

POLÍTICAS DE REFORMA AGRÁRIA NO ESTADO DO CEARÁ (*)

Raimundo Delvo de Lima

1. INTRODUÇÃO

Os problemas na estrutura agrária dizem respeito, principalmente, à concentração na posse da terra; às relações de trabalho prevalentes no meio rural e à natureza das classes envolvidas na produção. As políticas destinadas a promover transformações nessa estrutura devem ser examinadas no momento histórico em que foram definidas, sem perder de vista a natureza das classes sociais envolvidas no poder e na produção.

O governo brasileiro pretendeu resolver os problemas agrários, desde a promulgação do Estatuto da Terra, em 1964, através de políticas dirigidas primordialmente ao sistema de posse concentrada da terra. Naquele documento já constava a necessidade de acabar com os latifúndios e com os minifúndios, como condição de criar um ambiente de justiça social no campo.

O objetivo deste trabalho é procurar mostrar porque as políticas postas em prática fracassaram, continuando o Estado do Ceará a apresentar uma das mais altas concentrações de terra do país, ao lado de problemas sociais de difícil solução causados pela injusta estrutura do meio rural.

Os pressupostos teóricos que utilizamos dizem respeito a uma sociedade capitalista que convive com formas não capitalistas de produção, em decorrência do processo histórico precedente, onde a condição de colônia possibilitou o desenvolvi-

* Texto retirado da tese REORGANIZAÇÃO AGRÁRIA NO CEARÁ — Os Parceleiros das Áreas Desapropriadas por Interesse Social, defendida no Mestrado de Sociologia da UFC em janeiro de 1990.

mento de um capitalismo não plenamente desenvolvido, onde prevalece ainda até a exploração do trabalho sob a forma de produto. É o de que nos fala Martins, ao caracterizar a "comunidade" como o novo sujeito social que surge:

"O grande crescimento do novo sujeito social que é a comunidade, tem ocorrido nas brechas, às vezes amplas e profundas, deixadas pelo crescimento de um capitalismo de origem colonial que, diversamente do capitalismo desenvolvido dos países europeus, foi se constituindo e reproduzindo a custa de uma diversidade de formas não capitalistas — na escravidão negra, na peonagem, no campesinato, na renda territorial — em trabalho ou espécie." (1985:104)

Na busca das causas dos fracassos dos programas destinados a realizar transformações na estrutura agrária do Estado realizamos uma análise do PROTERRA, do POLONORDESTE e do PNRA que, pela ordem, intentaram reorganizar o espaço rural cearense. Também, pinçamos alguns depoimentos de parcelheiros de áreas desapropriadas, como forma de aprofundar as hipóteses explicativas.

De uma maneira geral o trabalho tem a seguinte divisão esquemática: um diagnóstico da estrutura fundiária do Estado, seguido de uma análise em busca das contradições dos programas mencionados no parágrafo anterior e, finalmente, as conclusões a que chegamos do estudo realizado.

2. A REALIDADE RURAL CEARENSE

A feição hoje apresentada pela estrutura rural cearense é reflexo de um processo que se iniciou no tempo colonial. Inicialmente existia a grande exploração pecuária, destinada a suprir os centros consumidores de Pernambuco e da Bahia, que paulatinamente sofre a concorrência de outras culturas comerciais e das sempre presentes culturas de subsistência. As primeiras atividades são exploradas pelos senhores e latifundiários, enquanto as culturas de subsistência são cultivadas por pequenos produtores¹ sem terra ou com pouca terra.

O dimensionamento desse universo de pequenos e grandes

1. Pequenos Produtores. O pequeno produtor é geralmente caracterizado na literatura em relação ao produto do seu trabalho. Assim, temos definições da agricultura tradicional, produção familiar, pequena produção, entre outras. Os parâmetros comuns dessas caracterizações são a utilização da

produtores rurais pode ser realizado com base nas estatísticas censitárias do IBGE e/ou nos cadastros de imóveis rurais do INCRA. Os censos do IBGE dimensionam os estabelecimentos * rurais que podem estar sendo explorados pelo próprio proprietário, por parceiros, por arrendatários ou por ocupantes. Os cadastros do INCRA levantam os tipos de imóveis ** encontrados nos municípios, dependendo da sua natureza explorativa e da localização fisiográfica dos mesmos. As Tabelas I e II nos permitem um cálculo aproximado do número de pequenos produtores do Estado que podem ser beneficiados com uma política de reforma agrária. Da Tabela I podemos retirar os estabelecimentos com menos de 50 ha, que somam 283.809, e considerar a metade deles como pequenos produtores e a outra metade como produtores residindo em pequenas áreas mas explorando atividades agrícolas de altas rendas. Da Tabela II, podemos considerar a terça parte do n.º Máximo de Assalariados Temporários como sendo os pequenos produtores sem repetição, que não têm terra e trabalham como assalariados na terra dos outros. Assim, o nosso universo de pequenos produtores susceptíveis de participar de um programa de reforma agrária seriam: 141.904 da Tabela I e 201.079 da Tabela II, que corresponde a 342.983 trabalhadores rurais.

mão-de-obra familiar, as dificuldades de acumular e a produção voltada primordialmente para a subsistência da família. O I PNRA considera beneficiários potenciais da reforma agrária os trabalhadores sem terra, os posseiros, os arrendatários, os parceiros, parte dos assalariados rurais e os minifundiários. Nesse sentido é que entendemos os pequenos produtores que tentamos dimensionar no texto.

* Estabelecimento: todo terreno de área contínua, independente do tamanho, formado de uma ou mais parcelas, subordinado a um único produtor, com exploração agropecuária.

** Imóvel Rural: o prédio rústico, de área contínua, formado de uma ou mais parcelas de terra, que seja ou possa ser utilizado em exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal ou florestal, agroindustrial, independente de sua localização na zona rural ou urbana do município.

Munifúndio: o imóvel rural de área e possibilidade inferiores às da propriedade familiar;

Latifúndio: o imóvel rural que excede o módulo rural (a área fixada para definir a propriedade familiar), podendo ser:

Latifúndio por dimensão: quando ultrapassa 6.000 vezes o módulo rural;

Latifúndio por exploração: quando inferior a esta área e não é uma:

Empresa Rural: que é o empreendimento de pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que explore econômica e racionalmente imóvel rural, dentro da condição de sentimento econômico da região em que se situe e que explore área mínima agricultável do imóvel, segundo padrões fixados, público e previamente, pelo Poder Executivo. Para esse fim, equiparam-se as áreas cultivadas, as pastagens as matas naturais e artificiais, e as áreas ocupadas com benfeitorias.

TABELA I

ESTABELECIMENTOS RURAIS DO ESTADO DO CEARÁ
1985

ESTRATOS DE ÁREA (ha)	ESTABELECIMENTO	
	N.º	% Acumulada
Menos de 10	206.615	63,3
10 a menos de 50	77.194	87,0
50 a menos de 100	20.480	93,3
100 a menos de 1000	20.843	93,3
1000 a menos de 10000	1.012	99,9
10000 a mais	16	100,0
TOTAL	326.160	

FONTE: FIBGE/Sinópsse Preliminar do Censo Agropecuário, 1985.

TABELA II

IMÓVEIS RURAIS E N.º MÁXIMO DE ASSALARIADOS
TEMPORÁRIOS 1986

CATEGORIA DO IMÓVEL	IMÓVEIS		N.º Máximo de Assalariados Temporários
	N.º	%	
Minifúndio	131.532	71,0	302.710
Empresa Rural	8.735	4,7	66.131
Latifúndio por Exploração	44.875	24,3	234.396
Latifúndio por Dimensão	—	—	—
TOTAL	185.142	100,0	603.237

FONTE: INCRA/MIRAD. Estatísticas Cadastrais Anuais, 1986.

O segundo passo será conhecer até que ponto esses pequenos produtores estão sendo pressionados pelos grandes produtores. Existe um índice matemático, conhecido por Índice de Gini, que serve para medir a concentração fundiária de uma

região, podendo ter um valor que varia de 0,0 (nenhuma concentração fundiária), a 1,0 (concentração absoluta). Utilizando os dados censitários de 1975, 1980 e 1985, chegamos aos seguintes índices de Gini para o Estado: 0,77 em 1975 e 1980, e 0,81 em 1985, o que demonstra que a concentração fundiária no Ceará é alta até 1980, aumentando ainda mais na primeira metade da década de 80. Os dados cadastrais do INCRA de 1986 (Tabela II), também apontam para essa concentração fundiária muito alta no Estado: 71,0% dos imóveis rurais são minifúndios, com apenas 17,6% da área, enquanto os latifúndios são apenas 24,3% do número total de imóveis, mas com 64,3% da área total.

Também, é elucidativo o conhecimento da natureza dos pequenos produtores que podem ser beneficiados por uma política de reforma agrária no Estado. Além da grande parte dos assalariados, que não possuem nenhuma terra para trabalhar sob qualquer forma de relação direta de trabalho, existem aqueles pequenos lavradores que ocupam terras devolutas e de particulares; os que dividem a produção com o patrão e os que alugam terra em arrendamento. É o que nos mostra a Tabela III, onde podem ser observados 72.010 Parceiros, 56.843 Ocupantes e 26.510 Arrendatários, num universo de 326.160 estabelecimentos censeados em 1985. Os arrendamentos pelo menos significam relações de trabalho capelistas, mesmo que em condições desvantajosas para os arrendatários. Já as parcerias e

TABELA III

CONDIÇÃO DOS PRODUTORES NOS ESTABELECIMENTOS RURAIS 1985

CONDIÇÃO DO PRODUTOR	ESTABELECIMENTOS	
	N.º	%
Proprietário	169.412	51,9
Arrendatário	26.510	8,1
Parceiro	72.010	22,0
Ocupante	56.843	17,4
Outras condições	1.385	0,6
TOTAL	326.106	100,0

FONTE: FIBGE. Sinópsse Preliminar do Censo Agropecuário, 1985.

ocupações representam a grande massa de desvalidos e marginalizados do processo produtivo (39,4% do total dos estabelecimentos), sem falar dos proprietários em áreas de minifúndios e dos assalariados sem outra opção de trabalho.

Outra constatação de importância relevante na nossa elaboração de hipóteses elucidativas do quadro agrário cearense é a que se refere a localização das desapropriações por interesse social² no Estado. O Mapa adiante mostra uma concentração dos projetos desapropriatórios nas UEPs³ dos Litoral (UEP 1) e nas dos Sertões (UEPs 3 e 4). Como complemento das hipóteses que adiante iremos desenvolver, podemos dizer que a força da comunidade em suas reivindicações tem um efeito multiplicador sobre as comunidades vizinhas, o que justificaria as concentrações dos projetos desapropriatórios. Das duas comunidades onde realizamos “estudo de caso” em nosso projeto de pesquisa, uma se localiza na UEP 4 — Projeto Califórnia, em Quixadá, onde foi constatada uma organização sólida e dinâmica. Já a segunda área estudada foi na UEP 7, em Parambu onde não existe praticamente organização comunitária. É bom esclarecer a existência de um Sindicato Rural atuante no primeiro caso, e outro inoperante no segundo. Comunidades e Sindicatos

2. Desapropriações por Interesse Social. O Art. 18 do Estatuto da Terra lista os objetivos visados pelas desapropriações por interesse social. São eles:

- a) condicionar o uso da terra à sua função social;
- b) promover a justa e adequada distribuição da propriedade;
- c) obrigar a exploração racional da terra;
- d) permitir a recuperação social e econômica de regiões;
- e) estimular pesquisas pioneiras, experimentação, demonstração e assistência técnica;
- f) efetivar obras de renovação, melhoria e valorização dos recursos naturais, a fim de preservá-los de atividades predatórias.

Os 2 primeiros objetivos sintetizam as correções para as desigualdades sociais no meio rural, ou seja, as salvaguardas da “exploração do homem pelo homem”.

3. UEP — Unidade Especial de Planejamento. As UEPs são regiões fisiográficas do Estado definidas por suas características edafoclimáticas com vistas ao planejamento governamental. Na tentativa de uniformização desses espaços no Ceará a CEPA considera que existem 8 UEPs no Estado, ou seja:

- UEP 1 — Litoral
- UEP 2 — Ibiapaba
- UEP 3 — Sertões Cearenses
- UEP 4 — Sertões de Quixeramobim e Médio Jaguaribe
- UEP 5 — Baturité
- UEP 6 — Baixo Jaguaribe
- UEP 7 — Sertões dos Inhamuns e Salgado
- UEP 8 — Cariri

tos Rurais se complementam e se fortalecem na luta comum pela emancipação dos trabalhadores rurais. A ação do Estado nas desapropriações por interesse social é dirigida para área de "tensão social", o que significa áreas de trabalhadores organizados lutando contra as injustiças dos patrões.

Além de haver uma tendência de concentração das áreas desapropriadas em torno das comunidades e Sindicatos mais politizados, podemos dizer que, também, existe uma tendência de não haver desapropriações por interesse social nas áreas em que maior é a penetração do capitalismo. É o caso da região do Cariri (UEP 8), onde ainda não houve nenhum processo desapropriatório. É claro que não podemos generalizar dizendo que unicamente onde não existe penetração do capitalismo existe tensão social, nem que onde existe politização e tensão social o capitalismo esteja ausente, mas que existe uma tendência a essas hipóteses se constituírem pontos de partida para pesquisas elucidativas. O certo é que relações pré-capitalistas, como a parceria, são fatores de exploração do trabalhador rural que geralmente levam a conflitos e tensão social.

3. CONTRADIÇÕES NAS POLÍTICAS REFORMISTAS

As explicações para a manutenção das desigualdades do meio rural passam pelo entendimento do tipo de Estado que possui essa sociedade, ao mesmo tempo que é preciso conhecer as nuances da penetração do capitalismo na produção material dessa sociedade. Numa sociedade de classes o Estado não se sobrepõe às classes dominantes, sendo, na verdade, uma relação das classes que conjunturalmente estejam no domínio do poder político. É o que POULANTZAS denomina Estado-relação:

"O Estado, no caso capitalista, não deve ser considerado como uma entidade intrínseca, mas, como aliás é o caso do "capital", como uma relação mais exatamente como a condensação material de uma relação de forças entre classes e frações de classes, tal como ele expressa, de maneira sempre específica, no seio do Estado."

(1980:147)

Além dessas contradições de natureza interna, o Estado tem que procurar resolver as contradições externas relativas ao processo de reprodução e acumulação do capital, o que faz, com que

suas políticas sejam sempre conflituosas. Seu planejamento (aqui referido às políticas estudadas) terá sempre o papel de “suavização”, no dizer de PEREIRA, desses interesses antagônicos:

“O planejamento conexo à agudização da contradição fundamental deste sistema intersocietário (ou internacional) opera como processo de interferência deliberada na realidade, objetivando a “suavização” desta contradição fundamental, tanto no âmbito dos subsistemas “periféricos” como no dos subsistemas “centrais” do sistema capitalista.”
(1978:16)

É de se esperar que as políticas implementadas por esse tipo de Estado sejam comprometidas com os interesses das classes no poder, onde sempre estão os latifundiários, mormente na sociedade cearense de tradição “coronelista”.⁴

Os mecanismos que o Estado desenvolve, para permitir que o movimento do capital no campo beneficie as classes dominantes são, geralmente: os subsídios, a subordinação ao capital comercial, o pouco rigor na cobrança de impostos, entre outros. SILVA, assim descreve o movimento do capital no campo.

“A forma particular que assume o desenvolvimento do capitalismo na agricultura brasileira importa não em se inserir diretamente na produção propriamente dita, mas sim em se aproveitar das condições mais propícias para sua expansão, condição essas dadas, na maioria dos casos pelo amparo estatal via subsídios e pela subordinação ao capital comercial.”
(1981:67)

Em conseqüência do comprometimento do Estado com as classes dominantes, é de se esperar que as políticas voltadas para o desenvolvimento rural acabem beneficiando aos grandes produtores rurais, mesmo que sejam explicitados em seus objetivos o interesse em atingir aos pequenos produtores. O mecanismo mais utilizado para que se dê essa metamorfose de interesses é o caráter dual que as políticas apresentam. É o

4. Coronelismo. A isenção da figura do “coronel” no poder político se dá através de sua função intermediária entre o poder central e o povo. Apesar do esvaziamento dessa função frente a um capitalismo cada vez mais presente, no Ceará ainda existe espaço para essa folclórica figura.

caso do Estatuto da Terra, que apesar de representar um avanço na busca de soluções para os problemas agrários, apresenta, além do objetivo de realizar uma reforma agrária, o interesse em dimensionar uma política agrícola. Aí é que se dá a reversão de expectativas, ou o desvio dos interesses antes prioritários.

Examinaremos essa tendência de esvaziamento dos objetivos referentes aos interesses dos pequenos produtores, no que se refere a políticas de reorganização agrária, nos seguintes programas: PROTERRA, POLONORDESTE e PRRA-CE que intentaram realizar profundas modificações na estrutura agrária do Ceará.

PROTERRA

O PROTERRA foi instituído pelo Decreto-Lei n.º 1179, de julho de 1971, e tinha como 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”.

Dos objetivos previstos o que mais interessava às classes dominantes era o de fomento à agroindústria, o que explica o direcionamento da maior parte dos recursos do programa para essa atividade. CARVALHO (1989:67,70), levantou os seguintes números, em pesquisa realizada em 1979: apenas Cz\$ 82.684,00 de crédito fundiário — que representa a compra de terras para beneficiar os pequenos produtores, e Cz\$ 785.744,00 de crédito rural total do BNB, entre 1971 e 1978. O BB tinha privilégio idêntico para as atividades agroindustriais: Cz\$ 699.667,00 de crédito fundiário e Cz\$ 1.148.538,00 de crédito agroindustrial, no mesmo período.

Apesar de número de produtores beneficiados pelo PROTERRA parecer alto, 3.815 em 254 imóveis (Tabela V), a verdade é que o Programa mais beneficiou quem já era privilegiado. Em primeiro lugar, as terras postas à venda era de livre escolha do proprietário, o que significa a oferta das piores áreas para exploração agrícola. Além do mais, comerciantes, bancários e outros tipos de funcionários liberais da zona urbana, além de grandes proprietários, podiam também adquirir terra com recursos do PROTERRA, resultando daí que muitos pequenos produtores ficaram imprensados, acabando por vender por pouco ou nada as terras adquiridas, além de servir de mão-de-obra barata para quem precisasse. Finalmente, cumpre destacar que

o PROTERRA não tinha uma política integrada de crédito, fomento, ou assistência técnica aos pequenos produtores que entravam no Programa, não estimulando, portanto, a redenção desses desprivilegiados.

POLONORDESTE

O POLONORDESTE foi criado em 1975 com o objetivo de criar "pólos" de desenvolvimento rural em regiões estratégicas do Nordeste. O governo do Estado da época incorporou o programa a todo o espaço físico da unidade federada criando assim o Projeto Ceará.

Dentro dos objetivos deste programa estava o de uma reestruturação fundiária, nos moldes previstos no Estatuto da Terra, em que se privilegiava: a desapropriação de terras devolutas de posse; a compra e venda de terras e a regularização dos contratos de parceria e pequenos arrendamentos. Como a compra e venda de terras representava o mecanismo de mais fácil controle pelos latifundiários, foi este o item primordialmente utilizado, assim mesmo em dimensões irrisórias; A CEPACE, em 1985, levantou as seguintes compras realizadas pelo programa: 28 imóveis em uma área de 44.226 ha, beneficiando 819 parceiros.

Os recursos previstos para o programa eram de 21,9 milhões de dólares, para aplicação em 5 anos, correspondendo a 18,4% dos recursos totais do projeto. As participações reais dos recursos fundiários foram as seguintes:

1980/81:	10,8%	1982/83:	8,1%
1981/82:	7,0%	1983/84:	9,3%

Deve-se destacar a prodigalidade em realizar despesas referentes à administração: 60% dos recursos liberados e aplicados foram destinados aos elementos de despesa "pessoal" e "serviços de terceiros".

PRRA-CE

O final do período das ditaduras militares trouxe alguma esperança de se realizar efetivamente uma reforma agrária no país. A mobilização da sociedade, e dos sem-terra em particular, especialmente através da CONTAG, pressionava o go-

verno a programar uma reestruturação fundiária em grandes proporções: assim, em outubro de 1985, foi promulgado o Decreto n.º 91.766, criando o I PNRA da Nova República, sob a direção do MIRAD, criado para esse fim, e executado regionalmente pelo INCRA.

Antes do INCRA existia o IBRA, criado por força do Estatuto da Terra, em 1964, para ser o executor da reforma agrária definida naquele documento. A criação do INCRA já se constituiu um esvaziamento da reforma agrária preconizada, na medida em que este órgão tem que executar, além da reforma agrária propriamente dita, as funções de cadastro de imóveis rurais, cobrança de ITR, entre outras. O esvaziamento maior viria com a extinção do próprio INCRA, em dezembro de 1988* e do MIRAD, no início de 1989. Vale destacar o fracasso no atingimento das metas estabelecidas a nível nacional: da previsão de assentamento de 1,4 milhão de trabalhadores rurais, entre 1985 e 1989, até fevereiro de 1988 tinham sido assentados apenas 11.526 parceiros, em 299 projetos.

O novo governo federal, iniciado em março de 1990, parece que vai continuar o esvaziamento da reforma agrária do país. As primeiras declarações do ministro da Agricultura, cujo ministério acumula as funções de reforma agrária, são de que vão assentar 500 mil famílias de pequenos produtores, o que representa apenas um terço das previsões do governo anterior. Outras novidades prometidas são a utilização do ITR — Imposto Territorial Rural e das terras hipotecadas em bancos como mecanismos da reforma agrária prevista.

O ITR tem uma alíquota crescente para propriedades de maiores áreas, e bem poderia funcionar como elemento agregador de mais terra para uma reforma agrária. Acontece que os inadimplentes fazem parte do poder dominante e dificilmente se submeterão a perderem suas terras por conta de impostos atrasados. VILARINHO (1988:57) pesquisou no INCRA os impostos que deixaram de ser arrecadados pela nação, em 1985, e os resultados foram os seguintes:

- minifúndios: 46,7% de inadimplência;
- empresas rurais: 19,0% de inadimplência;
- latifúndios por exploração: 73,5% de inadimplência;
- latifúndios por dimensão: 97,0% de inadimplência.

A utilização de terras públicas e de terras hipotecadas são mecanismos para a não utilização da desapropriação por inte-

* O INCRA foi reativado no início de 1989.

resse social, este sim, o verdadeiro mecanismo de uma reforma agrária ampla e com profundidade suficiente para resgatar a "função social" da terra preconizada na constituição federal.

A nível do Estado do Ceará, era previsto no PRRA-CE o assentamento de 50.100 famílias, num prazo de 5 anos. Até dezembro de 1989 tinham sido assentadas 4.129 famílias em 53 imóveis (Tabela IV), o que representa apenas 8,2% do que estava estipulado. O atingimento das metas fica mais esvaziado quando se sabe que as seis primeiras propriedades da Tabela IV são remanescentes da reforma agrária iniciada com o Estatuto da Terra. Notar, também, como vai reduzindo a média de parceiros por Projeto de desapropriação: Numa média geral de 77,8 parceiros por Projeto, os dez últimos têm uma média de apenas 28,5 parceiros o que deve significar menos tensão e menos trabalho para o INCRA.

TABELA IV

PROJETOS DE ÁREAS REFORMADAS NO CEARÁ
1980-1988

N.º DE ORDEM	NOME DO PROJETO	N.º DE FAMÍLIAS
01	Ingá-Facundo	101
02	Lagoa de Capivara	70
03	Siupé	410
04	Saco de Belém	198
05	Redonda	221
06	Monte Castelo	95
07	Massapê	53
08	Guriú	233
09	Carneiro	79
10	Califórnia	61
11	Grossos	20
12	Ipueira da Vaca	122
13	Alto Alegre	23
14	Muxuré Velho	24
15	Santana	80
16	Taboca/Laginhas	112
17	Buriti	38
18	São José	21
19	Cacimba de Dentro	52
20	Alvançan/Goiabeira	114
21	Lagoa Verde	14

N.º DE ORDEM	NOME DO PROJETO	N.º DE FAMÍLIAS
22	Serrote	63
23	Sabiaguaba	51
24	Lagoa do Mineiro	146
25	Matriz	134
26	Lagoa/Moinho Agudo	23
27	Aleixo	8
28	Maceió	360
29	Macaco	104
30	Suiça	26
31	Mulungu	36
32	Ubá	74
33	Lagoa do Mato	100
34	Riacho das Lages	22
35	Boqueirão	60
36	Serrote Branco	295
37	Lagoa das Quintas	17
38	Ibuasso Velho	45
39	Ipueirinha/Ouricuri	40
40	Valparaizo	40
41	Poço de Areias/Tucuns	16
42	Ipueirinha/R. Alegre	8
43	Pintado	35
44	Reunidas São Joaquim	82
45	Guanabara	24
46	Touro	26
47	Groaíras	49
48	Santa Nazaré	16
49	São Sebastião	5
50	S. Manoel/S. Miguel	16
51	Tirira/Poços	7
52	Floresta	12
53	S. José/Capim Açú	48
TOTAL	—	4.129

FONTE: INCRA-CR 02/Posição até 31-12-88.

Se juntarmos aos 4.129 parceleiros do PRRA-CE os beneficiários do PROTERRA e do POLONORDESTE, teremos 8.763 pequenos produtores no Estado (Tabela V) que de alguma forma

foram contemplados com políticas de reorganização agrária no Ceará. Infelizmente esses resultados são mínimos em termos quantitativos (representam apenas 2,5% do total de pequenos produtores estimados no início desse trabalho), e em termos qualitativos, se considerarmos as dualidades nos objetivos dos programas que enfocamos e as distorções na condução dos mesmos, como veremos a seguir.

TABELA V

ASSENTAMENTOS REALIZADOS PELO PROTERRA,
POLONORDESTE E PRRA NO ESTADO DO CEARÁ
1971-1988

PROJETOS E PROGRAMAS	BENEFICIÁRIOS (N.º)	IMÓVEIS (N.º)
PROTERRA	3.815	254
POLONORDESTE (Projeto Ceará)	819	28
PRRA-CE	4.129	53
TOTAL (A)	8.763	335
NECESSITADOS (B)	342.983	—
A/B (%)	2,5	—

FONTE: Consolidação de informações contidas no texto.
CÁLCULOS: o autor.

4. OS PARCELEIROS E A GESTÃO DOS PROJETOS

A condução dos projetos de assentamento não pode prescindir da presença ativa dos parceiros em todas as fases do processo, desde o momento de decidir pela desapropriação, passando pela seleção dos parceiros, parcelamento, gestão, imissão na posse, até chegar à emancipação definitiva do projeto. Essa participação deve se dar através dos representantes ou lideranças das comunidades. O privilegiamento das comunidades está no reconhecimento de sua ascensão como representante dos seus membros "pobres" e explorados. MARTINS considera a comunidade um novo sujeito social, produto do nosso capitalismo colonial, onde formas não capitalistas, como a escravidão, a pionaagem, a renda territorial e parceria deixa-

ram brechas para os "pobres" se verem como vítimas coletivas da opressão e da injustiça. Essa perspectiva seria dentro de um contexto ético, religioso e histórico, sob a influência da resolução de problemas imediatos, como na participação das Comissões Pastorais da Terra, Movimento dos Sem Terra, e outros, transcendendo, assim, a ótica da produção.

"A concepção política da realidade centrada na categoria de produção, e a ela restrita, reduz o mundo às relações econômicas e a seus resultados econômicos. A adoção da categoria pobre pelas comunidades, como categoria que centraliza a interpretação e a prática, questiona diretamente as contradições do processo do capital. Nesse sentido toma-o na sua totalidade, enquanto processo de produção e circulação, realização privada da riqueza produzida pelo trabalho social".
(1985:106)

As instituições governamentais não utilizam adequadamente a participação das comunidades no processo desapropriatório, apesar das instruções reguladoras de suas ações previrem a cogestão⁵ dos projetos em suas diversas fases.

É necessário que se desenvolva uma política integrada de reforma agrária, implementada por técnicos comprometidos com os ideais dos parceiros. A política integrada a que nos referimos comporta dois níveis de análise. Em primeiro lugar, se refere ao distanciamento que existe entre as diversas instituições que são responsáveis pelo planejamento, execução e acompanhamentos dos projetos, onde cada uma procura centralizar o controle da política que participa, considerando que seu obje-

5. Cogestão. A cogestão nas áreas desapropriadas significa a administração dos projetos por equipes de técnicos do INCRA e de produtores rurais. Teoricamente, significa a presença do Estado no projeto enquanto os parceiros se preparam gerencialmente e tecnicamente para conduzir sozinhos seus projetos. Para atravessar esse período, o INCRA elabora o PP — Plano Preliminar, que corresponde a uma ação emergencial visando a produção dos parceiros não sofrer solução de continuidade, e a seguir o PAI — Plano de Ação Imediata, correspondendo a um projeto com conhecimento mais detalhado das condições edafoclimáticas e sociais da área, o que possibilita um planejamento a médio prazo mais detalhado. O PTD — Projeto Técnico Definitivo, virá a seguir com os parceiros sozinhos na administração do projeto. Na prática, nenhum projeto no Ceará atingiu ainda a maturidade suficiente (na visão do INCRA) para gerir seus PTDs apesar de existirem projetos com mais de 10 anos sob a tutela do Estado.

vo maior é atrair recursos e poder para sua própria sobrevivência como instituição. O depoimento de um parceleiro que se segue ilustra bem essa distância entre as instituições:

“Se torna difícil... cada dia que passa vem gente do INCRA, da CEPA, e de outros órgãos. Fazem reuniões e ninguém resolve. Vêm, discute o problema e não aparecem depois pra resolver. Vêm outros e perguntam se o problema foi resolvido, se o material já veio. Quem deve saber é eles. Existe uma falta de organização nos trabalhos da CEPA e do INCRA.”

(Depoimento de parceleiro)

Em segundo lugar, é necessário que os técnicos responsáveis pela execução dos projetos se identifiquem ideologicamente com os ideais dos parceleiros. Essa identificação se refere ao respeito aos valores sedimentados pelas comunidades, ao mesmo tempo que se deve procurar evitar julgamentos preconceituosos que apresentam os pequenos produtores como preguiçosos ou incapazes de realizar tarefas mais difíceis. O depoimento abaixo de um parceleiro mostra esse desrespeito ao pequeno produtor:

“Eles chegaram aqui e perguntaram pra nós como era o parcelamento, aí nós disse pra eles que era melhor de Norte a Sul, porque assim todo mundo pegava terra boa; Do jeito que tá (de Leste para Oeste) tem gente que vai pegar só terra ruim.”

(Depoimento de parceleiro)

Também é necessário considerar a união dos membros das comunidades, notadamente naquelas onde se desenvolveu um processo de lutas contra as injustiças dos patrões. O depoimento que se segue, de um parceleiro da fazenda Califórnia, em Quixadá, considerada uma área de forte organização comunitária, serve para aquilatar o grau de solidariedade que apresenta o grupo que participou desde o início da luta:

“A terra dividida não dá para se viver. Ela coletiva, como está sendo, dá para todo mundo viver. Olhe esta área de 1.000 ha de terra, ela tem dentro dela, me parece que é 84 famílias... tá beneficiando mais 44 famílias do patrimônio do Santo. Não tem nada a ver com

desapropriação, mas pro senhor ter assim uma idéia, seria que essa terra fosse individual, cada um com seu pedacinho, o senhor acha que os 44 não tava nas trevas? Tava!” (Depoimento de parceleiro)

Ao mesmo tempo que são solidários entre si os pequenos produtores dessas comunidades organizadas intentam se libertar de tutelas, seja dos patrões ou mesmo do governo. Vejamos esse depoimento de um parceleiro da mesma comunidade de Califórnia:

“Depois dessa desapropriação uma melhora que houve é uma esperança. É a segurança de ser beneficiado em termos de custeio agrícola, recursos que a gente aumente a criação. Mas em termos de dizer assim libertação de produção, essa coisa aí nós já vimos sentindo porque nós vinha fazendo uma reforma agrária há dois anos. Nós não tava mais tendo compromisso com fazendeiro tipo renda...” (Depoimento de parceleiro)

Nem todas as comunidades apresentam esse grau de organização e de solidariedade. Aquelas mais afastadas da arena política, e onde não existiu um processo de lutas pelos seus direitos, apresentam seus membros apáticos e esperando a ação do governo para resolver seus problemas. É o caso do projeto Ingá-Facundo, em Parambu, onde o processo desapropriatório praticamente correu à revelia dos parceleiros, apresentando seus participantes verdadeira aversão a trabalhos comunitários:

“Mutirão? Juntos? Não! Já tentamos várias vezes. Ninguém... as pessoas que se comprometem conosco não cumpriram a palavra. Sem falar os que não concordam desde o início. Se tem dois ou três que querem tem 27 que não querem. As nossas áreas são bastante pequenas para trabalhar juntos...” (Depoimento de parceleiro)

Esses mesmos parceleiros vivem esperando pela ação do Estado para resolver seus problemas:

“Isso é o Brasil, e o Brasil é administrado e tem uma série de coisas para resolver. Então, se o pedido que

nós faz não é possível ser despachado dentro de um mês, ou de dois meses, é porque tem muitas coisas às vezes na frente.”
(Depoimento de parceiro)

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na medida em que apenas 2,5% dos necessitados foram beneficiados com os três programas destinados a reorganizar a estrutura fundiária do Estado, podemos dizer que estes programas fracassaram, assim como outros continuarão a fracassar, enquanto não forem corrigidas distorções nos objetivos e na condução dessas políticas.

Foi observado que os programas destinados a beneficiar os pequenos produtores contêm mecanismos que permitem seu posterior esvaziamento, e mesmo possibilidades de reverterem em benefício dos grandes produtores. É o caso do PROTERRA, com sua dualidade entre “promover o mais fácil acesso do homem à terra e fomentar a agroindústria”; é o caso do Projeto Ceará, permitindo a compra de terras de inferior qualidade aos latifundiários; é o caso do PRRA, administrando as áreas de assentamento à revelia dos parceiros, através de técnicos nem sempre comprometidos com seus ideais.

Também, foi observado que não existe uma integração efetiva entre as instituições responsáveis pela implementação das políticas, o que significa conflitos e ações disparatadas nas áreas desapropriadas. É necessário que seja abreviada a permanência das instituições e de seus técnicos nas áreas reformadas — o que precisa ser permanente é a assistência técnica e financeira no processo de produção e comercialização do produto do trabalho dos parceiros.

Não é considerada a participação efetiva dos pequenos produtores no processo desapropriatório. Essa participação deveria se iniciar na definição da própria política destinada a promover transformações na estrutura agrária, através das representações dos produtores rurais a nível de Sindicatos e Federações, passando a se expressar a nível de implementação do processo desapropriatório, desde a fase de seleção dos futuros parceiros até à auto-gestão, através de comissões de pequenos produtores por eles definidos.

A reforma agrária que o Ceará precisa realizar deverá esperar o momento histórico em que haja realmente a decisão política de transformar a sociedade como um todo. Isso só pode

se dar num momento de profundas reformas da sociedade, em que se esteja questionando a própria estrutura e distribuição da riqueza. Nesse momento, instituições e técnicos comprometidos com os ideais dos pequenos produtores rurais deverão definir com esses últimos as melhores alternativas de organizar os fatores de produção com vistas ao progresso econômico e social dessa parcela significativa da população cearense.

LISTA DE SIGLAS

BB	— Banco do Brasil
BNB	— Banco do Nordeste do Brasil
CEPA-CE	— Comissão Estadual de Planejamento Agrícola do Estado do Ceará
CONTAG	— Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura
FUNTERRA	— Fundo de Terras
IBRA	— Instituto Brasileiro de Reforma Agrária
INCRA	— Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
MIRAD	— Ministério da Reforma e Desenvolvimento Agrário
PNRA	— Plano Nacional de Reforma Agrária
POLONORDESTE	— Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste
PRRA-CE	— Plano Regional de Reforma Agrária do Estado do Ceará
PROTERRA	— Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agro-Indústria do Norte e Nordeste
UEP	— Unidade Especial de Planejamento

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- BURSZTIN, Marcel. *O Poder dos Donos*. Petrópolis, Vozes, 1984.
- CARVALHO, Rejane V. A. *Justiça Social e Acumulação Capitalista*. O PROTERRA; Fortaleza, Edições UFC/PROEDI, 1982.
- CEPE-CE. Projeto Ceará — Relatório de Avaliação da Compra e Venda de Terra. Fortaleza, 1984, (mimeo)
- IRGE. Censo Agropecuário 1975. Rio de Janeiro, 1977.
- IBGE. Censo Econômico de 1975. IX Recenseamento Geral do Brasil. Rio de Janeiro, 1980.
- IBGE. Sinópsse Preliminar do Censo Agropecuário de 1985. Volume 4. N.º 2. Região NE. Rio de Janeiro, 1987.
- INCRA. Estatísticas Cadastrais Anuais. Base Recadastramento, 1986.
- INCRA. INCRA/MIRAD. Brasília-DF, 1978.

- INCRA. PRRA-CE. Plano Regional de Reforma do Estado do Ceará, INCRA/SR (02) Fortaleza, 1986.
- Martins, José de Sousa. *A Militarização da Questão Agrária no Brasil*. 2 ed. Petrópolis: Vozes, 1985.
- PEREIRA, Luiz. *Ensaio de Sociologia do Desenvolvimento*. 3 ed. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1978.
- POULANTZAS, Nicos. *O Estado, o Poder, o Socialismo*. Rio de Janeiro: Biblioteca de Ciências Sociais, 1980.
- SILVA, José Graziando de. *A Modernização Dolorosa*. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.
- VILARINHO, Carlyle. ITR: Em Ritmo de Reforma Agrária. In: *Revista Reforma Agrária*, São Paulo, 3: dez./mar. 1987.