tiveram o pior desempenho. Segundo ele, o desempenho dessas ações (POLONORDESTE, Sertanejo e PROCANOR) tem sido decepcionante, atingindo 20% ou menos das metas. Todas as avaliações do Grupo III concordam

em que as ações fundiárias, embora concebidas a um nível reduzido, não atingiram as metas. O crédito fundiário foi praticamente inexistente nos três programas que o incluíram na sua programação (POLONORDESTE, Sertanejo e PROCANOR).

Uma das conclusões de outro grupo que analisou a questão da terra no Nordeste como subsídio para definir a orientação do Projeto Nordeste, foi que os “problemas relativos a estrutura fundiária tem afetado a eficácia das ações desses programas no Nordeste. Apesar de que os objetivos de alguns desses projetos não sejam suficientemente explícitos, pode-se verificar que a rigidez da estrutura fundiária tem impedido a geração dos empregos produtivos necessários para absorver o crescimento da população rural...” Ainda segundo esse grupo, as “metas de crescimento da produção e da produtividade também são afetadas pelos defeitos da estrutura fundiária existente, principalmente se se considerar que esses programas devem beneficiar os pequenos produtores rurais.”

Outro trabalho de VON OVEN (1983) sobre avaliação do PDRI – Paraguaçu, localizado na Bahia, também não mostra resultados muito favoráveis para a atividade de Ação Fundiária nesse projeto. Concluiu-se que o percentual realizado dessa ação foi de 7% em relação ao previsto, embora possa ter havido um exagero ou otimismo na definição das metas para a ação fundiária.

Infelizmente, os trabalhos consultados, em geral, não se preocuparam em aprofundar por que o segmento fundiário tem tido esse tipo de problema. Encontramos dois trabalhos que tentaram refletir um pouco sobre os maus resultados antes apresentados. Um dos trabalhos é a síntese ao grupo antes mencionado, que estudou e discutiu a questão da terra como subsídios ao Projeto Nordeste. Esse Grupo concluiu que o alcance das ações fundiárias no âmbito dos programas regionais de desenvolvimento tem sido prejudicado pela inexperiência dos Estados na administração desse segmento, pela falta de força política das instituições responsáveis pelo processo de desapropriação, e, também, pela necessidade de um funcionamento mais eficiente do Poder Judiciário.

Outro trabalho, que trata dessa questão é o de Teixeira, P.C. (s.d.). Diz ele que “Diretrizes básicas, definidas em Exposição de Motivos, tais como reorganização fundiária e organização de produtores não encontram respaldo político para sua execução” (p. 2).

Além desses aspectos, outro que pode ter prejudicado uma melhor atuação das ações fundiárias é a complexidade de gestão desses programas. Sabe-se que o número elevado de ações a serem desenvolvidas numa área, e as dificuldades de coordenar e integrar um número não reduzido de instituições envolvidas, trouxe grandes dificuldades para o desempenho dos programas especiais. Associado a esse ponto, deve-se levar em conta as dificuldades inerentes à questão fundiária.





Apesar dessas dificuldades com a implementação das ações fundiárias, o balanço geral dos Programas Especiais foi que “Ao nível da população efetivamente assistida pelos Programas, todos os Programas regionais tem produzido efeitos positivos de alguma consideração”. (VON OVEN, 1983).

#### 4.4 – A Experiência do PNRA – 1985-1989

O objetivo geral do PNRA era o de promover uma melhor distribuição de terras mediante modificações no regime de sua posse e uso, adequando-a às exigências de desenvolvimento do país, através da eliminação progressiva do latifúndio e do minifúndio, de modo a permitir o aumento da produção e da produtividade (INCRA, 1990 p. 48).

Segundo a avaliação do INCRA (1990), a comparação pura e simples das metas propostas, com as realizações, mostram que os resultados foram residuais. Para as Grandes Regiões e Unidades da Federação como um todo, realizou-se cerca de 10,5% das metas relativas à obtenção de áreas e de 6,4% do assentamento de famílias. Para o Nordeste esses resultados foram ainda piores: atingiu-se 3,9% das famílias previstas e obteve-se 4,4% das áreas. No Nordeste isso significa o assentamento de 24.385 famílias e a incorporação de 18.900.000 ha no período 1985/1989. (INCRA, 1990 p. 50).

Vários fatores contribuíram para estes resultados. Problemas de natureza técnica, administrativa, operacional e política, se sucederam e atingiram um grau maior ou menor de interferências, na Reforma Agrária. Temendo, nesta avaliação perder o conjunto desses fatores interferente, bem como o destaque das lições da experiência, apresenta-se um conjunto de pontos que procuram mostrar diversas questões que ocorreram no processo. Esses pontos são importantes pois foram manifestados pelas divisões regionais do INCRA e por outras pessoas que participaram desse trabalho de avaliação do PNRA.

#### SÍNTESE DA EXPERIÊNCIA DO PNRA

##### Aspectos Positivos

1. Estabelecer como princípio básico que a Reforma Agrária não seria objeto da ação de um único Ministério, embora esta idéia já fora anteriormente colocada no Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964).

2. A continuidade administrativa nos órgãos estaduais de terras foi maior que a verificada no aparato institucional federal.

3. Em 79% das unidades da federação havia outra fonte de recursos que não aqueles oriundos das dotações ordinárias do Governo.

4. As experiências de participação são positivas. No estado do Ceará, os projetos de assentamento são administrados com a participação dos beneficiários nas decisões sobre a forma produtiva, aplicação de recursos, formulação de projetos, gestão do processo produtivo, o que caracteriza uma autogestão em marcha.

5. As realizações dos Governos Estaduais, evidenciam a possibilidade de atuação efetiva dos mesmos na Reforma Agrária.

6. Na colonização, apesar de não ter-se criado nenhum projeto durante o PNRA, verificou-se que na maioria dos projetos, vivenciou-se os princípios de co-gestão e da integração. Apesar dos problemas de instabilidade político-administrativa do Governo, a maioria dos projetos atingiu a fase de consolidação.

7. O programa de regularização fundiária é útil ao processo de Reforma Agrária, não só por auxiliar na obtenção de terras para redistribuição, mas, também, por contribuir na prevenção de conflitos de terras e para o crescimento da produção agrícola.

8. A criação de Varas de Justiça Agrária nos Estados propiciou melhorias para as ações jurídicas, com maior celeridade no processo da obtenção de terras.

9. Registram-se, embora casos isolados, a criação de disciplina e cursos de direito Agrário em cursos de graduação e pós-graduação.

10. Na prática, a operacionalização da co-participação da reforma Agrária ocorreu de forma relativa, tanto no plano federal, como no estadual, sendo mais efetivo no plano municipal por estar mais próximo dos assentados.

– O Estado do Ceará se destacou na integração interinstitucional, operando-se através de dois instrumentos de articulação: o Conselho Deliberativo de Apoio a Reforma Agrária (INCRA, SAGRI e CEPA) e o Grupo Executivo de Reforma Agrária (GERA) – em forma de colegiado 9 instituições e 8 representantes dos trabalhadores). Com este mecanismo houve integração dos recursos, apesar das dificuldades do Estado para investir.

– No Centro-Oeste, os municípios contribuíram para melhores resultados para os assentados e para os Projetos.

– No Sul houve participação dos órgãos públicos a diferentes níveis, no apoio à produção e na promoção social. Houve algumas deficiências na participação dos órgãos públicos, porém as atividades de infra-estrutura chegaram a termo quase que exclusivamente com recursos das esferas estadual e municipal.

11. Apesar dos resultados ainda modestos no apoio produtivo e no atendimento social, há ainda muito espaço para aperfeiçoamento. Em 422 projetos analisados pelo INCRA, observa-se que dos 12 serviços listados, tem-se que 8 serviços não existem em mais de 50% dos projetos. Ou seja, 4 serviços existem em mais de 50% dos projetos levantados, que são: Educação (69%) Assistência Técnica (57,6%), Crédito Rural (58,3%) e Fornecimento de Insumos e Sementes (63,7%). Os serviços de Saúde, Abastecimento d'água, Habitação Rural e Comercialização existem na faixa dos 30% a próximo de 50% dos projetos levantados. O serviço de saúde existe em 188 projetos (44,5%). Os demais serviços existem na faixa abaixo de 3% dos projetos levantados.



A situação no Nordeste é a seguinte:

Nordeste do Brasil	
Serviço	O serviço existe?
Saúde	32,0%
Educação	46,9%
Abastecimento D'água	43,5%
Habitação Rural	34,7%
Saneamento	2,7%
Assistência Técnica	42,9%
Crédito Rural (PROCERA)	55,1%
Armazenamento	16,3%
Comercialização	28,6%
Fornecimento de Insumos e Sementes	53,7%
Cooperativismo	2,7%
Org. dos beneficiários	72,1%

Fonte: INCRA (1990)

12. Independentemente do Governo Federal, 60% das unidades federadas tem, no seu aparato institucional, legal, condições de promover as ações contidas no PNRA.

#### Aspectos Negativos

1. Descontinuidade político-administrativa no aparato institucional federal interferindo na condução e na execução da Reforma Agrária.

2. A integração interinstitucional, quando aconteceu, deu-se de maneira isolada ou localizadamente. A integração federal, estadual ou municipal, na maioria das vezes, ocorreu quando havia repasse de recursos humanos, materiais e, principalmente, financeiros.

3. As Comissões Agrárias, em geral não apresentaram bom funcionamento devido a instabilidade dos seus membros representantes (Ver mais detalhes nas p. 40 e 41, INCRA-1990), com o advento do Decreto-Lei nº 2.363/87, cessaram as manifestações das Comissões Agrárias nos processos de desapropriação.

4. A experiência do INCRA refere-se, em sua maior parte, ao sistema de colonização, sendo pequena sua experiência com Reforma Agrária.

5. Além dos aspectos técnicos, administrativos e institucionais, os de natureza política influíram durante todo o período de execução do plano e de seus resultados.

6. Devido as interferências durante a execução do PNRA, as mudanças na legislação, a falta de recursos orçamentários e financeiros compatíveis, os entraves de natureza política, a falta de integração dos órgãos, entre outros,

não houve condições de se estabelecer a real capacidade operacional do INCRA em termos de metas de assentamento.

7. O tempo médio decorrido desde a data do decreto de desapropriação até a data da imissão de posse é muito longo. Estimou-se que o tempo médio de tramitação no Judiciário a nível Brasil foi de 6 (seis) meses, variando de um mínimo de 1 (um) mês até um máximo de 38 (trinta e oito) meses. Vale observar que na esfera administrativa, que vai da edição do decreto até o ajuizamento da ação, o atraso também costuma ser grande. Contribuem para que ocorra essa demora, a necessidade de maiores esclarecimentos sobre os processos, a falta de pessoal treinado, capacitação, além da morosidade para a decisão administrativa.

8. Na avaliação da Política de Assentamento, entre os problemas mais citados pelos Estados, destacam-se os seguintes:

- falta de integração inter-institucional (ou co-participação efetiva dos órgãos envolvidos com a questão da Reforma Agrária);
- recursos orçamentários e financeiros em tempo hábil;
- dificuldades das Superintendências em assumir o controle da implementação dos Projetos, em virtude dos problemas anteriores e da própria falta de recursos humanos capacitados.

9. Na redação do Plano, não há precisão sobre a responsabilidade efetiva dos Estados e Municípios.

10. A eficiência tributária durante a vigência do PNRA foi decrescente, embora fosse um dos objetivos do PNRA utilizar o imposto rural como um importante programa complementar.

11. Insucesso do programa de estudos e pesquisas agrárias, que com a extinção do MIRAD os projetos não tiveram andamento, tal que não se teve conclusões ou divulgação dos resultados. Segundo o INCRA, o principal problema foi a falta de recursos, pois encerrada a contribuição MIRAD, a FINEP não assumiu o ônus total dos estudos.

12. Na prática, a atuação dos diferentes Ministérios na Reforma Agrária, esbarrou em inúmeras dificuldades, principalmente financeiras, tornando inviável a participação em diversos serviços.

13. No Centro-Oeste a co-participação dos órgãos governamentais deixa a desejar – só participam quando o INCRA repassa recursos.

14. O Sudeste apresentou também uma articulação precária em razão da falta de recursos financeiros e das mudanças na política estadual.

Essa avaliação não esgota os pontos a merecer análise na execução do PNRA. Falta a avaliação dos resultados com relação a renda, produção,



produtividade, emprego e o aprofundamento de alguns indicadores sociais sobre a vida dos assentados. O trabalho da FAO (1992) avalia esses pontos à luz dos objetivos do PNRA e, de um modo geral, os resultados são positivos, pois os níveis de renda nos assentamentos e também os indicadores sociais são melhores do que as médias das regiões dos assentamentos como veremos adiante.

Complementando e aprofundando a avaliação realizada pelo INCRA sobre a experiência do Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), apresentamos, a seguir, os principais resultados de mais dois trabalhos que avaliaram a experiência de política fundiária.

#### O Estudo da FAO (1992)

Este trabalho analisou os assentamentos de reforma agrária realizados no âmbito do PNRA no período 1986 a 1989. A pesquisa abrangeu 29 projetos distribuídos por grandes Regiões do país, sendo que destes, 15 se situam no Nordeste, e dentre os 15 municípios sede, 10 situam-se no Semi-Árido.

Uma das principais evidências levantadas no estudo é que apesar das limitações dos assentamentos, a renda média mensal por família era de 3,7 salários mínimos para a totalidade dos projetos, e de 2,38 para o Nordeste, ambas superiores a renda média em trabalhos equivalentes.

A composição regional da renda segundo sua origem é a seguinte:

DISTRIBUIÇÃO	PORCENTUAL DA RENDA POR ATIVIDADES					
	NE	CO	SE	NO	S	BR
Renda Agrícola	17,09	19,31	21,68	22,49	30,55	22,03
Renda Animal	13,87	18,71	9,58	1,26	10,39	15,12
Renda de Consumo	34,72	32,19	42,51	38,95	36,03	37,01
Outros Trabalhos	18,06	9,74	17,00	7,76	9,50	11,17
Outras Receitas	16,27	20,07	9,24	13,53	13,53	14,67
Renda Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: FAO (1992) p. 30

A distribuição porcentual mostra que 35%, em média, da renda é proveniente das atividades agrícolas e animais. Fica patente nessa decomposição de renda, em todas as regiões do país, a importância de outras atividades na formação da renda, que não estão diretamente relacionadas a exploração agropecuária do lote, já que não se consegue garantir a sobrevivência a partir apenas das atividades agrícolas.

Essas atividades, com a denominação geral de “Outros Trabalhos” e “Outras Receitas”, representam em média, quase 26% da renda dos assentados. No Nordeste, representam mais ou menos 34% da renda total, sendo que 18,08% é proveniente do trabalho fora, especialmente como o assalariamento.

Como instrumento que pode ajudar a evitar o êxodo rural, mantendo, de certo modo o homem no campo, a avaliação da experiência dos assentamentos é positiva. No Brasil, segundo o trabalho da FAO, a porcentagem de proprietários originais foi de 94,78%, significando que poucos deixaram o lote. O número mais baixo ocorreu no Norte, onde 79,24% dos assentados eram originais. O número mais alto ocorreu no Nordeste onde praticamente todos que receberam o lote permaneceram (99,16%). Esta quantificação é evidenciada, também, pelas observações dos entrevistados de que as pessoas sentem-se numa situação melhor do que antes, pois a maioria vinha de uma situação de subemprego ou desemprego. Esta situação foi substancialmente modificada, pois os assentamentos absorveram de forma razoável a capacidade de trabalho familiar, e permitiram, até mesmo, gerar algum excedente de emprego (Tabela nº 7 p. 45).

Outro indicador que indica uma melhoria das condições de vida dos assentados é a taxa de mortalidade infantil. A proporção indicada pela pesquisa da FAO em 1991 é de 50 crianças por mil, para a totalidade dos projetos, enquanto que outras fontes indicam proporções entre 53 e 76. No Nordeste foi onde a mortalidade infantil diminuiu mais. Enquanto a média por mil nos assentamentos é de 58,3, outras fontes indicam proporções entre 74,7 e 120,1 para a região como um todo.

Apesar dessas experiências positivas os assentados não conseguiram se modernizar de modo a diferenciar-se dos demais produtores. Os níveis de produtividade das principais lavouras alimentares são inferiores as médias regionais e nacionais (Tab. 22 pg. 87).

Outro ponto que revela uma situação de dificuldade econômica dos assentados são as perdas de comercialização. A pesquisa estimou que na maior parte dos casos houve perdas elevadas na comercialização. A média do país foi de 58,7%, e no Nordeste foi onde ocorreu a maior proporção de perdas originárias das transações.

Em geral, as famílias assentadas conseguiram aumentar a sua capitalização em relação a uma situação inicial, antes dos assentamentos. Significa que com o apoio recebido nos assentamentos conseguiram aumentar seu capital inicial pela aplicação de recursos próprios e recursos obtidos por doações e empréstimos, incluindo o PROCERA e outros empréstimos do INCRA, em boa parte a fundo perdido (FAO p. 49). No Nordeste o fenômeno não se verificou. Os assentamentos não conseguiram evitar de todo um processo de descapitalização em curso. O índice de capitalização calculado pela FAO é negativo, e sua magnitude somente não é maior devido aos recursos tomados no projeto (Tab. 9, p. 49).

Constatou-se, também, uma pequena cobertura da Assistência Técnica que assistiu em média 39,99% dos beneficiários dos assentamentos no Brasil, e 48,95% no Nordeste. De certo modo, essa baixa abrangência é contraditória





com o relativo vigor que tinham ainda os órgãos encarregados desses serviços. Pela análise dos dados da FAO constata-se, também, uma completa desarticulação entre o Programa de irrigação e as ações nos projetos de assentamentos. O relatório mostra que “a irrigação foi significativamente baixa em todas as regiões, e, principalmente, onde mais se precisa – Nordeste, onde apenas 4,6% do número total de assentados realiza algum trabalho de irrigação.

#### O Estudo de Castro (1992)

O trabalho de Castro (1992) aqui utilizado é uma tese de doutorado defendida pelo autor, que analisa o tema “Reforma Agrária e Pequena Produção”, tendo como material básico um levantamento de dados realizado pelo BNDES com apoio do IBGE.

As informações se baseiam nos assentamentos realizados até 1986 pelo Governo Militar, antes, portanto do início do PNRA. O estudo abrangeu os parceiros que foram estabelecidos em seus lotes no período 1980 a 1986. Porém, o universo da pesquisa compreendeu aqueles projetos implantados entre 1980 e 1983, e a amostra baseou-se nos que foram implantados entre 1981 e 1983 (p. 67).

Com relação a experiência dos assentamentos e o nível de renda dos assentados, os resultados de Castro são muito semelhantes aos da FAO. O trabalho apurou que a renda total média por família é de cerca de 3 salários mínimos mensais, embora não seja igualmente distribuído entre os parceiros, onde 58% da população recebe menos de 2 salários mínimos e 36% ganham menos de 1 salário mínimo.

A decomposição da renda bruta total mostra que apenas 64,18% da renda obtida é gerada no lote sendo o restante distribuído entre renda de salários, renda de extrativismo e outras rendas. O trabalho de Castro (1992), diferentemente da FAO, não mostra as informações por região, o que dificulta uma visão mais clara das diferenciações regionais que são de interesse especial para o projeto Aridas. Voltando à questão da renda, e aprofundando um pouco mais sobre suas fontes, mostramos abaixo as origens da renda daquelas pessoas que trabalham fora do lote, cujo percentual atinge cerca de 20% dos assentados (p. 166).

Fica evidente por essa tabela que a maior parte daqueles que trabalham fora continuam na agricultura (72,1%). Mas é importante, também, notar que 30% trabalham em atividades de natureza tipicamente urbana, como construção civil e empregos domésticos, mostrando, como observa Castro que, “mesmo nos Projetos de Reforma Agrária, o meio rural não se encontra dissociado do meio urbano, ao contrário, faz parte da estratégia de obtenção de renda dos pequenos produtores rurais buscarem nas pequenas cidades e vilas vizinhas uma complementação para sua subsistência” (p. 154).

## DISTRIBUIÇÃO DOS MORADORES QUE TRABALHARAM FORA DO LOTE SEGUNDO AS ATIVIDADES EXERCIDAS

Renda Bruta em Salários Mínimos	Atividades Exercidas				
	Empregado Doméstico (%)	Construção Civil (%)	Agricultura (%)	Conta Própria (%)	Outros (%)
0-2	3,6	11,2	69,5	9,2	6,5
2-4	1,5	6,3	80,9	6,8	4,5
4-	2,5	16,4	64,5	8,0	8,6
Total	2,6	10,9	72,1	8,0	6,4

Fonte: Castro (1992)

Outro resultado da experiência dos assentamentos anteriores ao PNRA, diz respeito a avaliação de Castro sobre os instrumentos de política. Iniciando pela Assistência Técnica, constatou-se que a maioria da população investigada (55%) não teve assistência técnica e os que a receberam consideraram-na insatisfatória (87%). Ao contrário do que poderia se esperar a assistência técnica não apresentou nenhuma relação com o desempenho dos projetos e, especialmente, com o rendimento oriundo das atividades agropecuárias (p. 90).

Com relação à experiência e efeitos do Crédito Rural, embora esta política seja normalmente considerada uma das variáveis básicas para uma reforma agrária bem sucedida, infelizmente não se chegou a um resultado definitivo sobre esse aspecto crucial. Segundo o autor, faltaram informações adicionais que permitissem uma análise mais rigorosa. Mas, há uma disposição do autor pelos dados que ele tem em pensar na hipótese de que o crédito não influenciou a renda com a intensidade que era esperada.

Outra importante conclusão do trabalho foi que apenas “algo em torno de 20% dos pequenos produtores conseguem realizar a transformação da pequena exploração moderna, isto é, com alguma combinação de máquinas, insumos químicos ou técnicas intensivas de criação. Isto quer dizer, que a maioria dos pequenos produtores não logrou êxito em se modernizar e, portanto, tem seu futuro ameaçado” (Castro, p. 123).

A passagem da pequena propriedade para a grande exploração é o que o autor chama de “transformação problemática, na medida em que é um processo que apresenta elevado grau de seletividade, excluindo, portanto, parcelas significativas de pequenos produtores ao longo deste percurso”. (p. 33)

Esquemáticamente, o processo assimétrico de modernização da agricultura onde convivem diferentes tipos de exploração pode ser assim representado.



Propriedade	Pequena Exploração	Grande Exploração
Grande Propriedade	1	3
Pequena Propriedade	2	4

Fonte: Castro (1992 p. 32)

As dificuldades anteriormente mencionadas se referem pelo diagrama a passagem de 2 para 4 que ocorreria apenas em casos excepcionais.

A análise da ação governamental e suas diversas experiências com políticas e programas leva à conclusão que as políticas agrícolas tendem a incentivar mais o movimento de 1 para 3 do que de 2 para 4 (Castro, p. 33).

## 5. CENÁRIOS TENDENCIAIS E VULNERABILIDADE

### 5.1 – Base Empírica e Teórica

A base empírica utilizada consistiu na construção de indicadores socio-econômicos e ambientais relacionados a sustentabilidade. Não dispúnhamos até a data de redação deste relatório indicações sobre previsões de mudanças climáticas que nos permitissem sua combinação a análise dos fenômenos socio-econômicos relacionados a este trabalho. Alguns especialistas que consultamos sobre essa questão nos informaram que o assunto encontra-se ainda em caráter especulativo, e mesmo os estudos realizados pelo IPCC através de modelos de previsão, como o General Circulation Model, produziram estimativas regionais com reduzido grau de confiança (IPCC, aug. 1990, p. 18).

Deste modo, a análise das variáveis socio-econômicas pressupõem que a magnitude e frequência dos eventos climáticos ocorridos nos últimos anos não se alterem substancialmente nos próximos anos. Logo, o Cenário estabelecido pelas projeções não incorpora nenhuma mudança extrema aparente. Porém, lembrando o trabalho de Moura e Shukla (1981) de que as secas severas costumam se repetir a cada 20 anos mais ou menos, procuramos fazer algumas projeções mais conservadoras com relação as variáveis de produto.

### 5.2 – Resultados das Projeções

Nas duas últimas décadas a economia do Nordeste tem apresentado um dinamismo superior ao da economia brasileira, resultado da introdução de ramos mais dinâmicos na indústria e de produtos na agropecuária que incorporam maior valor agregado, com efeitos diretos sobre o crescimento do PIB. Tomando-se, a título de ilustração, no período 1970-92 a economia do Nordeste cresceu a uma taxa média anual de 5,4%, enquanto a brasileira cresceu a 4,5%. Quando olhamos esses dados em subperíodos o mesmo fenômeno se repete (SUDENE, 1994 p. 183).

Para os próximos anos projetou-se uma taxa de 4,7% ao ano para o crescimento do produto real no Nordeste, sendo que a taxa estimada para a indústria é de 3% a.a. e de 2,5% a.a. para a agropecuária. Para o setor de serviços projetou-se uma taxa de 6% a.a. até 2020, sendo que a taxa para o país é de 5% ao ano. As taxas utilizadas nas projeções como se vê pela Tabela são superiores àquelas calculadas para a década de oitenta onde, como se sabe, foi baixo o crescimento da economia brasileira.

As variáveis de política fiscal utilizadas mostram que a taxa anual dos dispêndios da União na Agricultura cresceu negativamente na década de 80, e como há uma tendência de saída do Governo da Política Agrícola essa taxa negativa foi projetada para os próximos anos. Deste modo, os gastos previstos pela União na Função Agricultura ficam em torno de 4 bilhões de dólares o que é um valor historicamente pequeno (Gasques e Villa Verde, 1994).

Os dispêndios realizados pelos governos Estaduais na Agricultura no Nordeste tem crescido acerca de 3% a.a., e que foi mantida como taxa projetada para os próximos anos. Em valores, os dispêndios dos governos estaduais do Nordeste deverão representar 775.765 mil dólares no ano de 2020, o que dá quase 20% do dispêndio projetado para a União. Mas, os dispêndios estaduais em Agricultura ainda são pequenos quando comparados com as aplicações da União em Organização Agrária que reúne, principalmente, os programas de Colonização e Reforma Agrária. Com as modificações introduzidas pela Constituição, a política fiscal deverá ganhar ainda maior importância, pois os Estados e Municípios passam a ser os principais gestores dos recursos gerados. Tem-se, assim, um importante conjunto de instrumentos para a garantia da sustentabilidade do crescimento econômico e das populações.

Outros trabalhos tem mostrado através de indicadores socio-econômicos que vem ocorrendo desde a década passada uma melhoria de alguns indicadores sociais do Nordeste. Neste sentido, nossa projeção é que haja uma diminuição do número absoluto e das proporções de pessoas sem instrução. Isto implicará numa melhoria da qualidade da mão-de-obra na agricultura que é um dos importantes condicionantes dos níveis de renda das pessoas ocupadas. Assim, a projeção é que em 2020 a proporção de pessoas sem instrução atinja 26,38% em relação à população rural superior a 10 anos, contra a proporção atual de 57,52%. Para o país, a proporção projetada é de 13,71% contra a atual de 41,7%.

A proporção de pessoas na Agricultura com baixos níveis salariais (até um salário mínimo mensal) deverá sofrer uma redução lenta nos próximos anos. O contingente de pessoas nessa condição no Nordeste Rural era estimado em 4 milhões de pessoas aproximadamente (sem incluir os sem rendimento). Esse número correspondia como se vê pela Tabela 2 a quase 70% das pessoas ocupadas na área rural em 1990. Pelas projeções, estima-se que em 2020 haja cerca de 4,7 milhões de pessoas ganhando até 1 salário mínimo mensal, numa proporção de 64,5% das pessoas ocupadas. Deve haver, apenas, uma melhoria relativa.



**Tabela 1**  
**SUSTENTABILIDADE ECONÔMICA**

INDICADORES DE PRODUTO REAL	PROJEÇÕES ÍNDICES					TAXAS ANUAIS (%)			
	1980	1990	2000	2010	2020	1980/1990	1990/2000	2000/2010	2010/2020
NORDESTE	1980	1990	2000	2010	2020	1980/1990	1990/2000	2000/2010	2010/2020
PIB-Real – Total (1)	100	136 (1)	226,0	375,5	624,0	2,60	4,73	4,73	4,73
Industrial (1)	100	114 (1)	157,8	218,4	302,4	1,10	3,00	3,00	3,00
Agropecuária (1)	100	122 (1)	160,1	210,0	275,6	1,67	2,50	2,50	2,50
Serviços (1)	100	155 (1)	294,2	558,5	1.060,3	3,72	6,00	6,00	6,00
BRASIL	1980	1990	2000	2010	2020	1980/1990	1990/2000	2000/2010	2010/2020
PIB-Real – Total (2)	100	117 (2)	186,9	300,1	482,0	1,44	4,35	4,40	4,40
Industrial (2)	100	102 (2)	157,0	241,7	372,1	0,18	4,00	4,00	4,00
Agropecuária (2)	100	132 (2)	173,2	239,7	331,9	2,56	2,50	3,00	3,00
Serviços (2)	100	131 (2)	224,1	383,2	655,4	2,49	5,00	5,00	5,00

Fonte: SUDENE/DPG/PSE/Grupo de Contas Nacionais

(1) Refere-se a 1992 (Estimativas);

(2) Refere-se a 1991

IBGE/DP/Depart. de Contas Nacionais, in *Conjuntura Econômica*, jan. 93

INDICADORES DE POLÍTICA FISCAL	PROJEÇÕES MIL DÓLARES (2)				TAXAS ANUAIS (%)			
	1990	2000	2010	2020	1980/1990	1990/2000	2000/2010	2010/2020
Disp. da União na F. Agricultura (1)	4.610.179	4.451.223	4.233.603	4.026.623	-0,54	-0,50	-0,50	-0,50
Disp. da União em Org. Agrária (1)	337.335	443.910	657.095	972.661	32,21	4,00	4,00	4,00
Disp. na F. Agric. no Nordeste (Gov. Estaduais)	319.605	429.522	577.242	775.765	3,22	300	3,00	3,00

Fonte: MF – STN

(1) Refere-se a 1993

(2) Deflacionados pelo Producer Price Index do FMI, Base 1985=100

**Tabela 2**  
**SUSTENTABILIDADE SOCIAL**

**SUSTENTABILIDADE SOCIAL**

SUSTENTABILIDADE SOCIAL	PROJEÇÕES					TAXAS DE CRESCIMENTO			
	1980	1990	2000	2010	2020	1980/1990	1990/2000	2000/2010	2010/2020
<b>NORDESTE</b>									
Pessoas sem instrução	6.500.802	6.551.241	6.230.952	5.926.321	5.359.659	0,09	-0,50	-0,50	-1,00
Pessoas c/renda até 1 salário mínimo	3.849.086	4.027.570	4.237.860	4.459.019	4.691.720	0,51	0,51	0,51	0,51
Pessoal ocupado na agricultura	5.349.000	6.262.000	6.917.144	7.270.887	7.270.887	1,77	1,00	0,50	0,00
Número de minifúndios	696.372	1.297.545	1.928.275	2.854.309	4.225.089	4,90	4,50	4,00	4,00
População rural (10 anos e mais)	11.301.845	12.997.244	15.083.832	17.505.403	20.315.735	1,57	1,50	1,50	1,50
Proporção de p/ sem instrução (%)	55,52	50,40	41,31	33,85	26,38				
<b>BRASIL</b>									
Pessoas sem instrução	10.125.387	9.734.599	8.803.797	7.568.892	6.184.336	-0,44	-1,00	-1,50	-2,00
Pessoas c/renda até 1 salário mínimo	6.547.420	6.972.428	7.476.163	8.016.291	8.595.441	0,70	0,70	0,70	0,70
Pessoal ocupado na agricultura	13.131.000	13.929.000	14.352.557	14.352.557	13.650.862	0,66	0,30	0,00	-0,50
Número de minifúndios	2.015.786	3.304.136	4.706.038	6.702.050	9.546.641	3,87	3,60	3,60	3,60
População rural (10 anos e mais)	24.233.800	28.011.807	32.830.554	38.478.248	45.097.489	1,62	1,60	1,60	1,60
Proporção de p/ sem instrução (%)	(%) 41,78	34,75	26,82	19,67	13,71				

Fonte: IBGE, INCRA, HOFFMAN



Ministério da  
Integração Nacional



**POLÍTICA FUNDIÁRIA**

O pessoal ocupado na agricultura deverá sofrer uma evolução de 6,3 milhões de pessoas para 7,2 milhões entre 1990 e 2020. Portanto, não é neste período, ainda, que haveria uma redução absoluta do pessoal ocupado na área rural. A mudança de inclinação dessa curva depende, principalmente, da evolução de população rural e da introdução de progresso técnico associado a mudança de composição de atividades econômicas. Estima-se que em 2020 a proporção de pessoas ocupadas nesse setor seja de 35,8% em relação à população rural superior a 10 anos, enquanto que a projeção para o Brasil é de 30,2%. Essas proporções de pessoal ocupado indicam que nos próximos anos a mão-de-obra ainda deverá ser um dos importantes condicionantes do produto.

Outra variável analisada é o número de imóveis classificados como minifúndios. No Nordeste, a taxa anual de crescimento desses imóveis foi de 4,9% ao ano entre 1978 e 1991, taxa esta superior a do país que foi de 3,87%. Essas taxas, relativamente altas, induzem a um grande número absoluto de minifúndios que no Nordeste deverá evoluir de 1.297.545 em 1991 para 4.225.089 em 2020. Devido às restrições de área que esses imóveis encontram, esse número significativo de sua expansão representa uma grande pressão sobre a base de recursos naturais.

A pressão sobre a terra e recursos naturais deverá ocorrer de maneira acelerada nos próximos anos e se data através da expansão das pastagens (plantadas) e lavouras (temporárias). A primeira atividade abrangerá em 2020, cerca de 18,7 milhões de hectares (Gasques, J. G. et alii, 1992 p. 35). Mostrou-se em outros trabalhos, que o crescimento diferenciado entre as diversas formas de utilização da terra indica que deverá persistir um forte processo de pecuarização, em parte realizado através da substituição de pastagens naturais e lavouras de subsistência que perdem espaço de forma visível.

A pressão exercida sobre o uso e ocupação do solo pode também ser constatada, inclusive de maneira mais direta, pelo aumento de área explorada no Nordeste. Em 1991 essa variável correspondia a 59.660 hectares, passando para 148.729 hectares em 2020. Em relação a área aproveitável, essa mudança representa uma passagem proporcional de 47,91% para 74,2%. Significa que no ano 2020 a área explorada deverá corresponder a 74,2% da área aproveitável. Representa, de fato, um aumento acentuado da pressão sobre a terra. Em contrapartida, a área aproveitável, mas que não é explorada representava em 1990, 64.860 mil hectares e deverá subir para 99.369 mil hectares no ano 2020, em função da expansão da área dos imóveis. Este assunto traz implicações sérias sobre a economia de recursos e os padrões de sustentabilidade. Como o Nordeste apresenta densidades populacionais relativamente elevadas e crescentes, essas questões ficam ainda mais sérias. As pressões populacionais e especulativas levam ao rápido desaparecimento da vegetação nativa, trazendo prejuízos enormes sobre a economia e o meio ambiente.

Tabela 3

**SUSTENTABILIDADE ECOLÓGICA  
UTILIZAÇÃO DA TERRA E OCUPAÇÃO**

Identificação	PROJEÇÕES					TAXAS ANUAIS DE CRESCIMENTO					
	1978	1991	2000	2010	2020	1978	1991	1978/1991	1991/2000	2000/2010	2010/2020
<b>NORDESTE</b>		<b>ÁREAS EM MIL HECTARES</b>									
ÁREA TOTAL	98,788	149.479	178.641	207.320	240.604	98.788	149.479	3,24	2,00	1,50	1,50
Área aproveitável	86.139	124.520	148.813	172.703	200.429	86.139	124.520	2,88	2,00	1,50	1,50
Área Aprov. Não explorada	46.165	64.860	77.514	89.958	99.369	46.165	64.860	2,65	2,00	1,50	1,50
Áreas Exploradas	39.974	59.660	79.214	108.729	39.974	59.660	3,13	3,20	3,20	3,20	
Áreas Explo./Área Aprov. (%)	46,41	47,91	53,23	62,85	74,20						
<b>BRASIL</b>		<b>ÁREAS EM HECTARES</b>									
ÁREA TOTAL	419.902	639.027	833.785	1.016.380	1.301.052	419.902	639.027	3,28	-3,00	2,00	2,50
Área Aproveitável	334.141	452.819	560.563	710.598	900.790	334.141	452.819	2,37	2,40	2,40	2,40
Área Aprov. Não Explorada	161.553	185.057	202.394	223.569	246.959	161.553	185.056	1,05	1,00	1,00	1,00
Áreas Exploradas	172.587	267.762	349.369	492.819	729.493	172.587	267.762	3,44	3,00	3,50	4,00
Áreas Explo./Área Aprov. (%)	51,65	59,13	62,32	69,35	80,98						

Fonte: INCRA



Ministério da  
Integração Nacional



**POLÍTICA FUNDIÁRIA**

Além dessa pressão sobre os recursos naturais, outro problema relacionado a sustentabilidade da população é a questão alimentar. Esta tenderá a se agravar nos próximos anos. Dos produtos analisados o problema maior deverá ocorrer em relação a arroz, milho e leite. A precisão é que em 2020, hoje uma falta de 7,6% na produção de arroz, 12% em milho e de 65% na produção de leite. Neste produto a defasagem prevista entre produção e quantidade demandada é de 1,8 milhão de litros por ano, o que, sem dúvida, exigirá grandes investimentos nesse setor. Do mesmo modo, a produção de milho que de forma crescente vem-se tomando um produto indispensável à indústria, exigirá investimentos em novas áreas, máquinas e aumento da produtividade, sob pena do Nordeste tornar-se ainda mais dependente de outras regiões para o fornecimento desse produto.

**Tabela 4**  
**BALANÇO DA PRODUÇÃO DE ALIMENTOS**

IDENTIFICAÇÃO	QUANTIDADES (Em 1000 t. 1000000 l. por ano)		TAXA ANUAL %	VARIAÇÃO No Período
	2000	2020	1990/2020	1990/2020
<b>NORDESTE</b>				
<b>Oferta (1)</b>				
1. Arroz	1812	23114	1.22	49.40
2. Feijão	996	1591	2.37	116.60
3. Milho	1970	3137	2.35	115.40
4. Leite	2093	2876	1.60	67.60
<b>Demanda</b>				
1. Arroz	1865	24869	1.45	60.80
2. Feijão	903	1242	1.61	69.20
3. Milho	2061	3517	2.71	141.50
4. Leite	2538	4744	3.18	176.50
<b>Balanço Alimentar (D-S)</b>				
1. Arroz	-53	-1,755	-0.23	-11.40
2. Feijão	92	348	0.76	47.40
3. Milho	-1,864	-380	-0.36	-26.70
4. Leite	-44	-1.868	-1.58	-108.90

Fonte: Gasques et. alli (1992)

(1) Refere-se a quantidade física de produto.

(2) A demanda foi estimada a partir da fórmula e  $ep$  = elasticidade-renda e  $rpc$  = crescimento da renda per capita real. As estimativas de elasticidade-renda usadas foram: arroz = 0,0; feijão = 0,1; milho = 0,8; leite = 1.1 (Aguiar. M.N., 1988).

A renda per capita, cuja fonte é o BNB (1991), por estar expressa em dólares foi deflacionada usando como  $d$  o Consumir Price Index, base 1985 = 100, publicado pelo FMI (1991).

### 5.3. Avaliação da Sustentabilidade no Centro Tendencial

A análise do cenário tendencial feita anteriormente mostrou que nem todos os indicadores atuarão como mecanismos de pressão sobre a sustentabilidade nos próximos anos. Existem várias condições a favor da economia e da sociedade nos próximos anos. O problema, talvez, seja conseguir extrair o máximo de benefícios das condições que aparentemente se mostram mais favoráveis.

A tendência da região continuar a crescer a taxas razoáveis é um ponto que ameniza o equilíbrio da sustentabilidade. Mesmo na área rural, onde se concentrará grande parte do pessoal ocupado, o crescimento esperado das lavouras e da pecuária é um ponto de alívio.

Outra situação que no futuro colabora favoravelmente para uma maior sustentabilidade é a melhoria dos indicadores sociais, embora estes tenham ainda muito espaço para que atinjam uma situação satisfatória – um mínimo satisfatório.

Mas, o lento crescimento do rendimento das pessoas ocupadas é um forte indicador de que as condições de sustentabilidade deverão permanecer como um problema a requerer todo o esforço de investimento e de políticas nos próximos anos. Essa melhoria da situação dos rendimentos do trabalho assalariado, tem uma relação de fundo com o problema agrário e de distribuição de renda, por isso não depende somente do funcionamento do mercado de trabalho.

Os baixos rendimentos rurais, juntamente com a elevada proporção de pessoal ocupado, que como vimos deverá permanecer como uma das características de economia de baixa renda do Nordeste, sem dúvida, tenderá a manter a sustentabilidade como um problema grave. Esta situação tenderá a agravar e ser agravada por duas variáveis: a taxa da exploração da terra que como vimos se elevará substancialmente como decorrência da necessidade de produção de alimentos e matérias-primas, e pelo aumento do número de minifúndios nos próximos anos. Um cenário de crescimento onde se destaca o aumento dos imóveis classificados como minifúndios não gera pressões positivas sobre o mercado de trabalho e sobre a renda, ao contrário, tende deprimir esses fatores. Infelizmente, é contra essa situação que se devem voltar os instrumentos de política fundiária e política social.

As possibilidades dos governos estaduais podem ser exploradas ao máximo, pois os indicadores de política fiscal mostram uma positiva tendência. Outros indicadores não explorados neste trabalho, como arrecadação tributária, também tem perspectivas favoráveis, e que muito poderão contribuir para amenizar os efeitos desfavoráveis antes apontados.



## 6. CENÁRIO DESEJADO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Ao pensarmos num cenário desejado, à primeira vista, o que pode parecer é que se dará uma liberdade total à imaginação, onde as pessoas teriam uma condição de vida ideal ou quase ideal. Pensar assim não é um absurdo. Se colocarmos o homem como o objetivo central de qualquer atividade, é perfeitamente coerente e razoável pensar desse modo, onde os recursos disponíveis seriam orientados para colocar as pessoas numa posição que representa o máximo bem-estar social. O que será proposto adiante, tem um forte conteúdo de uma situação que desejaríamos de fato que ocorresse, mas sua força maior é resultado das evidências e experiências que puderam ser reunidas durante todo este trabalho, e de reflexões e estudos anteriores sobre situações semelhantes.

As regiões pobres como o Nordeste não prescindem da ação governamental. A década de 80 é uma boa prova sobre isso. Apesar do crescimento da economia nordestina, houve piora de seus principais indicadores de renda. Essa ação necessita combinar dois elementos ou dois tipos de intervenção: 1 – os de natureza distributiva e 2 – os de natureza alocativa. Ambos visam a colocar a sociedade num cenário desejado. As ações de natureza distributiva são orientados para corrigir distorções estruturais, que por sua natureza apresentam elevada rigidez e que no Nordeste rural são essencialmente formados pela estrutura agrária. Sua correção depende de políticas fundiárias e de políticas sociais. As ações de natureza alocativa se destinam a corrigir falhas originárias das ações dos diversos participantes do cenário econômico e social. Exigem a intervenção no sentido regulador.

Entretanto a ação governamental tem que se valer dos erros e experiências positivas dos anos passados, onde, infelizmente, houve um acúmulo maior de falhas e de desperdício de recursos.

A definição de um cenário desejado, deve conter os objetivos que se deseja atingir e a definição de compromissos. Os objetivos desejados, numa sociedade onde a questão fundiária assume proporções tão importantes, são dois: a) o acesso a terra e b) elevação do nível de renda. Os objetivos assim colocados representam uma grande simplificação, mas sua qualificação e abrangência ficarão convenientemente tratados por ocasião da análise das estratégias. A definição dos níveis dos números é outra questão que não transcende a abrangência deste trabalho devido a heterogeneidade das situações envolvidas. Os compromissos, representam o outro componente essencial ao se pensar num cenário desejado. Entende-se que numa situação como a do Nordeste a ação governamental é decisiva, pois a grande maioria da população necessitará ainda, por muitos anos, da atenção governamental para propiciar política social e evitar que os problemas distributivos se tornem mais graves. A ação governamental deve, entretanto ser seletiva e explícita. É seletiva ao definir com clareza os beneficiários e as prioridades, ambos objeto do

mais rigoroso controle. A ação é explícita no sentido de sua transparência à sociedade e aos contribuintes, já que ações dessa natureza envolvem quantidades expressivas de recursos.

## 7. UMA ESTRATÉGIA GERAL

### 7.1 – Elementos

Uma estratégia de desenvolvimento para o Nordeste rural deve levar em consideração três elementos principais em sua concepção.

1. Tendência histórica de urbanização da população brasileira, onde se manifesta uma queda de população rural, acompanhada de uma taxa de crescimento reduzida ou negativa de mão-de-obra rural.
2. Outro ponto, é parte de uma entrevista de Lee Thompson, atualmente, Presidente da Associação Internacional de Economistas Agrícolas. Ele diz que “nenhum país conseguiu solucionar o problema da pobreza rural, só com a agricultura. Os países que tentaram falharam. A agricultura não é capaz de, sozinha, prover um nível de renda aceitável para os pobres do meio rural. Portanto, investimentos públicos em educação e infraestrutura e a criação de empregos não agrícolas são a chave para propiciar aumentos significativos da renda dos pobres rurais. Essa é a experiência dos Estados Unidos e é, também, a experiência da China, do Japão, e de muitos outros países” (Agroanalysis, 1994, p. 3).
3. Por último, outro ponto, está relacionado às evidências empíricas observados em trabalhos que analisamos a questão fundiária no Brasil, especialmente em Castro (1992). Uma política para enfrentar a questão agrária deve transcender a reforma agrária, chegando a uma estratégia global de combate a miséria, onde quer que este se localize. Neste sentido, a solução para a questão agrária é complexa e terá que combinar intervenções variadas (p. 189). No Nordeste, especialmente, essa evidência decorre principalmente da verificação de que “o impacto modernizador da ação fundiária é muito menor do que aquele previsto”. (p. 188).
4. Sustentabilidade do processo de desenvolvimento.

### 7.2 – Objetivo de Estratégia

A partir desses elementos essenciais da estratégia, cujo significado é claro por si mesmo, passamos a relacionar os principais objetivos de uma proposta de política fundiária, que são os seguintes: 1. Aumentar a produção de alimentos, pois a tendência é de agravamento dos problemas de abastecimento; 2. Possibilitar o acesso a terra e condições de trabalho e de moradia; 3. Elevação do padrão de vida das populações rurais.





### 7.3 – Beneficiários

Procuramos a seguir identificar os principais beneficiários de uma política fundiária para o Nordeste, dentro da concepção de estratégia anteriormente esboçada. Não há praticamente, variação quanto ao público a ser beneficiado por uma política fundiária. Os trabalhos de Gomes (1971), INCRA (FAO 91994), Graziano da Silva (1993) não são divergentes quanto ao público prioritário. Sugerimos, a seguir, mais de perto um trabalho de Graziano da Silva (1993), publicado na Revista da ABRA – Associação Brasileira de Reforma Agrária.

O primeiro registro de beneficiários são os posseiros das zonas de fronteira. Tem-se nestas regiões, como o Maranhão, um número muito grande de posses, onde o problema fundamental é a regularização da propriedade de terras, segundo Graziano da Silva, “aqui impõe-se uma ação maciça de discriminação seguida de demarcação e titulação dos lotes até um determinado limite de área que deveria envolver todos os órgãos responsáveis pelo patrimônio imobiliário da União sob a coordenação local do INCRA” (p. 12).

O outro segmento é constituído por pequenos rendeiros, que são aqueles que tem um acesso precário e instável à terra mediante o pagamento de renda em produto ou dinheiro. Aqui a proposta passa por uma revisão e atualização da legislação que conste no Estatuto da Terra.

Finalmente, o último segmento mas, com certeza o primeiro em importância, é constituído pelos assalariados temporários, parceiros, arrendatários e minifundistas, e que no caso dos pequenos produtores conservam um pedaço de terra mais como um lugar de moradia, de fixação física, do que como uma base produtiva (Graziano da Silva, 1993 p. 13).

### 7.4 – Quantificando os Beneficiários

A quantificação desse público não é uma coisa tranqüila. A consulta e análises das Estatísticas Cadastrais do INCRA DE 1992 informam que o número de Assalariados Permanentes, Temporários, Parceiros, Arrendatários, Chefes que dirigem as atividades em minifúndios e outros, somam um contingente de 4.563.779 pessoas ocupadas no Nordeste em 1991, aproximadamente 1.140.945 famílias.

Procuramos, de forma alternativa, quantificar o público específico para reforma agrária, tomamos, na classificação situação jurídica os imóveis rurais apenas aqueles classificados como minifúndios:

Imóveis de proprietários.....	570.066 imóveis
Imóveis de proprietários/posseiros.....	37.279 imóveis
Imóveis de posseiros.....	694.520 imóveis
Total.....	1.301.865 imóveis

Fonte: INCRA – Estatística Cadastrais, 1992 p. 76

**NORDESTE – PÚBLICO DA REFORMA AGRÁRIA**

CATEGORIA	NÚMERO
Assalariados permanentes	368.089
Assalariados temporários	2.541.100
Parceiros	114.659
Arrendatários	44.400
Declarantes que dirigem a Atividade (1)	1.155.344
TOTAL	4363.779
FAMÍLIAS	1.140.945

Fonte: INCRA – Estatísticas Cadastrais Anuais 1992, pág. 76

(1) Tomou-se apenas as pessoas  
enumeradas nos minifúndios

Supondo que há um chefe de família por imóvel, temos um total de 1.301.865 famílias como público beneficiário da Reforma Agrária no Nordeste.

Podemos concluir desses dados (distribuição do pessoal ocupado e situação jurídica dos imóveis) que o público a ser beneficiado situa-se entre 1.100.000 famílias e 1.300.000 famílias.

A partir da relação dos segmentos a serem beneficiados, procuraremos identificar e descrever os principais instrumentos de política que poderão ser acionados dentro da estratégia proposta.

## 7.5 – Política Agrícola

O primeiro instrumento que poderá ser utilizado de maneira limitada, que necessita ser redirecionado é a política agrícola. O Governo vem reduzindo sistematicamente os recursos da principal fonte para os pequenos produtores rurais que é o Tesouro Nacional. Entre 1990 e 1993, os recursos se reduziram quase pela metade. Mas, também estes recursos, embora sejam os de mais baixas taxas de juros tem uma abrangência muito limitada no seu direcionamento ao Nordeste. Pelo que vimos analisando neste trabalho, um público talvez de no máximo 20% dos produtores do Nordeste se utilizem dos Recursos do Tesouro. Se o Governo não adaptar as taxas de juros desses recursos as condições dos pequenos produtores rurais do semi-árido estes, em sua grande maioria, não terão junto ao Sistema Nacional de Crédito Rural nenhuma possibilidade de obtenção de recursos.

O sistema de equivalência-produto, criado recentemente pode reduzir os riscos dos empréstimos, pois o pagamento do principal e da correção monetária é feita através de produtos que é aceito pelo Banco como moeda. Nas regiões como o Semi-Árido, embora esse sistema seja importante, ele não elimina os riscos climáticos que teriam que ser cobertos por um esquema de seguro.





A política de garantia de preços mínimos poderá ter uma abrangência e eficácia superior a de crédito rural. O relatório da FAO e MAARA (1992) mostrou que é possível obter um aumento de 50% na renda dos assentados pela Reforma Agrária apenas com correções na intermediação da comercialização. Se a política de Aquisições do Governo Federal (AGF) for abrangente ela poderá fazer esse apelo sem nenhuma adaptação. É um instrumento que pode atuar de imediato. Sua eficiência é afetada, entretanto, pelas relações de intermediação existentes no Nordeste, onde, sabidamente, há relações fortes de dependência entre o produtor e o intermediário, que normalmente financia a safra ou adianta dinheiro.

Uma avaliação feita há algum tempo atrás sobre o Programa de Garantia de Preços Mínimos no Nordeste na década de oitenta, mostrou que os beneficiários exclusivos dessa política foram os beneficiadores de produtos vegetais, que receberam 70% dos recursos dos Empréstimos do Governo Federal (EGF), enquanto os produtores e cooperativas receberam 30%. Com isso, as margens de comercialização dos atacadistas se elevaram muito. É possível que se tenha apoiado o agente errado quando se dá prioridade aos beneficiadores em detrimento de produtores e cooperativas (Gasques, 1990, p. 240).

Devido a essas dificuldades encontradas na política agrícola tradicional há uma busca intensa por mecanismos alternativos de financiamento. Recente trabalho da FAO e INCRA (1994) mostra que começa a ganhar importância a discussão do papel dos municípios no apoio à agricultura. É citado o exemplo de um Fundo em Santa Catarina (FUNDER) que vem dando bons resultados. Outros fundos são criados por Organizações Não Governamentais (ONG's) e merecem ser conhecidos e analisados de modo a levar essas experiências para o Nordeste.

Ainda como forma de engajar os governos municipais, esse trabalho da FAO e INCRA propõe que se facilite o desenvolvimento de cooperativas de crédito e caixas econômicas municipais que canalizem a capacidade de poupança dos pequenos produtores rurais e de outros grupos da população de zonas rurais ou semi-urbanas, visando direcionar fundos para o apoio a atividades rurais agrícolas e não agrícolas (p.85).

Propõe-se, ainda nesse estudo, a constituição de um “fundo de Desenvolvimento Rural para projetos de caráter associativo dos agricultores familiares, e de fomento a agroindústria” (p. 20). Outra sugestão de política relacionada nesse documento é apresentada pela CONTAG que propõe os seguintes pontos: a) conceituação mais precisa e formalmente operacional para o pequeno produtor; b) uma vinculação de 50% dos recursos públicos do Orçamento das Operações de Crédito a categoria dos pequenos produtores; c) uma proposta de crédito de custeio subvencionado em 30% sobre o chamado contrato de equivalente produto; d) a adoção de uma política de garantia de preços diferenciado ao pequeno produtor e implicitamente associada ao crédito rural pela equivalência-produto (p. 19).

Há várias outras propostas de redirecionamento da política agrícola que deverão levar a mudança especialmente no Sistema Nacional de Crédito Rural que atualmente atende precariamente até mesmo os produtores profissionalizados. Isto é evidenciado por um estudo da OCB mostrando que o volume de recursos que circula fora do Sistema Nacional de Crédito Rural é mais de três vezes superior ao volume que este sistema mobiliza.

## 7.6 – Política Fundiária

A política fundiária é o instrumento essencial e decisivo na estratégia de desenvolvimento rural do Nordeste. Seu principal componente é a Reforma Agrária, embora existam outros tipos de intervenção complementares, como a tributação, ordenamento agrário e arrendamento e parceria.

Começamos pela Reforma Agrária. Seu redirecionamento será discutido a partir da questão institucional e dos custos, sendo que esta discussão se baseia em grande parte no trabalho da FAO e INCRA (1994).

A questão institucional referente a Reforma Agrária envolve vários pontos, mas o que mais tem-se discutido é sobre a descentralização, que envolve, em essência, a busca de uma nova matriz institucional. Constatou-se na avaliação da experiência do PNRA, apresentada na 3ª parte, que houve uma concentração excessiva no âmbito federal das atividades relacionadas ao Plano. No âmbito do INCRA, como órgão executor propõe-se uma maior delegação de poderes às superintendências regionais. Os superintendentes devem ter maior autonomia para assinar convênios com Estados, Municípios, Universidades, etc., para licitar obras e para controlar seu próprio orçamento.

Outra proposta, é a descentralização e simplificação da política de assentamentos de modo a produzir projetos mais ágeis. A infra-estrutura, o controle e o monitoramento dos serviços aos assentados podem ser perfeitamente delegadas aos Estados e Municípios (p. 49).

Duplicidades a nível de Estados podem ser eliminadas em benefício das ações fundiárias. Sugere-se que os institutos de Terras estaduais se dediquem exclusivamente às questões fundiárias, ficando como atribuição dos Secretários Estaduais de Agricultura os aspectos produtivos. (p. 50)

Aproveitando as experiências positivas de participação de comunidades, deve-se oficializar essa participação através da criação de comissões estaduais, intermunicipais ou municipais de desenvolvimento rural. Essas comissões canalizariam as reivindicações da sociedade e teriam alguma autonomia para resolver alguns assuntos como, por exemplo, a indicação de áreas desapropriáveis ou a seleção dos beneficiários.

Outra sugestão do documento da FAO/INCRA é que devem ser criadas as bases consensuais para firmar um acordo sobre o tema da Reforma Agrá-



ria que envolva União, Estados e Municípios em torno de iniciativas descentralizadoras. Em suma, o que se pretende é que no âmbito federal a matriz tenha dois componentes: a obtenção da terra e o crédito, dois componentes estaduais: a assistência técnica e monitoramento e acompanhamento da evolução do assentamento e dois componentes municipais: a implementação da infra-estrutura básica <sup>4</sup> e o fornecimento direto de serviços de assistência aos assentados.

Embora se reconhece que algumas dessas propostas não possam ser implantadas de imediato o fato de terem surgido de várias experiências de órgãos, de pessoas e de comunidades, há uma expectativa muito favorável que a médio prazo essa matriz possa ser implementada.

Além da questão institucional outra questão que necessita ser discutida com vistas a sua reorientação são os custos dos assentamentos. Esse assunto segundo Carvalho Filho e Abramovay (1993) “está entre os temas menos pesquisados e mais controversos quando se fala no assunto” (p. 52). Há uma grande amplitude de variação nos números como se pode ver nos quadros abaixo apresentados.

### 1. Composição Percentual do custo Médio Por Família Assentada, Brasil e Grandes Regiões (Em Dólares)

	CustoMédio	Terra	INFRA	Crédito	Administ.	Tota1
NO	14.365,3	62%	13%	5%	20%	100%
CO	11.889.9	66%	5%	4%	25%	100%
NE	19.889.9	-58%	16%	11%	15%	100%
SE	24.443,8	77%	6%	5%	12%	100%
S	28.789.3	65%	11%	14%	10%	100%
BR	16.100	60%	13%	9%	18%	100%

Fonte: FAO e INCRA (1994, p. 55)

### 2. Custo Médio de Assentamento Por Família (Em Dólares)

	Custo	Terra	INFRA	Habitação	Crédito	Administ.	Total
NO	16.908	42%	36%	4%	14%	3%	100%
CO	22.091	56%	26%	3%	11%	3%	100%
NE	11.361	35%	35%	6%	21%	3%	100%
SE	19.929	64%	18%	4%	12%	3%	100%
S	18.909	69%	12%	4%	12%	3%	100%
BR	15.114	47%	31%	4%	15%	3%	100%

Fonte: MAARA/INCRA – II Plano Nacional de Ref. Agrária (1993/94, p. 42)

<sup>4</sup> Levantamento de Recursos Naturais. Demarcação de Perímetros. Demarcação de Parcelas, obras Comunitárias. Armazém, Estradas, Abastecimento d'água: Energia Elétrica, Escolas; Posto de Saúde.

### 3. Estimativa de custos de Assentamento Por Família (Em Dólares)

	Custo Médio	Terra	INFRA	Crédito	Administ	Total
NO	24.723	42%	36%	20%	1,0%	100%
CO	43.679	73%	16%	11%	0.5%	100%
NE	19.281	50%	25%	25%	0.5%	100%
SE	32.148	75%	10%	15%	0.2%	100%
S	36.298	79%	8%	14%	0.2%	100%
BR	31.226	67%	17%	16%	0.5%	100%

Fonte: Wollmann F. (1994, p. 38)

Uma avaliação dessas diversas fontes de custos mostra que sem dúvida, há uma acentuada variabilidade entre os custos médios dos assentamentos. As estimativas da FAO/INCRA e MAARA são praticamente, idênticas para os valores médios do Brasil, cerca de 16.000 dólares por família. Entretanto a estimativa de Wollmann é de 31.226 dólares por família.

O custo do assentamento por família no Nordeste segundo essas fontes varia entre aproximadamente 11.000 dólares (MAARA/INCRA) e 19.000 dólares (FAO/INCRA e Wollmann).

Normalmente, esses custos incluem: desapropriação (custo da terra e indenização de benfeitorias); construção de infra-estrutura; concessão de crédito de implantação (alimentação, fomento e habitação) e do PROCERA (custo e investimento); e os custos administrativos (manutenção da instituição encarregada da reforma agrária).

O redirecionamento aqui, envolve, essencialmente um esforço de reduzir custos da Reforma Agrária, tornando-a um instrumento eficaz e possibilitar uma melhor aplicação dos recursos. O documento da FAO e INCRA (1994). Considera essenciais as seguintes recomendações nesse particular:

1. Reformulação da metodologia de cálculo do custo das parcelas, pois o valor da terra e outros componentes do custo são tomados em valores nominais no cálculo do valor pago pelos assentados. Evidentemente, isso deve ser feito de modo compatível com a capacidade de pagamento.
2. Transferir certas obrigações aos estados e municípios, especialmente a construção de infra-estrutura.
3. Aceleração do ritmo de emancipação e entrega dos títulos.
4. Incentivar a busca de recursos fundiários em áreas menos valorizadas.
5. Dar maior ênfase a arrecadação de terras públicas, principalmente por meio de ações discriminatórias, embora esse processo seja lento e complexo.





6. Reestudar o módulo rural mínimo, ajustando-se a condição sócio-econômica dos assentados, evitando-se a expansão dos minifúndios ou o sobredimensionamento dos imóveis.

7. Reduzir os subsídios do PROCERA, estimados em 91% do valor financiado (p. 60). Sugere-se que pela avaliação dessa experiência o PROCERA passa a ter as características de um Fundo Rotativo de Financiamento.

Outro instrumento complementar a Reforma Agrária é a Tributação. Com a Constituição de 1988 o produto de arrecadação do Imposto Territorial Rural, antes repartido entre Estados e Municípios, foi transferido integralmente para os municípios. A arrecadação, é feita atualmente pela Receita Federal que embora tenha aperfeiçoado os mecanismos de cobrança não corrigir as falhas estruturais desse tributo. Permanece, portanto um baixo nível de arrecadação, pois as informações-chave para seu cálculo, o valor da terra nua, área utilizada e a área aproveitável são deliberadamente falseadas pelos informantes. Recomende-se os seguintes ajustes nesse mecanismo.

a) Utilizando o critério de amostragem estabelecer o controle das informações cadastrais, tarefa esta que pode ser desempenhada pelas Prefeituras;

b) Melhorar o sistema e Cadastro e a qualidade das informações.

O Ordenamento Agrário é outro instrumento complementar a Reforma Agrária. Sua importância se justifica, principalmente, pelo mal funcionamento dos mercados de terras. Se estes mercados funcionassem bem, possivelmente, não haveria necessidade do Ordenamento Agrário como um meio de orientar os negócios com terras. Esse mecanismo é um meio de aumentar as chances dos pequenos produtores poderem expandir um pouco suas áreas, evitando que as terras ofertadas por agricultores que saem de uma região ou deixam a atividade, se concentrem novamente ou sejam adquiridas por pessoas que apenas desejam um aumento patrimonial.

Para que esse instrumento funcione de uma maneira razoável, “Os governos federal e estaduais devem ter um papel estritamente normativo, deixando a competência operacional para iniciativas intermunicipais que favoreçam a participação ativa das organizações da sociedade civil na esfera local” (FAO e INCRA. 1994, p. 67).

Outro instrumento de política fundiária é o Arrendamento e Parceria. Estas formas de relacionamento estão regulamentadas a partir do Estatuto da Terra mas não são geralmente cumpridas. (Graziano da Silva, p. 15). Na prática as obrigações contratuais são determinadas pelos proprietários que determina os prazos e percentuais a serem pagos (FAO e INCRA,

1994, P. 71). A proposta aqui é que a lei existente seja revista e adequada no que for possível as novas relações entre proprietários e arrendatários/parceiros.

Um outro instrumento complementar, relacionado a sustentabilidade ecológica é a implantação de um código de uso do solo, águas e outros recursos naturais. Para implementar esta proposta faz-se necessário uma integração com as instituições que vem trabalhando no Zoneamento Agro-Econômico Ecológico como a Secretaria de Assuntos Estratégicos – SAE e a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA.

## 7.7 – Programas

Outro importante Programa relacionado diretamente a sustentabilidade das populações rurais é a Previdência Rural, este programa deve ser mantido devido a sua importância em garantir um nível de renda mínima a população que se assenta. Entretanto deve-se buscar mecanismos de melhorar a eficiência desse sistema diminuindo a enorme diferença entre arrecadação e os benefícios pagos.

Outro elemento de estratégia é a criação de um Programa de investimentos Sociais nas Pequenas e Médias Cidades do Interior que deve contar predominantemente com a participação dos Municípios. A principal justificativa para uma proposta dessa natureza é que esses pequenos núcleos urbanos abrigam a maior parcela da população rural.

Outro programa complementar essencial é a Irrigação, especialmente no Semi-Árido. O Nordeste tem grande e muito boa experiência nessa área. Recomenda-se que se acelere o processo de emancipação dos perímetros irrigados de modo a liberar recursos do Programa de Irrigação para outros beneficiários. Deixar que os atuais ocupantes dos perímetros irrigados se desenvolvam com seus próprios recursos.

Finalmente um programa tradicional que merece todo apoio devido aos bons resultados que vem gerando é o de Assentamento. Nos últimos anos o número de famílias assentadas anualmente no Nordeste pelo INCRA tem variado entre um mínimo de 535 em 1990 e um máximo de 10.491 em 1987, sendo que o total de famílias assentadas até 1994 foi de 33.883 (FAO e INCRA, 1994, p. 98). Esse número é bastante pequeno diante das necessidades que foram mostradas neste trabalho. A proposta é que se fortaleça esse programa alocando recursos do Programa de Organização Agrária, PROCERA, PROTERRA e Programa de Irrigação. Desses programas o que necessitaria ser avaliado é o PROTERRA já que as evidências apresentadas neste estudo mostraram que suas ações raramente estiveram voltadas para os objetivos para o qual foi criado.





## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CARVALHO, J. Otamar (Coord.) et alii – Variabilidade Climática e Planejamento da Ação Governamental no Nordeste Semi-Árido – Avaliação da Seca de 1993 – Relatório Final, Brasília, 1994.

CARVALHO, Filho, J.J. Política Fundiária – Um Balanço – Informações FIPE, julho de 1989.

CASTRO, M.H.M. – Reforma Agrária e Pequena Produção, Tese de Doutorado, Campinas, SP, 1992 205 p.

CARVALHO Filho, J.J. e ABRAMOVAY, R. Política Fundiária: Significado, Entraves e Desempenho. Relatório Final de Pesquisa do Projeto PNUD/SAE-BRA/92/030, São Paulo, 1993, 63.

CIMA – Subsídios Técnicos Para Elaboração do Relatório Nacional do Brasil Para a CNUMAD, Brasília, julho de 1991.

CONTAG – Ações Permanentes Para o Desenvolvimento do Nordeste Semi-Árido Brasileiro – Propostas da Sociedade Civil, Recife, 1993.

FAO/IN CRA – Diretrizes de Política Agrária e Desenvolvimento Sustentável para a Pequena Produção Familiar, Brasília, agosto de 1994, 98p.

FAO/PNUD/MARA – Principais Indicadores Sócio-Econômicos dos Assentamentos de Reforma Agrária, V.I, Relatório Final – Versão Preliminar, janeiro de 1994, 105 p. + Anexos.

FERREIRA IRMÃO. T. Impacto dos Investimentos nos Programas de Irrigação e PROTERRA, R.E.R., Vol. 19, nº 3, jul/set 1981, p. 537 a 564 UICN/PNUMA/WWF – Cuidar La Tierra – Estratégia para El Futuro de La Vida. Outubro de 1991 (Resumen).

GASQUES. J.G. (Coord.) et. alii – Cenário Global – Estudo de Caso. In: Anais da Conferência Sobre Impactos de Variações Climáticas e Desenvolvimento Sustentável em Regiões Semi-Áridas, vol. VII, Fortaleza, Ceará, 1992 p. 2.127 a 2128.

GASQUES, J. G. – Uma Avaliação do Programa de Garantia de Preços Mínimos no Nordeste do Brasil, Brasília, Fevereiro de 1990.

GRAZIANO da Silva, J. F. Por Um Novo Programa Agrário, In: Reforma Agrária, v. 23, mai/ago 1993 p.5 a 16.

HOFFMANN, Manuscritos (1994).

HOFFMANN, R. Desigualdade e Pobreza no Brasil no Período 1979-90 (s.d.).

HOFFMANN, R. Evolução da Desigualdade da Distribuição da Posse da Terra no Brasil no Período, 1960-80. Reforma Agrária, V. 12, nº 6 nov/dez/1982.

IN CRA/MAARA – Estatísticas Cadastrais de 1972, 1978 e 1992.

IPEA – Grupo-Terra – Síntese de discussão.

IPEA – Funções e Disfunções Institucionais e Administrativas dos Programas Especiais do Nordeste.

IPEA – Relatório de Avaliação do Polonordeste, agosto de 1981.

IPEA – Considerações Sobre o Documento do BIRD: Programas de Desenvolvimento Rural para o Nordeste Brasileiro – Uma Avaliação Preliminar.

KITAMURA, P. A. Agricultura e o Desenvolvimento Sustentável. In Agricultura Sustentável, Ano 1, jan/abr. de 1994 nº 1.

LEONE, Eugênia T. – Pobreza e Trabalho no Brasil: Análise das Condições de Vida e Ocupação das Famílias Agrícolas nos Anos 80. Tese de Doutorado, Campinas, maio-1994, 223 p.

MARA/INCRA – Avaliação do Plano Nacional de Reforma Agrária – 1985/89. Estudos de Reforma Agrária nº 4, Ano II, 1990, Brasília, maio de 1990, 223 p.

MARA/INCRA – Programa Emergencial de Reforma Agrária 1993/94, Brasília, abril de 1993, 32p.

MAGALHÃES, A.R. e REBOUÇAS, O. Introduction: Drought as a Policy and Planning Issue in Northeast Brazil. In: PARRY, M.L. et alii. The Impact of Climatic Variations on Agriculture V. – Assessments in Semi-Arid Regions, 1988, p. 279 a 304.

MUELLER, C.C. A Noção de Desenvolvimento Sustentável, 1994, 6 p.

SILVA, J. G. A Reforma Agrária no Brasil – Frustração Camponesa ou Instrumento de Desenvolvimento? Ed. Zahar, Rio de Janeiro, 1971, 284 p.

SILVA, A. et alii – Desenvolvimento Sustentável no Semi-Árido Brasileiro: Um Estudo de Caso In: Anais da Conferência Sobre Impactos de Variações Climáticas e Desenvolvimento Sustentável em Regiões Semi-Áridas, vol. VII, Fortaleza, Ceará, 1992, p. 2.207 a 2.279.

SOARES, A.M.L. et alii – Áreas Degradadas Susceptíveis aos Processos de Desertificação no estado do Ceará – Brasil – Estudo Especial apresentado na Conferência Sobre Impactos de Variações Climáticas e Desenvolvimento Sustentável em Regiões Semi-Áridas, Fortaleza, Ceará, 1992.

SUDENE – Agregados Econômicos Regionais – Produto Interno, Formação de Capital e Consumo do Governo – Nordeste do Brasil, 1965-92, Recife, 1994.

VELLOSO, J.P. – VI Fórum Nacional – Modernidade e Pobreza: A Construção da Modernidade Econômico-Social, Abril de 1994, 57p.

VON OVEN, R. Análise Comparativa e Recomendações para os Programas Especiais, Recife, 1983.

VON OVEN, R. – Avaliação Tentativa do Projeto de Desenvolvimento Rural Integrado da Bacia do Paraguaçu (PDRI – Paraguaçu), Recife, 1983.

WOLLMANN, F. Assentamento de Trabalhadoras Rurais nas Ações de Reforma Agrária – Ensaio Sobre Custos de Assentamento, Brasília, DF, 1994.



# ARIDAS



Ministério da  
Integração Nacional

