

**CAPÍTULO 3 – A QUESTÃO AGRÁRIA E A  
“REFORMA AGRÁRIA DE MERCADO” DO BANCO  
MUNDIAL NO CEARÁ**

### **3.1 - A questão agrária no Ceará – considerações recentes.**

A questão agrária nos sertões cearense, em parte, tem sua essência na estrutura fundiária do estado, uma estrutura fundiária fortemente concentrada, com origem no século XVII, a partir do regime de sesmarias. A doação de grandes extensões de terras voltadas para a pecuária no sertão semi-árido favoreceu a constituição de uma elite agrária sertaneja. As fazendas de gado se multiplicavam rapidamente, não ocupando na mesma proporção a mão-de-obra que estava se formando na área. A produção de gado extensiva ocupou pouca mão-de-obra e teve na figura do vaqueiro um ator fundamental. No século XIX o algodão também se estabeleceu como produto importante na economia cearense.

A ocupação do território cearense no período colonial esteve composta pelo binômio gado-algodão. As relações sociais constituídas, também, obedeceram a um modelo em que, de um lado, estavam os grandes proprietários de terras, coronéis do sertão, e do outro lado, camponeses sem terra ou com pequenos roçados. Moradores de condição, em sua maioria, os camponeses trabalhavam nas fazendas criando o gado (vaqueiro), produzindo o algodão (parceiros/rendeiros), e associando a esse os cultivos de feijão, mandioca e milho (para uso familiar). Aí, o uso da terra ocorre mediante o pagamento da renda ao proprietário fundiário. Esse pagamento da renda poderia ocorrer a partir da parceria (terra em troca de renda em produtos) e/ou do cambão ou arrendamento (terra em troca de renda em trabalho). Essas relações sociais de origem não capitalistas, pautadas no código costumeiro, têm sua essência na lógica da troca de favores, geralmente, entre o proprietário da terra e o camponês sem terra. Nessa relação, a dependência e a subordinação são alimentadas pela gratidão e pelo favor, em um quadro de pobreza e miséria absolutas, agravado pelos longos períodos de estiagem – as secas. Ser cativo parecia ser a condição “única” de garantir a moradia e o trabalho, ou seja, de manter a reprodução da família.

Em função de duas grandes secas na década de 1950 (1951-58) e da gravidade dos problemas sociais, sobretudo para os camponeses, que, diante da impossibilidade de manter os cultivos familiares, foram obrigados a migrar e submeter suas famílias à proletarização nas periferias urbanas, a preocupação com o desenvolvimento da região Nordeste foi retomada. A partir de 1959, essa

região passou a ser redefinida com intervenção federal através da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE)<sup>1</sup>.

De acordo com o Centro de Pesquisa e Assessoria (ESPLAR)<sup>2</sup>, as primeiras experiências de organização camponesa, no Ceará, datam dos anos 50, quando o movimento social dos trabalhadores rurais começou a consolidar sua organização com a criação da União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Ceará (ULTAC), mais tarde (1957), transformada em Federação das Associações de Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Ceará (FALTAC), composta por 26 associações municipais. Vale lembrar que, em meados do século XX, houve o momento da emergência da luta política travada no campo entre o Movimento das Ligas Camponesas, sob a liderança de Francisco Julião no Nordeste, e a União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas no Brasil, sob a orientação do Partido Comunista Brasileiro (PCB), que resultou na criação da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), em dezembro de 1963.

A partir da década de 1960 e, especialmente, na década de 1970, o campo cearense foi alvo de profundas fissuras nas relações sociais tradicionalmente mantidas entre fazendeiro/patrão e camponês/trabalhador. Motivados pela Igreja Católica e o PCB, os camponeses ingressaram nos sindicatos rurais expandidos no campo após o Estatuto do Trabalhador Rural (ETR), em 1963, e demonstraram maior disposição para o questionamento de suas condições de vida.

O golpe militar de 1964 sufocou as mobilizações camponesas e o programa governamental esteve envolvido com o projeto de modernização do latifúndio, dessa forma, negligenciando a desapropriação de terra para fins de reforma agrária, direito legalmente conquistado com o Estatuto da Terra, em 1964. A repressão e a expulsão dos camponeses que se sindicalizavam, o desrespeito aos direitos adquiridos, os longos períodos de estiagem e o empobrecimento de famílias tradicionais, entre outros fatos ocorridos no estado, alimentaram um processo de expulsão por parte dos fazendeiros dos

---

<sup>1</sup> Sobre o papel da SUDENE no Nordeste ver: ANDRADE, Manuel Correia de. Nordeste: espaço e tempo. Ed. Vozes. Petrópolis, Rio de Janeiro, 1970 e A terra e o homem no Nordeste. 5ª edição. São Paulo, Ed, Atlas, 1986.

<sup>2</sup> ESPLAR. Quadro recente da agricultura e trajetória dos movimentos sociais no Campo do Estado do Ceará – primeira parte. Fortaleza, 1991. Apud CEARÁ. GOVERNO DO ESTADO. II Plano Regional de Reforma Agrária. Fortaleza: INCRA-CE, 2004.

camponeses que residiam nas fazendas. Isso favoreceu a emergência de graves conflitos sociais que se intensificaram ao longo dos anos.

De acordo com **Barreira**, esses conflitos desenrolaram-se de uma forma isolada, dentro de contornos geográficos bem precisos, no interior de cada fazenda, e guardam como característica comum o confronto direto entre camponeses e o proprietário rural. Em todos esses conflitos a luta camponesa teve um único objetivo: a luta pelos direitos. O apoio dos Sindicatos dos Trabalhadores Rurais (STR's) e da Igreja Católica, seguido, mais tarde, pelo do INCRA, foi decisivo para a criação, em conjunto com os camponeses, do “espaço de contestação camponesa”, no qual “a construção de uma nova identidade camponesa no sertão passa, necessariamente, pela negação, redefinição e afirmação de novos valores”<sup>3</sup>.

Para esse autor, essa nova identidade camponesa trouxe para o interior da fazenda a luta pelos direitos adquiridos, institucionalmente ou não. A luta dos moradores parceiros da fazenda Japuara em Canindé (1968 a 1971) pela manutenção do regime de pagamento da renda estabelecido pelo antigo proprietário, a luta dos moradores e rendeiros da fazenda Santo Antônio em Caridade (1979 a 1983) para poder criar cabras, e a luta dos parceiros na fazenda Monte Castelo em Quixadá (1977 a 1983) pela diminuição do percentual de renda paga pelo uso da terra são exemplos de conflitos que se somaram a muitos outros de rebeldia camponesa na luta pela terra no Brasil.

No final da década de 1970 e início dos anos de 1980, instalou-se uma crise estrutural no campo cearense, em parte devido ao processo de ruptura das relações de trabalho que fragilizou a produção camponesa na fazenda e, em parte, porque o esforço de modernização do Estado, mediante incentivos fiscais da SUDENE, não consolidou uma grande produção agrícola. A política de colonização implementada com o Proterra, ou a “reforma agrária’ para os latifundiários”<sup>4</sup>, teve como pressuposto a lógica da transformação da renda capitalizada da terra em capital a ser investido na área urbana. Desse modo, a intervenção do Estado não significou um confronto com as oligarquias locais,

---

<sup>3</sup> BARREIRA, César. **Trilhas e atalhos do poder**. Rio de Janeiro: Ed. Rio Fundo, 1992. p.76.

<sup>4</sup> OLIVEIRA, Arioaldo Umbelino de. **Integrar para (não) entregar**. Campinas, SP: Papirus, 1988. p. 81.

baseadas no capital comercial e na propriedade fundiária. Pelo contrário, buscou-se a fusão do velho [setor agrário] com o novo [setor urbano industrial], para, dessa forma, promover um rearranjo das elites tradicionais dominantes<sup>5</sup>. A política de modernização da agricultura foi implementada com base em pacotes tecnológicos importados sem nenhuma preocupação com a sociedade e a natureza, com pouca interferência na estrutura fundiária e muitos impactos negativos sociais e ambientais.

A seca de 1979 a 1983 e o aparecimento da praga do bicudo, em 1986, agravaram a crise no campo cearense. Foi também, um período de organização e mobilização camponesa no estado. Organizados nos sindicatos rurais e nas comunidades eclesiais de base, os camponeses atuaram de forma coletiva na luta pela terra e na realização de mobilizações nas cidades, realizando saques como forma de pressionar e denunciar o descaso do governo para com a fome e a miséria a que estavam submetidos os pobres do campo. De acordo com o INCRA-CE<sup>6</sup>, foi, nesse tempo (a grande seca 1979 a 1983) de grandes mobilizações e organização do movimento social, que emergiu a identidade do trabalhador sem terra, uma identidade de destituído, resultante de séculos de exclusão política e social.

No contexto nacional da “Nova República”, a discussão a favor da reforma agrária foi retomada na mobilização e elaboração do I Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA). Como desdobramento, foi elaborado o I Plano Regional de Reforma Agrária (PRRA) – Ceará, em um momento de transição política. Isso porque, quando o plano, estava sendo implementado, iniciava-se a denominada “era Jereissati”<sup>7</sup>, período relacionado diretamente à conjuntura política pós-1986, quando ocorreu a derrota dos “coronéis” e a eleição de um empresário representante do Centro Industrial do Ceará (CIC) – Tasso Jereissati para governador do Estado.

De acordo com **Sampaio**<sup>8</sup>, a fase pós 1986 se configurou no momento da construção de um novo poder para acabar com a fome. Foi quando o Ceará começou a se firmar em um processo de reestruturação do capitalismo com base

---

<sup>5</sup> CEARÁ. GOVERNO DO ESTADO. Op. Cit., 2004.

<sup>6</sup> Ibid, p.22.

<sup>7</sup> ARRUDA, José Maria e PARENTE, Josênio (orgs.). **A era Jereissati**. Fortaleza: Ed. Demócrito Rocha, 2002.

<sup>8</sup> SAMPAIO. José Levi Furtado. **A fome e as duas faces do Estado no Ceará**. São Paulo: FFLCH/DG/USP, 1999.

em um novo modelo de gestão orientado e recomendado pelas organizações mundial (ONU/OMS, FAO, BIRD, etc.). O território cearense passou a ser reconstruído de acordo com a orientação política e linguagem idealizada segundo padrões internacionais. A estratégia inicial desse processo foi o ataque aos “coronéis” tidos como os responsáveis pelo atraso social do Estado, diante desse atraso, caberia ao “governo das mudanças” acabar com a pobreza, a miséria e a fome; estimular a renovação política através de novas lideranças; administrar o Estado com base no técnico-científico, eliminando o velho favoritismo e impondo uma ética empresarial para gerir o público e reconstruir a economia, fortalecendo o capital, especialmente na indústria e no turismo.

A situação favorável criada com o I PNRA, no governo do Presidente José Sarney, agregou interesses favoráveis à realização total do I PRRA-CE. No Ceará, o “governo das mudanças”, adotando um discurso de erradicação de práticas políticas coronelistas e clientelistas, implantou um modelo empresarial de administração e modernização da economia do estado. Na realidade, buscava-se a conjugação dos interesses dos setores urbanos industriais com os interesses políticos tradicionais<sup>9</sup>.

A elaboração do Plano Estadual de Reforma Agrária envolveu intensa mobilização de técnicos do INCRA e de órgãos competentes como o antigo Instituto de Terras (ITERCE), hoje, Instituto de Desenvolvimento Agrário (IDACE) e dos camponeses. Nos resultados nacionais, o Ceará apresentou os melhores índices quer do número de famílias assentadas quer do de desapropriadas. Mesmo assim, os resultados foram muito tímidos. O I PRRA-CE beneficiou apenas 6,17% (3.094) da meta prevista de 50.100 famílias, e desapropriou apenas 8,66% (125.875) da meta de 1,5 milhão de hectares. As metas atingidas ficaram longe daquelas planejadas, as ações dos governos federal e estadual não foram tão efetivas ao ponto de realizarem mudanças significativas na estrutura fundiária e a reforma agrária voltou, mais uma vez, a ser assunto discutido por setores distantes do campesinato.

A eleição de Ciro Gomes (1990-94) para governador do Estado pela coligação (PSDB/PDT) foi vitoriosa no primeiro turno, consolidando o esquema de poder ligado aos “jovens empresários”, e deu continuidade às mudanças iniciadas

---

<sup>9</sup> CEARÁ. GOVERNO DO ESTADO. Op. Cit., 2004.

no primeiro governo Jereissati.

De acordo com **Diógenes**<sup>10</sup>, quando Ciro assumiu o governo do Estado, o estilo de fazer política era outro, muito embora as manifestações de parabenização pela sua vitória quase sempre tenham colocado Tasso e Ciro no mesmo plano. Mesmo hoje, quando o Ministro Ciro Gomes (PPS) parece ter conseguido traçar uma carreira política própria, no imaginário popular cearense há uma forte relação entre as imagens de Tasso e Ciro.

No ano de 1995, o governador Tasso Jereissati retornou a liderança do grupo empresarial e foi eleito por uma coligação liderada pelo PSDB autodenominada “Ceará: governo das mudanças” (1995-98). Foi, em seguida, reeleito com o *slogan* “Ceará: avançando nas mudanças” (1999-2002), quando também expressou um domínio político em consonância com o presidente Fernando Henrique Cardoso, eleito pela coligação: PSDB/ PFL/ PTB. Novamente, período seguinte (1999 a 2002), ganhou mais uma eleição com o *slogan* “*Avança Brasil*”.

Após o fracasso do I PRRA, as alianças políticas foram fortalecidas, garantindo a afirmação dos interesses comuns à elite agrária no Estado. A política agrícola implementada assumiu, novamente, a modernização do campo com foco no agronegócio, como linha privilegiada de investimentos. As ações de governo para o campesinato foram, e ainda são, compensatórias de combate à pobreza: bolsa escola, bolsa trabalho, em época de estiagem, bolsa alimentação, que vão reforçando o clientelismo político tradicional na região.

De acordo com **Barreira e Paula**<sup>11</sup>, passado o fervor do I PRRA-CE, houve um verdadeiro descaso com os assentamentos rurais. Do ponto de vista qualitativo, a reforma agrária ainda não surtiu os efeitos necessários no estado. Os assentamentos, com suas exceções, não conseguiram romper com o cinturão de miséria. Assim como não atingiram o quadro econômico esperado de aumento da renda familiar e uma maior produção agrícola. Para esses autores, no Ceará, existem nitidamente três blocos de projetos de assentamento. Um primeiro composto pelos projetos que superaram o cordão de miséria, passando para um outro patamar de produção agrícola. Esse bloco tem a forte marca da atuação das

---

<sup>10</sup> DIÓGENES, Glória. Ciro Gomes. In: ARRUDA, José Ma. e PARENTE, Josênio (orgs.) Op. Cit., 2002.

<sup>11</sup> BARREIRA, César. e PAULA, Luiz Antônio M. de. Assentamentos rurais no Ceará. In: SCHMIDT, B. MARINHO. Danilo C. e ROSA. Sueli L. Couto (orgs.) **Os assentamentos de reforma agrária no Brasil**. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1998.

cooperativas, marcado por uma complexa organização interna. O segundo bloco é composto, basicamente, pelos projetos que conseguiram melhorar a produção agrícola, implicando melhores condições de vida para os assentados, entretanto, estão em uma dependência direta da assistência técnica e creditícia do governo. Por último, o terceiro bloco é constituído pelos projetos com uma forte marca da miséria, da pobreza ao qual o Estado não oferece nenhuma assistência técnica.

Para **Sampaio**<sup>12</sup>, o processo de reestruturação no campo cearense (1986 a 1997) seguiu o modelo agroindustrial com os pólos de irrigação e a “inovação” na ação fundiária com programas de compra e venda de terras ou “reforma agrária amigável”. O resultado desse processo revelou um mapa da fome no Ceará para o ano de 1990 com 757.145 famílias indigentes, desse total 66,23% encontravam-se no campo. A manutenção da pobreza rural cearense está diretamente associada à política estadual pautada na lógica da dependência de programas de assistência oferecida pelo governo federal como garantia da sobrevivência da população em situação precária. Programas como comunidade solidária, combate à desnutrição, bolsa alimentação, erradicação do trabalho infantil, melhoria das condições de moradia, entre outros, não reverteram o quadro de miséria e pobreza que fazem do Ceará um território clássico da fome. Os números de inscritos nas frentes de emergência revelam o crescimento permanente de pessoas passando fome. Ameaças de ocupações e saques aos comércios e armazéns do governo constituem ações legítimas dos trabalhadores famintos e sedentos que se rebelam, sobretudo nos períodos correspondentes ao plantio e colheita da produção agrícola.

O governo Tasso Jereissati de 1995 a 2002 pôs em prática sua política de “desenvolvimento sustentável”, priorizando a atração de indústrias, mediante a concessão de incentivos fiscais, e o investimento público em infra-estrutura de transporte e recursos hídricos para fomentar o turismo, a indústria e a agricultura irrigada para exportação. O campesinato foi posto completamente à margem desse modelo de desenvolvimento.

Diante dessa realidade, o resultado não poderia ser diferente. De acordo com os “Cadernos Conflitos no Campo da CPT”, os conflitos pela terra no Ceará, no período de 1993 a 2004, seguiu a tendência nacional, com muitos momentos de acirramento da luta pela terra e poucos de trégua. É o que mostra o quadro 05 a seguir:

---

<sup>12</sup> SAMPAIO, José Levi Furtado. Op. Cit., 1999. Grifos do autor.



### Quadro 05.

#### Comparativo Brasil - Ceará (1993 – 2004) Conflitos no Campo.

n. de conflitos*	1993		1994		1995		1996		1997		1998	
	BR	CE	BR	CE	BR	CE	BR	CE	BR	CE	BR	CE
	361	<b>6</b>	379	<b>20</b>	440	<b>25</b>	653	<b>22</b>	658	<b>10</b>	751	<b>11</b>

1999		2000		2001		2002		2003		2004	
BR	CE	BR	CE	BR	CE	BR	CE	BR	CE	BR	CE
870	<b>25</b>	556	<b>11</b>	681	<b>4</b>	743	<b>11</b>	1335	<b>22</b>	1398	<b>16</b>

\* número de conflitos nesse quadro é o total das ocorrências de conflitos por terra.

Fonte: Cadernos Conflitos no Campo – CPT, 2004.

A luta pela terra no campo brasileiro, no período de 1993 a 2004, chegou na casa dos 6 mil conflitos, dos quais 177 ocorreram só no Estado do Ceará. Se no Brasil houve uma tendência crescente desses conflitos 1993 a 1999, decrescendo em 2000, para crescer novamente em 2001, no Ceará a tendência ao crescimento que se apresentou em 1994 foi barrada em 1996, quando entrou em funcionamento a “reforma agrária de mercado”. Os anos de 1997 e 1998 foram de arrefecimento na luta pela terra no estado, sendo retomada em 1999, reprimida em 2000 e 2001, e novamente retomada em 2002, 2003 e 2004.

De uma maneira geral, todos os anos foram marcados por uma realidade de enfrentamento e de luta pela terra. Os conflitos ocorridos no Brasil e no Ceará são reflexos do movimento contraditório de luta pela terra presente na realidade do campo brasileiro.

Os principais mediadores da luta pela reforma agrária no estado têm sido a Igreja Católica via Comissão Eclesial de Base (CEB's) e Comissão Pastoral da Terra (CPT), o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e os Sindicatos dos Trabalhadores Rurais (STR's), que intensificam e pressionam o poder público, via ocupações de terra e acampamentos, pela desapropriação de novas áreas. Embora com inserções diferenciadas na luta pela reforma agrária, esses movimentos sociais e organizações de representação camponesa estão ampliando as condições para que os camponeses se organizem na luta contra as injustiças sociais, pela autonomia no trabalho, por direitos adquiridos, pela terra e pela reforma agrária. As ações realizadas para esse período específico (1993-

2004), em conjunto com outras em todo o país, vieram fortalecer e ampliar a criação de novos assentamentos no Ceará.

O resultado tem sido uma nova configuração na estrutura fundiária do estado. Embora o Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) não discrimine os assentamentos rurais criados nos estados e municípios, em estudo preliminar, realizado para efeito do II PRRA–Ceará, foi feita uma discriminação dos assentamentos rurais, federais e estaduais, revelando a participação deles no interior da estrutura fundiária no estado. O quadro 06 mostra os resultados.

#### Quadro 06 – Ceará.

Estrutura Fundiária segundo categorias de propriedades e assentamentos.

Categorias	Imóveis	%	Área	%
Minifúndio (até 1 MF)	93.837	72	1.651.695,5	20
Pequenas propriedades (de 1 a 4 MF)	30.002	23	2.930.181,9	35
Médias propriedades (de 4 a 15 MF)	5.857	4	2.005.028,2	24
Grandes propriedades (de 15 a 10.000 ha)	755	1	746.569,4	9
Acima de 10.000 há	9	0,01	116.607,0	1
Assentamentos federais	309	0,24	724.888,4	9
Assentamentos estaduais	228	0,17	154.873,1	2
Total	130.997		8.329.843,4	

Fonte: SNCR-INCRA, 2004 / IPLANCE, 2002.

A política de assentamentos rurais implantada no Ceará não resultou em um processo de desconcentração fundiária, mas não há como negar que os assentamentos vêm modificando a estrutura fundiária do estado. Nessa análise, o primeiro aspecto a chamar atenção é o lugar da agricultura camponesa na estrutura fundiária. O quadro revela que 95,41% dos imóveis rurais no campo cearense possuem área inferior a 4 módulos fiscais (123.376 imóveis). Esses, ocupam 66% da área total dedicada à agricultura, ou seja, 5,5 milhões de hectares. Outro aspecto, ainda, mais grave da concentração fundiária é o fato de os imóveis com menos de 1 módulo fiscal, apesar de representarem 72% do número total de imóveis (mais de 93 mil), ficarem apenas com 20% da área total ocupada, ou seja, 1,6 hectares (1.651.695,5 hectares).

No pólo oposto, estão os latifúndios, que, embora representem pouco mais 1% dos imóveis, ou seja, 764 imóveis rurais, ocupam exatamente 10% da superfície agrícola do estado, ou seja mais de 850 mil hectares.

Os dados continuam revelando que a criação de assentamentos rurais não causou impacto profundo na estrutura fundiária do estado. Atualmente os assentamentos rurais representam 0,41% dos imóveis rurais, ou seja, 537

assentamentos rurais. Esses ocupam 11% da área total do estado, ou seja, pouco mais de 870 mil hectares. Enquanto isso as grandes propriedades e propriedades acima de 10.000 hectares correspondem a 1,1% (764 imóveis), e ocupam 10 % da área total disponível, ou seja, mais de 860 mil hectares. A área ocupada pelos assentamentos (879.791,5 ha) e a área ocupada pelas grandes propriedades mais propriedades acima de 10.000 hectares (863.176,4 ha), se comparadas, possuem semelhanças, o que pode indicar uma desconcentração de terras no estado. Porém, é preciso atentar para o fato de que cada assentamento está composto por um número significativo de famílias<sup>13</sup>, enquanto que a propriedade rural geralmente é composta por uma única família, que tem a propriedade privada da terra.

De acordo com o IPLANCE<sup>14</sup>, a reforma agrária no Ceará deveu-se sobretudo ao processo de luta e conquista da terra pelos trabalhadores rurais, apoiados pelas entidades sindicais, pela CPT e pelo MST. Embora os assentamentos não tenham rompido a concentrada estrutura fundiária, mexeu com sua base a propriedade privada da terra, que hoje, mais do que antes, vem sendo contestada. Os assentamentos estão produzindo alterações locais, garantindo outras formas de apropriação da terra, produzindo um novo perfil produtivo dos municípios, na organização da produção e da família, nas condições de vida e na participação política local.

Ao analisar a estrutura fundiária por categoria de imóveis rurais<sup>15</sup> nos dois municípios pesquisados constatei a seguinte realidade. Em Acaraú, há 499 imóveis rurais que ocupam uma área de 40.688,4 ha, dos quais 338 detêm menos de um módulo fiscal<sup>16</sup>, ou seja, são 67,73% das propriedades rurais, porém, ocupam apenas 6.544 ha, isto é, 16% da área rural disponível. Em contrapartida, as grandes propriedades são oito, equivalendo a 1,6% dos imóveis, numa área de 8.421 ha, o que corresponde a aproximadamente 21% da área rural do município.

Canindé possui 1.364 imóveis rurais, distribuídos em 214.380,25 ha, dos quais 588 têm menos de um módulo fiscal<sup>17</sup>, correspondendo a 43% do total de imóveis no município, numa área de 19.167,10 ha, ou seja, aproximadamente 9%

---

<sup>13</sup> Em 2004, o INCRA – Ceará trabalhou com uma média de 47 famílias por imóvel desapropriado.

<sup>14</sup> CEARÁ. GOVERNO DO ESTADO. **Dinâmica das áreas de assentamentos de reforma agrária no Ceará**. Fortaleza: Ed. IPLANCE, 1998.

<sup>15</sup> IPECE. **Perfil básico municipal 2000**. 06/04/2005. Disponível em: <www.ipece.ce.gov.br >.

<sup>16</sup> Em Acaraú um módulo fiscal corresponde a 55 ha.

<sup>17</sup> Em Canindé um módulo fiscal corresponde a 50 ha.

da área rural. Entretanto existem 44 grandes propriedades, que representam 3,22% do total de imóveis e que detêm a posse de 83.880,60 ha, isto é, 39% das terras rurais no município.

São municípios, como a grande maioria no Ceará, onde a concentração fundiária é muito forte. Acaraú é um dos poucos que não possui projeto de assentamento federal. São assentamentos estaduais, implementados a partir da “reforma agrária de mercado”. Nesse município, a luta pela terra sempre esteve atrelada ao pagamento da renda feito pelos camponeses rendeiros aos proprietários de terra rentistas.

Já Canindé é, exatamente, o município com maior número de assentamentos federais do estado, um resultado trilhado no caminho do enfrentamento, na luta de camponeses parceiros por mudanças no pagamento da renda da terra. Portanto, com diferentes histórias de luta pela terra e pela reforma agrária, Acaraú e Canindé trazem em comum a luta camponesa.

O acirramento da luta camponesa no Ceará, nos anos de 1990, teve como resposta política um programa de crédito fundiário. A proposta surgiu no Ceará em 1996, a partir de um acordo do governo do Estado com o Banco Mundial e passou a ser chamada “reforma agrária solidária”. Por trás de um discurso “moderno” de “reforma agrária pacífica”, complementar à desapropriação, que possibilitaria o acesso a propriedades não desapropriáveis, o projeto incorporava a lógica de mercado, ou seja, vendedor – comprador voluntário, estabelecendo processos de compra de terras com empréstimos contraídos por associações comunitárias, muitas delas, criadas exclusivamente para esse fim. O programa se revelou como uma resposta política à pressão exercida por movimentos sociais em luta pela reforma agrária no estado.

A “reforma agrária de mercado” no ano de 1997 foi ampliada para os Estados da Bahia, de Pernambuco, do Maranhão e região norte de Minas Gerais, com a denominação de Cédula da Terra e, posteriormente, com modificações, foi estendido para boa parte do Brasil como Banco da Terra. Em 2001, seguindo a mesma matriz dos programas anteriores, acesso à terra por mecanismos de mercado, o governo federal criou o Crédito Fundiário de Combate à Pobreza rural. Esse projeto nasceu da crítica travada pelo Fórum Social de Reforma Agrária e Justiça no Campo contra os programas governamentais Cédula e o Banco da

Terra, realizados em parceria com o Banco Mundial, mas rejeitados pelas organizações camponesas.

Os resultados dessas experiências no Ceará passaram, e ainda passam, pela precarização dos assentamentos: falta de água e luz, terras de má qualidade para práticas agrícolas, deficiência de infra-estrutura e assistência técnica, incapacidade do assentamento de gerar renda para o pagamento da terra.

O governo Lula da Silva reacendeu a possibilidade de realização da reforma agrária, quando reafirmou seu compromisso com os camponeses, no lançamento do II Plano Nacional de Reforma Agrária, na Conferência da Terra em 2003.

De acordo com o INCRA-CE<sup>18</sup>, para a realização do II PNRA e de seus planos regionais, o governo Lula da Silva reconheceu a diversidade social e cultural da população rural e a necessidade de garantir os seus direitos fundamentais, ao mesmo tempo em que assumiu a reforma agrária como uma condição para o crescimento econômico, com distribuição de renda a partir de uma ação articulada com setores governamentais e movimentos sociais.

Nesse contexto, o II PRRA – Ceará buscou reunir os mais diversos atores interessados na construção da reforma agrária. Esses atores e suas organizações se uniram no desafio de sistematizar um plano afinado com os interesses dos trabalhadores e trabalhadoras rurais, considerando, entretanto, a sua necessidade de exequibilidade.

A elaboração do II PRRA – Ceará ocorreu em um contexto em que se pôde identificar dois conjuntos de forças atuando no campo do desenvolvimento rural no Estado. De um lado, os movimentos sociais e demais setores comprometidos com a construção de um modelo de desenvolvimento rural comum e sustentável por meio da realização e viabilização da reforma agrária e da participação ativa e autônoma dos camponeses na definição de políticas públicas. De outro lado, os setores identificados com um modelo de desenvolvimento pautado na implantação de complexos agroindustriais controlados por interesses privados, aos quais os trabalhadores rurais e a agricultura camponesa se integrariam de forma dependente e subordinada.

---

<sup>18</sup> CEARÁ. GOVERNO DO ESTADO. Op. Cit., 2004.

A principal estratégia do governo estadual para o meio rural ocorreu com a modernização da agricultura a partir de complexos agroindustriais. Para viabilizar essa estratégia, os principais projetos em andamento são o Águas do Ceará, que prevê a interligação das bacias hidrográficas do estado, e o Programa Cearense de Agricultura Irrigada (Proceagri), que prioriza a organização de seis agropólos – Baixo e Médio Jaguaribe, Cariri, Ibiapaba, Baixo Acaraú e Região Metropolitana, voltados à produção de frutas tropicais para exportação.

O II Plano Regional de Reforma Agrária<sup>19</sup> propõe a adoção de um novo modelo agrário e agrícola para o Estado do Ceará, pautado na constituição de uma sociedade rural composta majoritariamente de unidades de vida e trabalho, de caráter familiar, multifamiliar, comunitário ou coletivo, livremente associadas no processo de produção, beneficiamento, processamento, comercialização e consumo. A orientação estratégica do plano é o fortalecimento da agricultura familiar e a implementação de uma reforma agrária ampla e de qualidade, visando à constituição de áreas reformadas integradas a processos de desenvolvimento territorial com forte participação dos agricultores, agricultoras e movimentos sociais, na gestão das políticas públicas.

Para isso, o INCRA–CE prevê a obtenção de 320.000 hectares de terras e o assentamento de 8.000 novas famílias. Em 2004, primeiro ano do projeto seriam 40.000 hectares, para assentamento de 2.000 famílias. Em 2005, o número de hectares deve passar para 80.000, com assentamento do mesmo número de famílias. Para os anos seguintes até 2007, o esperado é vinte mil hectares a mais, ou seja, 100.000 hectares, com assentamento de 2.000 famílias.

Para a realização dessa meta o INCRA-CE pretende priorizar a obtenção de terras através do instrumento da desapropriação por interesse social. E, quando necessário, o uso de instrumentos complementares de acesso à terra, como a destinação de terras públicas, a regularização fundiária e a aquisição de pequenas e médias propriedades. O instrumento Crédito Fundiário não será utilizado como instrumento de reforma agrária do II PRRA – Ceará. Os recursos desse programa serão aplicados na desapropriação por interesse social. É preciso destacar, entretanto, que o governo do Estado está executando o Programa Nacional de Crédito Fundiário no Ceará, através da Secretaria da

---

<sup>19</sup> Ibid. p.27.

Agricultura e Pecuária (Seagri), com meta aprovada pelo Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural de beneficiar, aproximadamente, 4. 228 famílias, até o ano de 2007.

Desse modo, as políticas de desenvolvimento rural no Ceará caminham em sentidos opostos, um majoritário, feito em nome dos capitalistas e proprietários de terra rentistas, que visa o mercado mundial e o agronegócio, e outro popular, feito em nome do povo do campo, que visa uma reforma agrária ampla e com qualidade, desenvolvimento econômico, participação social e soberania alimentar. Na luta política travada no campo cearense, questões como a eficiência camponesa e a forma de aquisição de terras para reforma agrária no estado merecem destaque.

Com relação a capacidade de desenvolver estratégias de superação da pobreza rural e melhoria nas condições de vida no campo, os dados sobre a agricultura camponesa e a empresarial revelam a eficiência da política popular em relação à majoritária.

Conforme INCRA-CE, baseado nos dados do Censo Agropecuário 1995/96, os estabelecimentos rurais familiares representavam 90,2% do total de estabelecimentos rurais no Ceará contra 6,4% da agricultura empresarial, e ambas (agricultura camponesa e empresarial) ocupavam uma área praticamente equivalente, expressão do processo de concentração fundiária e minifundização. Apesar de a agricultura camponesa proporcionar uma geração de renda por hectare (R\$ 75,09/ha) superior à renda da agricultura empresarial (R\$ 44,24/ha), apresentava um percentual bastante inferior de acesso a crédito, 38,4%, enquanto a agricultura empresarial absorvia 52,4% do volume total de recursos. Com relação à geração de emprego no campo, a agricultura camponesa respondia por 87% do emprego de mão-de-obra, com um índice relativo de 1 emprego gerado a cada 5 ha, enquanto a agricultura empresarial representava 12% do emprego de mão-de-obra, com uma média relativa bastante superior de 1 emprego para cada 32 ha. Os dados sinalizam para uma eficiência maior de retorno econômico e social do investimento público, quando aplicado na agricultura camponesa. Isso está resumido no quadro 07.

## Quadro 07 – Ceará.

### Comparativo agricultura camponesa e empresarial.

Dados comparativos	Camponesa	Empresarial
Quantidade de estabelecimentos	306.213	21.756
Percentual de estabelecimentos	90,2%	6,4%
Quantidade da área total	4.742.880.576 há	4.064.110.694 ha
Percentual da área total	52,9%	45,3%
Percentual de emprego da mão-de-obra no campo	87%	12%
Percentual do valor bruto da produção agropecuária	52,2%	45,2%
Percentual do acesso a crédito	38,4%	52,4%
Geração de renda por unidade de área (1 ha)	R\$ 75,09	R\$ 44,24
1 emprego a cada	5 há	32 há

Fonte: censo agropecuário IBGE 1995/96 e Pesquisa INCRA - CE, 2004

Apesar dos dados do Censo Agropecuário (1995/96) carecerem de atualização, o quadro mostra um importante retrato da diferenciação entre a agricultura camponesa e a empresarial. Relacionando a esses dados as considerações que venho fazendo, revela-se a importância do campesinato no Ceará. O trabalho nas unidades camponesas é, sobretudo, familiar, diferente das unidades empresariais, que prezam o trabalho assalariado. Isso significa, em parte, que no primeiro caso o camponês tem autonomia sobre o que e como plantar; no segundo caso quem decide é o patrão. A maior parte do crédito (52,4%) está com a agricultura empresarial, voltada para exportação, muito embora sejam os estabelecimentos camponeses que produzam mandioca, milho e feijão, a base na dieta alimentar cearense. Por fim, quem detém menos terra (agricultura camponesa) gera 52,2% do valor da produção, enquanto quem detém a maior parte (agricultura empresarial) gera 45,2%. Esse fato leva a crê que a terra no Ceará não cumpre sua função social.

Na aquisição de terras para fins de reforma agrária, o INCRA pode utilizar o instrumento da desapropriação por interesse social, e também instrumentos considerados complementares de acesso à terra, como o uso de terras públicas e devolutas, a regularização fundiária, a colonização e o crédito fundiário.

Considerando somente o instrumento da desapropriação prevista Constituição Federal de 1988, nos artigos 184<sup>20</sup>, 185<sup>21</sup> e 188<sup>22</sup>, o quadro 08

<sup>20</sup> O artigo 184 reza que é de competência da União a desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos de dívida agrária.

<sup>21</sup> O artigo 185 afirma que são insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária: I) a pequena e média propriedade rural, definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra e II) a propriedade produtiva.

<sup>22</sup> O artigo 188 determina ser a destinação de terras públicas e devolutas compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária.



resume a questão das terras possíveis de distribuição para a reforma agrária, no Ceará.

#### Quadro 08 - Ceará.

Terras que podem ser distribuídas para reforma agrária de acordo com os artigos 184,185 e 188 da Constituição Federal de 1988.

Área total do Estado	14.571.180,29 ha	100 %
Área total dos imóveis cadastrados (Incra)	7.484.606,10 ha	51,4 %
Área total das terras devolutas	7.086.574,19 ha	48,6 %
Área total das grandes propriedades	1.560.221 ha	
N. de imóveis das grandes propriedades	1.112	
Área total das grandes propriedades improdutivas	1.025.602 ha	
N. de imóveis das grandes propriedades improdutivas	747	
Área que pode ser distribuída para Reforma Agrária de acordo com os artigos 184,185 e 188 da CF de 1988.		
Área de terras com grandes propriedades improdutivas	1.025.602,0 ha	
Área de terras devolutas	7.086.574,19 ha	
Total de terras que podem ser distribuídas para Reforma Agrária de acordo com os artigos 184,185 e 188 da CF de 1988, com relação ao total de terras do estado.	8.112.176,19 ha	55,67 %

Fonte: CF, 1988 e SNCR/INCRA, 2003.

O quadro mostra que, da área total do estado (14.571.180,29 ha), 51,4% (7.484.606,10 ha) é área cadastrada. A outra parte, quase a metade, 48,6% (7.086.574,19 ha), é considerada terras devolutas, ou seja, passíveis de desapropriação para fins de reforma agrária, conforme artigo 188 da CF de 1988. Da área total das grandes propriedades (1.560.221 ha), 65,73% foi considerada área de terras improdutivas (possuem acima de quinze módulos fiscais e não são produtivas), ou seja, são terras passíveis de desapropriação, conforme artigo 185 da CF de 1988. Somando a área total de terras devolutas mais a área total de terras com grandes propriedades improdutivas, chega-se ao total de cerca de 8.112.176,19 hectares de terras passíveis de desapropriação, ou seja, 55,67% da área total de terras do estado.

Nos municípios de Acaraú e Canindé, esses dados revelam um quadro bastante positivo para a realização de uma possível reforma agrária.

### Quadro 09 - Acaraú.

Terras que podem ser distribuídas para reforma agrária de acordo com os artigos 184,185 e 188 da Constituição Federal de 1988.

Área total do município	83.544,61 ha	100 %
Área total dos imóveis cadastrados (Incra)	34.551,80 ha	41,4 %
Área total das terras devolutas	48.992,81 ha	58,6 %
Área total das grandes propriedades	43.692,6 ha	
N. de imóveis das grandes propriedades	648	
Área total das grandes propriedades improdutivas	6.292,8 há	
N. de imóveis das grandes propriedades improdutivas	6	
Área que pode ser distribuída para Reforma Agrária, de acordo com os artigos 184,185 e 188 da CF de 1988.		
Área de terras com grandes propriedades improdutivas	6.292,80 há	
Área de terras devolutas	48.992,81 há	
Total de terras que podem ser distribuídas para Reforma Agrária, de acordo com os artigos 184,185 e 188 da CF de 1988 com relação ao total de terras do município.	55.285,61 há	66,17 %

Fonte: CF, 1988 e SNCR/INCRA, 2003.

No caso de Acaraú, os dados mostram que da área total do município (83.544,61 ha), 41,4% (34.551,80 ha) é a área cadastrada. A outra parte, 58,6% (48.992,81 ha), é considerada terras devolutas. Da área total das grandes propriedades (43.692,6 ha), 14,4% (6.292,8 ha) foi considerada área total das grandes propriedades improdutivas. Somando a área total de terras devolutas mais a área total de terras com grandes propriedades improdutivas, chega-se ao total de 55.285,61 ha, ou seja, 66,17% da área total de terras do município são terras passíveis de desapropriação.

Em Canindé, o quadro é ainda mais propício à reforma agrária.

### Quadro 10 - Canindé.

Terras que podem ser distribuídas para reforma agrária de acordo com os artigos 184,185 e 188 da Constituição Federal de 1988.

Área total do município	319.135,51 ha	100 %
Área total dos imóveis cadastrados (Incra)	133.847,70 ha	41,9 %
Área total das terras devolutas	185.287,70 ha	58,1 %
Área total das grandes propriedades	225.763,9 ha	
N. de imóveis das grandes propriedades	1.513	
Área total das grandes propriedades improdutivas	57.267,9 há	
N. de imóveis das grandes propriedades improdutivas	34	
Área que pode ser distribuída para Reforma Agrária, de acordo com os artigos 184,185 e 188 da CF de 1988.		
Área de terras com grandes propriedades improdutivas	57.267,90 ha	
Área de terras devolutas	185.287,81 ha	
Total de terras que podem ser distribuídas para Reforma Agrária, de acordo com os artigos 184,185 e 188 da CF de 1988 com relação ao total de terras do município.	242.555,71 ha	76 %

Fonte: CF, 1988 e SNCR/INCRA, 2003.

Da área total do município de Canindé, (319.135,51 ha), 58,1% (185.287,70 ha), é considerada área de terras devolutas. A outra parte, 41,9% (133.847,70 ha) é a área total dos imóveis cadastrados. Da área total das grandes propriedades (225.763,9 ha), 25,36% (57.267,9 ha) foi considerada área total das grandes propriedades improdutivas. Somando a área total de terras devolutas mais a área total de terras com grandes propriedades improdutivas, chega-se a 242.555,71 ha, ou seja, 76% da área total do município são terras passíveis de desapropriação.

Esses dados podem, também, explicar as razões para a “reforma agrária de mercado”, obra do “governo das mudanças” em parceria com o Banco Mundial, ter inicialmente se concentrado no litoral oeste e no sertão central do Estado do Ceará.

Os dados sobre a área total de terras devolutas e área total de grandes propriedades improdutivas no Estado do Ceará e nos municípios de Acaraú e Canindé apontam um quadro favorável à realização de uma possível reforma agrária. A pergunta que fica é: e por que não há? Ou ainda, diante da real possibilidade de constituição de um processo de reforma agrária via desapropriação de terras, por que a opção do governo Tasso Jereissati (PSDB) foi uma política de “reforma agrária com base no mercado”?

O caminho possível de explicação para se entender a não realização da reforma agrária no Ceará está no poder da aliança de governo do Estado com grupos tradicionais de capitalistas e proprietários de terra rentistas.

**Martins**<sup>23</sup>, ao analisar clientelismo político e corrupção no Brasil contemporâneo afirmou ser o *clientelismo político* uma forma de corrupção que em muitas regiões do país não desapareceu, ao contrário se revigorou, embora mudando de forma, praticado por uma nova geração de políticos de fachada moderna. E, ainda, o clientelismo político sempre foi e é, antes de tudo, preferencialmente uma relação de troca de *favores políticos* por *benefícios econômicos*, não importa em que escala. Portanto, é essencialmente *uma relação entre os poderosos e os ricos* e não principalmente uma relação entre os ricos e os pobres.

---

<sup>23</sup> MARTINS, José de Souza. **O poder do atraso**. São Paulo: Hucitec, 1999. p. 29. Grifos do autor.

Essa análise acima sugere um caminho de interpretação para se entender os políticos de fachada moderna da atualidade. No caso do Ceará, o “governo das mudanças” optou por uma política de assentamentos rurais pautada na “reforma agrária de mercado” do Banco Mundial. Isso garantiu o direito absoluto da propriedade aos proprietários de terras rentistas e, ainda, os premiou por manter a terra improdutiva e usá-la para explorar renda camponesa. Em troca o governador (e todo o grupo por ele protegido) manteve a idolatria e a fidelidade de seu eleitorado em todo o interior do estado.

Um exemplo disso ocorreu nas eleições 2002<sup>24</sup> para Presidente da República. O candidato Ciro Gomes (PPS), que mantinha, e ainda mantém, a aliança com o grupo Tasso, teve o maior número de votos (44,49%) no interior do estado, só perdendo na cidade de Fortaleza, que votou no segundo colocado, o candidato Luiz Inácio Lula da Silva (39,36%). O Ceará foi o único estado onde o candidato Ciro Gomes teve vantagens nos votos. Na mesma eleição, o candidato a governador do estado, Lúcio Alcântara (PSDB), obteve 49,79% dos votos, contra 28,33% do segundo colocado José Airton (PT), no primeiro turno das eleições. E o candidato Tasso Jereissati (PSDB) foi eleito para senador com 31,52% dos votos, obtendo o primeiro lugar entre todos os candidatos.

Assim, a leitura dos acontecimentos ocorridos no campo cearense no que concerne à política “reforma agrária de mercado” não pode ser descolada da prática de clientelismo político revigorada pelo governo no cenário estadual e nacional.

Desse modo, através da “reforma agrária de mercado”, o “governo das mudanças” mantém e alimenta no discurso do moderno o que de mais atrasado existe na política nordestina - o clientelismo político.

A opção de desenvolvimento rural do grupo Tasso, “reforma agrária de mercado”, integração das bacias hidrográficas, pólos de agricultura irrigada, se mantém em consonância com a elite agrária e tem permitido mudanças no perfil do grande proprietário de terras no estado. De acordo com o INCRA-CE<sup>25</sup>, está havendo uma maior resistência dos proprietários, refletida na interposição de recursos, ocasionando demora na tramitação da maioria dos processos de desapropriação. Tais recursos têm como fator preponderante a valorização das

---

<sup>24</sup> TRE – CE. Eleições 2002. - 20/05/2005- Disponível em: <www.tre-ce.gov.br>

<sup>25</sup> CEARÁ. GOVERNO DO ESTADO. PRRA. Fortaleza: INCRA-CE, 2004.

terras em função, principalmente, da expansão das áreas de cultivo do camarão, da reativação da cultura da mamona, com vistas à utilização na produção de biodiesel, e da futura oferta de águas advindas do Canal de Integração, no Baixo e Médio Jaguaribe, voltada para agricultura de exportação.

A estrutura fundiária no Ceará se mantém fortemente concentrada, endossando, portanto, a tese sobre o caráter rentista da terra no Brasil. No processo de desenvolvimento do capitalismo no campo cearense, o domínio da apropriação privada da terra encontra resistência na apropriação familiar, coletiva, comunitária, mantida como formas de resistência da unidade camponesa.

Na luta pela terra e pela reforma agrária, a conquista camponesa de frações do território capitalista evidencia ser o movimento camponês parte constitutiva da questão agrária no Ceará.

Conforme já dito, a leitura dos acontecimentos no campo cearense no que concerne à política agrária não pode ser descolada das estratégias criadas pelo governo Fernando Henrique Cardos, em resposta ao MST, ocorridas no cenário nacional. É o que mostrarei a seguir.

### **3.2 – A “reforma agrária de mercado” do Banco Mundial no Ceará<sup>26</sup>.**

A implantação da “reforma agrária de mercado” do Banco Mundial no Ceará aconteceu legalmente em agosto de 1996. Ela teve como concepção fundante a “reforma agrária assistida pelo mercado<sup>27</sup>”, desenhada pelo Banco Mundial e desenvolvida na África do Sul e na Colômbia. A execução da experiência-piloto no Ceará antecedeu a implementação da política no Brasil.

De acordo com **Alencar<sup>28</sup>**, a articulação da política no Ceará começou com a Conferência Internacional sobre Impactos de Variações Climáticas e Desenvolvimento Sustentável em Regiões Semi-Áridas (ICID), que aconteceu em

---

<sup>26</sup> Parte das informações contidas nesse item foram tratadas, elas retornam de forma complementar às idéias centrais.

<sup>27</sup> BINSWANGER, Hans. **A reforma agrária assistida pelo mercado**. [s.n.t.] [1996?] p.1.

<sup>28</sup> ALENCAR, F. Amaro Gomes. **Caminhos e descaminhos da “reformas agrária” no Ceará**. Fortaleza:[s.n.], 2000.

Fortaleza, em 1992, resultando na elaboração do documento intitulado “Projeto Áridas: uma estratégia de desenvolvimento sustentável”.

Em seu plano de metas, o Projeto Áridas propôs áreas estratégicas que viabilizariam o desenvolvimento sustentável no Nordeste. No que concerne à questão agrária apresentou a área 2 – Ordenamento do espaço regional, com sub-programa: “reorganização do meio rural”. Para o projeto Áridas, a reforma agrária seria importante desde que,

“os esforços do governo e da sociedade sejam orientados para resultados objetivos, procurando conciliar os diversos interesses e baseando-se na medida do possível, em sistemas de incentivos e desincentivos que motivem e orientem a iniciativa descentralizada dos diversos agentes sociais envolvidos, particularmente os candidatos a beneficiários. Instrumentos como crédito fundiário e o fundo de terras são importantes para uma reforma agrária efetiva, capaz de conciliar o papel da promoção do governo com a capacidade realizadora dos mecanismos de mercado”

29

Assim, foram lançadas, no Ceará, as bases do que veio a ser no Nordeste o projeto-piloto Cédula da Terra. Por iniciativa do governador Tasso Jereissati, ocorreram as primeiras reuniões entre representantes do governo do Estado (SDR, IDACE e SEPLAN) e um grupo de técnicos do Banco Mundial. As reuniões ocorridas no final do ano de 1995, tiveram como objetivo “discutir o planejamento e a implementação de um programa de reforma agrária, denominado “Reforma Agrária Amiga do Mercado”, nos moldes de programas semelhantes desenvolvidos na África do Sul e Colômbia, com apoio do Banco Mundial”<sup>30</sup>.

Como resultado das reuniões ficou acordado que o governo do Estado, através do Instituto de Desenvolvimento Agrário do Ceará (IDACE), deveria incorporar um componente de ação fundiária ao Projeto São José. Para tanto foi criado o Fundo Rotativo de Terras, instituído pela Lei Estadual n. 12.614, em agosto de 1996, e regulamentada pelo Decreto n. 24.239 de 4 de outubro de 1996. Em fevereiro de 1997, foram concedidos os primeiros financiamentos para aquisição de terra via experiência-piloto, denominada “reforma agrária solidária” – Projeto São José.

<sup>29</sup> BRASIL. GOVERNO FEDERAL. **Projeto Áridas**. Nordeste. Brasília: DF, 1995. p.133.

<sup>30</sup> Memória das Reuniões, sublinhado no original. Apud: ALENCAR et al. **Programa Cédula da Terra**. ABRA, CPT, APR, FIAN-Brasil, MST, e REDE Brasil. Fortaleza, 2002.p.19 . grifos do autor.

A “reforma agrária solidária” através do Fundo Rotativo de Terras<sup>31</sup> teve a finalidade de apoiar ações de reforma agrária no Estado e se destinou a desenvolver programas de financiamentos reembolsáveis para aquisição de imóveis rurais por pequenos produtores rurais sem terra ou minifundiários, desde que estivessem organizados por interesses comuns e representados por organização comunitária legalmente constituída.

Assim, o Fundo financiaria a compra de imóveis rurais diretamente aos pequenos agricultores, através de suas entidades representativas, desembolsando o valor financiado diretamente ao vendedor.

A gestão administrativa do Fundo ficou a cargo da Secretaria da Agricultura e Reforma Agrária (SEARA)<sup>32</sup>, através do Instituto de Desenvolvimento Agrário do Ceará (Idace). A gestão financeira ficou a cargo do Banco do Nordeste (BN) e do Banco do Brasil (BB).

O Fundo foi constituído inicialmente com recursos provenientes da contrapartida estadual do Projeto de Combate à Pobreza Rural no Ceará – Projeto São José, através do Contrato de Empréstimo n. 3918 – BR, firmado com o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD). Outras foram as fontes de recursos para o Fundo de Terras: I) recursos financeiros do Tesouro Estadual e de outras fontes municipais, estaduais, nacionais e internacionais, e II) dos financiamentos para a compra de imóveis rurais que seriam reembolsáveis e sujeitos ao pagamento de taxas e encargos previamente definidos, de modo a assegurar a auto-sustentação do Fundo ao longo do tempo.

A participação dos trabalhadores rurais ficaria assegurada na definição dos imóveis a serem financiados pelo Fundo Rotativo de Terras, através da participação de seus representantes nas instâncias colegiadas do Projeto São José / Ação Fundiária, quais sejam os Conselhos Comunitários e o Conselho Consultivo.

O Projeto São José<sup>33</sup> - combate à pobreza no interior do Ceará foi criado em 1987 com o intuito de “apoiar o pequeno produtor rural, contribuindo na geração de emprego e renda para a população carente do interior”. Sua proposta

---

<sup>31</sup> BRASIL. Lei n. 12.614 de agosto de 1996. Dispõe sobre a criação do Fundo Rotativo de Terras do Estado do Ceará e dá outras providências.

<sup>32</sup> Hoje denominada Secretaria da Agricultura e Pecuária - SEAGRI.

<sup>33</sup> CEARÁ. GOVERNO DO ESTADO. Manual de operação. **Projeto São José** – Combate à pobreza no interior do Ceará, 1987.

esteve centrada em infra-estrutura produtiva: fábrica de doces, casas de farinha, lavanderia comunitária, eletrificação rural, voltada para a geração de emprego e renda.

Com a introdução do Fundo de Terras, houve a ampliação, necessária, dos objetivos iniciais do Programa São José, que passou então a apresentar novas finalidades. De acordo com o governo do Estado<sup>34</sup>, a “reforma agrária solidária” – São José teria a “finalidade de desenvolver um novo modelo de reestruturação agrária, pelo qual os trabalhadores sem terra e minifundiários, organizados em associações, negociam diretamente a compra de terras”.

No caso, o governo do Estado, através do Fundo de Terras, cederia uma carta de crédito à associação comunitária para a compra de uma propriedade rural à vista, independente da condição ou viabilidade. As famílias assentadas passariam a dever o valor pago em dinheiro ao proprietário pelo preço da terra ao banco financiador, que cobraria com juros e correção monetária.

A criação de um Fundo de Terras no interior do Projeto São José significou a ampliação dos seus objetivos, descaracterizando sua estrutura inicial. A idéia do Fundo de Terras desvirtuou completamente a proposta do São José, causando um burburinho no mercado de terras nas suas áreas de atuação, ou seja, litoral oeste e sertão central.

Um ano depois do início da operacionalização (1997), a “reforma agrária de mercado” apresentou problemas.

Conforme o ex-deputado estadual do Ceará Eudoro **Santana**<sup>35</sup>(PSB), “o governo cearense ao lançar um programa de reforma agrária, sem conflito, sem violência e com base no mercado, fugiu do problema central da reforma agrária que é a desapropriação de terra, com isso teve o intuito de enfraquecer a luta de movimentos sociais como a CPT e o MST”.

Para o ex-deputado, a reforma agrária significa mudança no regime de posse e uso da terra, através de intervenção governamental, sob pena de ser inviabilizada. Portanto, “falar de ‘reforma agrária solidária’ é querer levar os trabalhadores no bico”.

---

<sup>34</sup> CEARÁ. GOVERNO DO ESTADO. Manual de operação. **Projeto Reforma Agrária Solidária**, 1996.

<sup>35</sup> SANTANA, Eudoro. Modelo inusitado está levando no bico. In: JORNAL O Povo. **Opinião**. Fortaleza, 12/08/1997.



Já o deputado federal Inácio **Arruda**<sup>36</sup> (PC do B) denunciou a titulação de terras feita pelo governo cearense como mecanismo de reforma agrária. Segundo esse deputado, “essa regularização de propriedade é uma tentativa de ludibriar a população, através da titularização de áreas, não é reforma agrária. O governo, ainda, não admitiu a proposta de reforma agrária que vem sendo sustentada pelo MST,(...)”.

Essa denuncia ocorreu, porque o governo Tasso Jereissati estava entregando títulos de terra para milhares de famílias que já viviam naquelas terras há décadas e chamando esse procedimento de reforma agrária.

Na leitura do governo estadual<sup>37</sup>, dois foram os fatores de sucesso da experiência-piloto “reforma agrária solidária” – Projeto São José: primeiro, a tentativa bem-sucedida do governo de descentralizar a reforma agrária, trazendo para si a responsabilidade de participar ativamente do processo de democratização da terra e, segundo foi o caráter complementar assumido pelo programa, uma vez que as concessões de financiamento de terras foram complementares às ações de desapropriação de terras.

Com base nos argumentos acima, governos estadual e federal sob o aval do Banco Mundial, declararam que a experiência piloto foi positiva. Por isso foi proposta a ampliação da experiência para o Nordeste do país. Isso fez com que os governos implementassem, simultaneamente, nos Estados do Maranhão, Ceará, Pernambuco, Bahia e área norte de Minas Gerais, o Projeto piloto: Cédula da Terra. No Ceará, manteve a denominação “reforma agrária solidária” - Cédula da Terra que operou de 1997 a 2000.

O programa Cédula da Terra<sup>38</sup> foi assim a continuidade da experiência tida com “bem-sucedida”, desenvolvida em caráter pioneiro pelo governo do Estado do Ceará, através do projeto São José. Esse programa caracterizou-se pelos financiamentos para aquisição de terras e pelos aportes de infra-estruturas produtiva e social, exclusivamente nas áreas adquiridas para compra e venda, para fins de assentamento de trabalhadores rurais sem terra ou minifundiários.

---

<sup>36</sup> ARRUDA, Inácio. Bloco de oposição na câmara prepara ação contra FHC. In: JORNAL O Povo. **Política**. Fortaleza, 04/08/1997. p. 7A.

<sup>37</sup> BRANDÃO, Wilson. A reforma agrária solidária do Ceará. In: LEITE, Pedro Sisnando et al. (orgs.). **Reforma agrária e desenvolvimento sustentável**. Brasília: MDA, Paralelo 15, NEAD, 2000.

<sup>38</sup> CEARÁ. GOVERNO DO ESTADO. Manual de operação. **Reforma Agrária Solidária – Cédula da Terra**. 1997.

Os pressupostos do projeto piloto Cédula da Terra no Ceará foram os mesmos adotados para todos os estados contemplados do Nordeste e região norte de Minas Gerais.

O lançamento do Cédula da Terra no Ceará foi seguido de constantes visitas do ministro Raul Julgmann em Fortaleza para entrega de cartas de crédito às associações comunitárias de trabalhadores rurais, e pela visita do diretor do BIRD, sr. Gobim T. Nankani, a um assentamento do programa no sertão de Iguatu. O resultado das visitas foi a reafirmação do compromisso financeiro do Banco Mundial com a “reforma agrária de mercado” e o empréstimo de US\$ 1 bilhão para o Brasil, com a possibilidade da criação do Banco da Terra. Houve, ainda, a realização do Seminário Internacional sobre “reforma agrária e desenvolvimento sustentável”, promovido pelo governo do Estado do Ceará e Ministério do Desenvolvimento Agrário. Essas atividades desenvolveram duas frentes de ação. A primeira foi a ação da mídia, que se encarregou de desqualificar o processo de reforma agrária via desapropriação de terras, apresentando os pontos positivos revelados em assentamentos pontuais criados pela política “reforma agrária de mercado”. Daí a visita de técnicos e intelectuais em assentamentos pontuais previamente avisados e treinados para as visitas. A segunda foi a frente intelectual, formada por consultores e técnicos do Banco Mundial e intelectuais renomados da academia brasileira, que, através de seus escritos, deram suporte para a continuidade da política no Ceará. Tudo isso colocou o Ceará em evidência no cenário nacional e internacional.

Conforme visto antes, as críticas dos movimentos sociais e entidades de representação camponesa à “reforma agrária de mercado” do Banco Mundial foram generalizadas. Dentre os principais questionamentos se destacaram o caráter não complementar do programa, o descaso do Estado para com o processo de desapropriação, a não participação dos movimentos sociais e das organizações camponesas no planejamento e execução do programa, o envolvimento de proprietários e políticos no processo de constituição das associações e a incapacidade camponesa de pagamento da terra com juros e correção monetária.

Mesmo diante das críticas, o governo Fernando Henrique Cardoso, em visita ao assentamento Cauassu no Ceará, reafirmou a ampliação do projeto

piloto Cédula da Terra, através do lançamento do Banco da Terra<sup>39</sup>. Seguindo a onda de propagação da política “reforma agrária de mercado”, a revista Exame noticiou para o mundo a ocorrência de uma “revolução silenciosa”. De acordo com o jornalista Jomar **Morais**<sup>40</sup>, o Banco da Terra no Ceará estaria mostrando para o mundo “um modelo internacional de reforma agrária capitalista”. Isso porque “sem conflitos” e sob a benção dos proprietários fundiários, no novo modelo de reforma agrário adotado no Ceará, os sem-terra estariam virando “pequenos empreendedores, livres para tocar seus projetos conforme suas necessidades”.

A estratégia do governo estadual de desmobilização dos movimentos sociais e entidades de representação dos camponeses, inicialmente, deu certo. sindicatos de esquerda e lideranças de representações camponesas optaram por não se envolver com o programa, partindo do pressuposto de que não seria um projeto social de emancipação dos camponeses.

A leitura do então Secretário do Desenvolvimento Agrícola do STR's de Canindé, foi a seguinte:

“o que o governo quer com a “reforma agrária solidária” é acabar com a luta pela terra. Houve uma grande integração entre os proprietários de terra e os trabalhadores ficaram só com as contas. Por isso, se o Sindicato achasse que era uma reforma agrária social apoiaria, mas o risco maior é que, com a continuidade, se os trabalhadores não pagarem a terra, irão ficar sem terra e devendo ao banco. E os trabalhadores têm que entender que só existe conquista se existir luta. Assim, a ‘reforma agrária solidária’ será uma conquista para os trabalhadores rurais? Ou irá apenas fazer com que eles apareçam como irresponsáveis diante do banco?” (sr. Zé Neném, 57a. STR's – Canindé/ CE, 2001).

Para o STR's de Canindé, esse programa de reforma agrária traz uma dupla conseqüência. Primeiro, os trabalhadores correm o risco de ficarem inadimplentes diante do banco, e, segundo, pode haver a desmobilização política dos trabalhadores do campo, o que interessa ao governo.

O convênio firmado entre ABRA, CPT, APR, FIAN-Brasil, MST e REDE Brasil em 2001 favoreceu a realização da pesquisa intitulada “a política do Banco Mundial para o setor agrário brasileiro com base no programa Cédula da Terra”, desenvolvida simultaneamente em cinco Estados: Ceará, Maranhão, Pernambuco, Bahia e Minas Gerais.

---

<sup>39</sup> Informativo Notícias do IDACE, ano 2, n. 05. Fevereiro, 2001.

<sup>40</sup> MORAIS. Jomar. Revolução silenciosa. In.: **Revista Exame** 26/07/2000. p. 32.

No caso do Ceará, a equipe de pesquisadores da CPT e do departamento de Geografia da UFC se propôs a investigar especificamente três projetos do Programa Cédula da Terra: o sítio Jatobá/Raposo, no município de Acaraú (litoral oeste), a fazenda Mata Fresca, no município de Baturite (serra) e a fazenda Rancho Alegre/Cacimba Nova, no município de Canindé (sertão). Com base em observações empíricas e entrevistas semi-estruturadas, os pesquisadores apresentaram suas considerações.

De acordo com **Alencar et al**<sup>41</sup>, os resultados da pesquisa sobre a implementação do Cédula da Terra nos assentamentos apresentaram mudanças positivas e negativas.

A autonomia camponesa de ter a liberdade de poder plantar sem ter que pedir autorização ao patrão e o fato de ter casa para morar, com tijolos, piso de cimento, cobertura de telha, banheiro e energia, foram considerados as duas grandes mudanças positivas nas condições de vida. Por outro lado, foi registrada a inexistência de água aliada à baixa qualidade agrícola das terras, a falta de projetos de financiamento e a dívida no banco tem levado ao desencanto com o programa.

No aspecto financeiro, os camponeses mal têm conseguido renda para alimentação familiar. A maioria nem sequer produz para o sustento da família dirá para fazer poupança ou reserva para pagamento da terra.

Com relação às associações pesquisadas, a equipe observou que havia centralismo do poder de decisão na pessoa do presidente e que a forma de participação dos membros da associação era compreendida como ir assistir às reuniões, mesmo assim sem nenhuma participação. Diante da situação, os camponeses se agarram à esperança e à fé divina para poderem honrar suas dívidas com o pagamento da terra.

As constatações quanto à política do Banco Mundial para o setor agrário brasileiro revelaram que o projeto Cédula da Terra, desde sua implementação em 1997, não tem funcionado como complementar ou alternativo para o governo do Estado, pois somente os programas para aquisição de terras são usados, logo, não existe complementação. Pelo contrário, os dados revelaram que os programas de crédito fundiário vêm competindo com as desapropriações.

---

<sup>41</sup> ALENCAR, Fco. Amaro Gomes de et al. **Programa Cédula da Terra**. Fortaleza: ABRA, CPT, APR, FIAN – Brasil, MST e Rede Brasil [s.n.], 2002.

O “alívio da pobreza rural”, o alívio da moradia e do acesso ao crédito rural se contrapõem à dívida no banco e à preocupação com a produção e a produtividade agropecuária, que não viabilizou o sustento econômico da família. Daí o alto índice de evasão / permuta de assentados.

Além dessas considerações, a equipe frisou que “um programa de reforma agrária é um processo político, e um programa de compra de terra jamais poderá ser complementar ou alternativo a uma reforma agrária. É simplesmente mais uma anomalia da política pública de intervenção no espaço rural brasileiro, privilegiando os donos de terra e ao capital”<sup>42</sup>.

No relatório da pesquisa a equipe optou pelo uso da palavra *mutuário*, para se referir aos camponeses assentados, por achar que eles não são assentados, considerando a forma da aquisição da terra, isto é, financiamento bancário.

Com base nessa reflexão, **Moura**<sup>43</sup> analisou o programa Cédula da Terra no Ceará e constatou que houve a intenção de desmobilizar os movimentos sociais no estado, em especial o MST. Isso ocorreu porque os movimentos estariam pressionando cada vez mais as desapropriações de terra, sendo, portanto, o Cédula da Terra a contra-parte do governo Tasso Jereissati às pressões organizadas pelos movimentos sociais e camponeses na luta pela terra.

Para o autor, a exemplo de **Alencar et al.**, o Cédula da Terra não representou um “legítimo ato de reforma agrária”. As terras foram adquiridas pelo processo de financiamento bancário e não pela desapropriação para fins de reforma agrária. Segundo essa leitura, os assentamentos são entendidos como “imóveis do Cédula” e os camponeses assentados conceituados de “mutuários”. Os autores partem do princípio de que a forma de aquisição da terra determina a condição de vida dos sujeitos diretamente envolvidos no programa.

Nesse ponto específico, concordo e discordo plenamente destes autores. Primeiro concordo por considerar que o projeto piloto Cédula da Terra é parte constitutiva de um programa de crédito fundiário, portanto não é reforma agrária de fato. E segundo discordo por acreditar que o trabalho de campo dos autores revelou a ocorrência de sujeitos sociais produtores de sua própria subsistência, responsáveis por uma economia de excedentes, por menor que seja, com origens, práticas sociais e relações de trabalho propriamente camponesas.

---

<sup>42</sup> Ibid. p. 49.

<sup>43</sup> MOURA, Antônio Marcos Pontes de. “**A porteira está aberta**”. Aracaju: NPGeo- UFS, 2003.

As constatações verificadas na pesquisa feita pela ABRA, CPT, APR, CJG, FIAN-Brasil, MST e REDE Brasil, no Estado do Ceará, juntamente com as demais realizadas nos outros estados, serviram de base para que o Fórum Social pela Reforma Agrária e Justiça no Campo solicitasse junto ao Painel de Inspeção do Banco Mundial o pedido de inspeção para o Cédula da Terra<sup>44</sup>.

Com o Banco da Terra funcionando em boa parte do país, o Ceará saiu de cena, e a política “reforma agrária de mercado” se manteve seguindo as diretrizes nacionais. Em 2002, período de transição política com eleições presidenciais e governamentais, foi lançado o programa de Crédito Fundiário e Combate à Pobreza rural (CFCP) e, logo em seguida, em 2003, o programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF). O quadro 11 traz um resumo e revela a importância da atuação dos programas de crédito fundiário no Estado do Ceará.

#### **Quadro 11 – Ceará.**

Resumo dos Programas São José, Cédula da Terra, Banco da Terra, Crédito Fundiário e Combate à Pobreza rural e Programa Nacional de Crédito Fundiário.

Período de 1997 até 2004

Discriminação por programas	No. de projetos	Área (ha)	No. de famílias	Período do contrato.
São José	44	24.052,37	688	1997
Cédula da Terra	114	72.484,81	2.000	1997/2000
Transição Cédula da Terra / Banco da Terra	112	70.416,68	1.590	2000/2003
Crédito Fundiário e Combate à Pobreza rural	27	15.302,01	381	2002/2003
Programa Nacional de Crédito Fundiário	21	8.763,87	258	2003/2004
<b>TOTAL</b>	<b>318</b>	<b>191.019,74</b>	<b>4.917</b>	

Fonte: Seagri – CE/2004.

A “reforma agrária de mercado” do Banco Mundial no Ceará em primeiro ano de funcionamento com a denominação “reforma agrária solidária” Projeto São José (1997) adquiriu 44 imóveis, beneficiando 688 famílias. Porém, nos anos seguintes já denominada Cédula da Terra (1997 a 2000) deu um salto para 114 imóveis, beneficiando 2.000 famílias. A transição do Cédula da Terra para o Banco da Terra não inibiu o desenrolar do programa, e, assim, entre 2000 e 2003, foram implementados 112 projetos, beneficiando 1.590 famílias. O salto no número de projetos e famílias beneficiadas com o Cédula da Terra e sua continuidade no período de transição Cédula – Banco da Terra teve relação com a campanha eleitoral para Presidência da República e a possibilidade, na época,

<sup>44</sup> Conforme visto no Capítulo 2.

de o governador Tasso Jereissati ser o candidato a sucessor do então Presidente Fernando Henrique Cardoso.

O programa Crédito Fundiário e Combate à Pobreza (2002 a 2004) adquiriu 35 imóveis, beneficiando 488 famílias. A queda dos números no programa está associada a um quadro de instabilidade presente na política de desenvolvimento rural do Presidente Lula da Silva, eleito no final de 2002, e às constantes críticas feitas ao programa, seja por políticos, seja por intelectuais ou lideranças camponesas. A pressão feita pelos movimentos sociais tem sido fundamental para o repensar da continuidade desse programa no estado.

Embora se trate de uma mesma política de intervenção fundiária, a chamada “reforma agrária de mercado” do Banco Mundial, cada um desses programas possui características próprias. A diferença está, basicamente, nos prazos de carência e pagamento da terra e nos juros cobrados pelo banco financiador. O que os aproxima, teoricamente, é o fato de serem considerados programas de caráter complementar ao processo de desapropriação, de “alívio da pobreza” no campo e de descentralização da reforma agrária, com conseqüente transferência de poder para governos e municípios.

A análise desses pontos demonstra que, com relação ao caráter da complementaridade, os programas de crédito fundiário revelaram supremacia. Ao comparar os programas de assentamentos rurais presentes no Ceará no período de 1995 a meados de 2004, é possível fazer uma análise sobre o desenrolar dos processos de aquisição de terras via desapropriação e compra e venda de terras no mercado. O quadro 12 traz o resumo.

### **Quadro 12 – Ceará - programas de “reforma agrária” \*.**

Número de imóveis por programa.

ANOS	PROGRAMAS DE ASSENTAMENTOS						
	IDACE	INCRA	PSJ	PCT	PBT	CFCP	PNCF
1995		45					
1996		50					
1997	28	46	44	7			
1998		53		87			
1999		7		13			
2000		17		7	45		
2001	4	1			49		
2002	5	10			15	9	
2003		5			3	18	
2004		2					21
<b>TOTAL</b>	<b>37</b>	<b>236</b>	<b>44</b>	<b>114</b>	<b>112</b>	<b>27</b>	<b>21</b>

\*Período: 01/01/1995 até 14/07/2004.

Fonte: INCRA, 2004.

A constatação é que, a partir de 1997, o estado passou a contar com outros projetos (PSJ/PCT/PBT/CFCP e PNCF) para a constituição de assentamentos rurais, além dos processos já existentes, que ocorriam via desapropriação de terras feitos pelo INCRA e o IDACE. A novidade é que esses outros programas foram feitos a partir do pressuposto de que há um proprietário interessado em vender terras, um camponês sem terra interessado em comprar, que negociam o processo de compra e venda da terra no mercado. Depois foi possível observar que o governo estadual, através do IDACE, reduziu significativamente os projetos de assentamento via desapropriação de terra, investindo majoritariamente nos programas de reforma agrária com base no mercado, e que os projetos de assentamento desenvolvidos pelo INCRA no estado não acompanharam o desenrolar de projetos de assentamentos via mercado de terra. Dos 591 assentamentos criados, 54% (318) foram da “reforma agrária de mercado”, os outros 46% (273) foram da reforma agrária de fato. Isso indica a supremacia dos programas de crédito fundiário no estado e não seu caráter de complementaridade.

Se compararmos a área adquirida nos diferentes programas de assentamentos rurais no estado vamos encontrar o quadro 13.

### **Quadro 13 – Ceará - programas de “reforma agrária” \*.**

Área (ha) dos imóveis por programa.

ANOS	PROGRAMAS DE ASSENTAMENTOS						
	IDACE	INCRA	PSJ	PCT	PBT	CFCP	PNCF
1995		10.598,13					
1996		128.296,67					
1997	25.010,17	105.033,15	24.052,37	3.042,80			
1998		110.516,97		58.526,46			
1999		20.514,03		6.824,30			
2000		25.108,78		4.091,25	29.804,84		
2001	824,27	1.680,54			29.694,10		
2002	2.415,53	16.317,20			10.061,73	6.548,50	
2003		8.078,85			856,01	8.753,51	
2004		9.924,08					8.763,87
<b>TOTAL</b>	<b>28.249,97</b>	<b>436.068,40</b>	<b>24.052,37</b>	<b>72.484,81</b>	<b>70.416,68</b>	<b>15.302,01</b>	<b>8.763,87</b>

\*Período: 01/01/1995 até 14/07/2004

Fonte: INCRA, 2004.

A área de assentamentos rurais no estado é de 665.338,11 hectares. Os dados revelam que a maioria dessas terras, 70% (464.318,37 ha), foi proveniente de processos de desapropriação ou de compra realizada pelo INCRA e pelo



IDACE, via projetos de reforma agrária de fato. A outra parte, 30% (191.019,74 ha), foi adquirida via programa de compra e venda de terras no mercado.

Quanto ao número de famílias assentadas pelos programas, o quadro 14 revela o seguinte.

**Quadro 14 - programas de “reforma agrária” \*.**  
Número de famílias beneficiadas por programa.

ANOS	PROGRAMAS DE ASSENTAMENTOS						
	IDACE	INCRA	PSJ	PCT	PBT	CFCP	PNCF
1995		2.429					
1996		2.535					
1997	511	2.741	698	98			
1998		2.601		1.613			
1999		358		191			
2000		521		98	652		
2001	84	49			666		
2002	62	329			208	153	
2003		185			64	228	
2004		109					258
<b>TOTAL</b>	<b>657</b>	<b>11.857</b>	<b>698</b>	<b>2.000</b>	<b>1.590</b>	<b>381</b>	<b>258</b>

\*Período: 01/01/1995 até 14/07/2004.

Fonte: INCRA, 2004.

Do total de famílias assentadas, no período, (17.441 famílias), a grande maioria 72%, ou seja, 12.514 famílias foi assentada via processos de desapropriação ou compra de terra pelo INCRA e o IDACE, sob a lógica da reforma agrária de fato. A outra parte, 28%, ou seja, 4.927 famílias foi assentada conforme a lógica que compõe a “reforma agrária de mercado”.

A partir de 1997, o governo do estado reduziu significativamente o processo de criação de assentamentos tal como previsto no Estatuto da Terra e na Constituição Federal de 1988, enveredando para o processo de aquisição de terras no mercado. Considerando que, para o período analisado, o IDACE adquiriu apenas 37 assentamentos, via desapropriação, contra 318 assentamentos sob a lógica do mercado, a “reforma agrária de mercado” nem de longe se revelou como complementar ou alternativa, mas como uma forma de substituir e competir com o processo de desapropriação.

Com relação à área adquirida e o número de famílias assentadas, o INCRA manteve índices bem melhores (70% e 72%, respectivamente) que os apresentados pelos programas de crédito fundiário (30% e 28% respectivamente). Isso demonstra que o governo, através dessa política, centrou fogo no número de assentamentos, negligenciando área e número de famílias a serem assentadas.

Com relação ao alívio da pobreza, a exemplo dos assentamentos analisados por **Alencar et al**<sup>45</sup> e **Moura**<sup>46</sup>, a grande maioria dos assentamentos não está conseguindo produzir o suficiente para a alimentação familiar e muito menos renda suficiente para pagar a terra. Esse fato tem levado os camponeses assentados a se envolverem em uma cadeia de endividamento de que dificilmente conseguirão sair.

Portanto, pequenos rendeiros, meeiros, moradores-de-condição e diaristas continuam sendo camponeses sem terra, e, além de desterrados, endividados. A simples assinatura de um termo de compromisso de compra e venda da terra não gera para os assinantes (no caso camponeses envolvidos no processo) o direito de propriedade. Dessa forma, se a terra não for paga, ela retornará para o banco financiador.

Para o campesinato, não é possível se falar em alívio da pobreza com dívida no banco.

Com relação ao processo de descentralização da reforma agrária, o governo do Estado conseguiu, na prática, transferir o poder de decisão da reforma agrária para as elites rentistas locais. Elas passaram a dispor do poder de dizer quais as terras desejavam dispor para a reforma agrária e de atribuir o preço de venda. Dessa forma, houve o fortalecimento da corrupção. Não foi difícil encontrar associações formadas por proprietários interessados em se livrar de terras com posseiros e rendeiros, ou, ainda, políticos e proprietários rentistas locais aliados à constituição de associações<sup>47</sup>. E, ainda, o governo do Estado premiou os proprietários rentistas falidos, contribuindo com a geração de renda capitalizada para meia dúzia de proprietários de terra e capitalistas donos de pequenos comércios localizados nos centros das cidades.

A dinamização que os programas de crédito fundiário causaram no mercado de terras nos municípios beneficiados pode ser observada nos depoimentos dos proprietários das terras vendidas.

Ao questionar sobre o porquê da venda da fazenda Almécegas em Acaraú, o proprietário rentista revelou o que fez com o dinheiro e, ainda, a exploração do trabalho camponês feita na terra mantida como reserva de valor:

---

<sup>45</sup> ALENCAR, Fco. Amaro Gomes de et al. Op. Cit. 2002.

<sup>46</sup> MOURA, Antônio Marcos Pontes de. Op. Cit., 2003.

<sup>47</sup> Como se verá mais adiante.

“Foi vendida, pela parte financeira, deficiência financeira foi uma das causas. E, também, para ajudar os próprios moradores que estavam na terra, que já eram antigos, o intuito maior foi esse. Hoje eles são donos, é outra história. O intuito maior foi esse. Mas, deu também para melhorar a loja. É, com a venda lá, implementou mais um pouco. Deu para pagar umas contas que já estavam em atraso e ampliar o comércio” (Sr. João, 47a. Acaraú / CE, 2002).

Nesse caso, o proprietário rentista revelou como se dá o processo de exploração da renda da terra. A terra mantida como reserva de valor é instrumento de exploração do trabalho camponês. Em seu discurso, que teve por base a lógica do contrário, ou seja, “vendi para ajudar o pobre camponês” e não pela questão financeira, o proprietário mostrou como tem se estabelecido a produção do capital via mercado de terras.

Em outra entrevista o proprietário da fazenda Curral Velho esclareceu a lógica da especulação imobiliária que tem se estabelecido no campo.

“Vendi porque eu vivo nesse ramo de vida. É comprar e vender qualquer coisa. Que seja gado, que seja terreno, que seja carro. Então, eu já comprei vários terrenos, e continuo vendendo quando dá certo vender. Essa fazenda eu comprei por cinquenta mil reais e trinta e cinco réis (cabeças de gado), com pouco tempo achei oitenta e cinco mil reais. Agora mesmo eu estou com 16 fazenda (16 terrenos), tudo aqui em Acaraú, É, Curral Velho, Cauassu, Carrapicho, Ilha do Rato, tudo por aqui” (Sr. Edgar da Silveira, 62a, Acaraú/CE, 2002).

Nesse caso, o proprietário rentista é, ao mesmo tempo, o especulador rentista, agente imobiliário, preparado para vender e comprar a mercadoria – terra, especulada, mantida como reserva de valor.

Outro proprietário rentista mostrou como a renda capitalizada tem saído do campo para ser investida na cidade.

“A terra era herança e há cinco anos venho tentando investir na criação de gado. Fiz um empréstimo no banco, mas, não consegui pagar. Por isso, vendi a terra. Com o dinheiro da venda da terra, melhorei o comércio (mercadinho) e ampliei o número de cabeças de gado numa outra fazenda” (Sr. Gláucio, 37a, Canindé/CE, 2002).

Em todos os casos, proprietários rentistas falidos puderam, com a venda de suas terras, fazer novos investimentos na cidade e/ou no campo, ou seja, a produção do capital no campo cearense continua acontecendo com base na renda capitalizada da terra. O que confirma, portanto, o caráter rentista que tem a terra no Brasil.

A transferência da renda da terra para investimentos urbanos ocorre com frequência na agricultura brasileira. **Sá Jr.**<sup>48</sup>, ao analisar o desenvolvimento da agricultura nordestina nas décadas de 1950 e 1960, salientou que o fenômeno de expansão do número de pequenos arrendatários–rendeiros, ocorrido naquele momento, era um importante mecanismo de drenagem da renda da agricultura para outros setores de atividades, já que os proprietários que arrendavam suas terras aplicavam, muitas vezes, sua renda fora do setor agrícola.

Portanto, a drenagem da renda da terra para o setor urbano não é nenhuma novidade. A novidade é a mundialização do capital e a tentativa de tornar também mundial a mercadoria terra e seu potencial de gerar renda capitalizada para diferentes grupos de proprietários de terras e capitalistas rentistas, simultaneamente, em vários países do mundo.

De maneira geral, a implementação da “reforma agrária de mercado” no Ceará tem significado, por um lado, a reativação do mercado de terras, contribuindo para a ampliação das relações, especificamente, capitalistas no campo como a compra e venda de terras. Por outro lado, os assentamentos têm se mostrado como espaços da não-sujeição, da não expropriação da renda da terra pelo patrão e da continuidade das relações de origem não-capitalistas no campo, como o trabalho familiar. Esse quadro tem revelado na figura do camponês assentado que a “lógica do desenvolvimento do campesinato está no seio da lógica capitalista<sup>49</sup>”. E à Geografia cabe o estudo dessa realidade contraditória, desigual e combinada, a partir da análise do território, enquanto produto concreto da luta de classes travada no cotidiano da sociedade capitalista e dos assentamentos rurais como frações desse território conquistadas pelos camponeses no processo de luta pela terra e pela reforma agrária. Essa será a discussão do próximo capítulo.

---

<sup>48</sup> SÁ JR., Francisco. O desenvolvimento da agricultura nordestina e a função das atividades de subsistência. **Estudos Cebrap III**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1976.

<sup>49</sup> OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. **A agricultura camponesa no Brasil**. São Paulo: Contexto, 1991.