O PROGRAMA NACIONAL DE CRÉDITO FUNDIÁRIO E O PROGRAMA DE REFORMA AGRÁRIA EM PERNAMBUCO DE 1998 A 2007

Rosineide Vieira da Silva*
Tales Wanderley Vital**

Introdução

A Reforma Agrária, por essência, é política pública com forte impacto social, sem diminuir os argumentos econômicos de aumentar a produção e de inclusão de parcela da população no mercado de produtores e de consumidores. O latifundiário no Brasil, historicamente, tem sido consumidor de recursos públicos, via subsídios ou endividamento e com baixo índice de retorno (PRADO JÚNIOR, 1981).

No século XIX, a contestação ao modelo colonial (monocultu-rista, exportador e tecnologicamente tradicional) se fazia pela busca de uma alternativa global do modelo de sociedade, incluindo-se a estrutura fundiária, ou seja, a posse e o uso da terra. No entanto, os compromissos deixados pelo regime imperial – conservador e garantidor dos privilégios das oligarquias agrárias – inviabilizaram as transformações necessárias para a pretendida modernização e construção da sociedade nacional "autônoma" (PRADO JÚNIOR, *op. cit.*).

Nas décadas de 1970 e 1980, os grandes programas e projetos de desenvolvimento rural tinham como concepção particular a modernização tecnológica. A busca pela produtividade física da terra e pela força do trabalho, empregada no cultivo e na criação de animais, mediante tecnologias que substituem trabalho humano pelo emprego de

* Mestre em Administração e Desenvolvimento Rural pela Universidade Federal Rural de Pernambuco e pesquisadora da Fundação Joaquim Nabuco
** Doutor em Economia, professor da Universidade Federal Rural de Pernambuco.

máquinas e insumos químicos, potencializou, afirma Guimarães (1989), a histórica estrutura fundiária nacional.

Nesse ambiente nacional, as transformações estruturais, necessárias para o meio rural brasileiro, constituem-se numa interface perturbadora de interesses oligárquicos e geradora de profundas transformações nas relações, nas alianças, nos conflitos e nas contradições, tanto na sociedade local quanto na regional e/ou nacional. A desestruturação da fonte do poder patrimonialista/latifundiário instaurou confrontos, disputas, violências, e conflitos sociais.

Essas transformações estruturais geraram novas referências valorativas, éticas e de convívio social, recriando um ambiente favorável para a democratização do acesso à terra. Nessa perspectiva de dimensão cultural estratégica, as políticas públicas respeitam o social, construído historicamente, e propiciam a valorização das diferenças sociais que se manifestam pela criatividade de organização, pelas novas formas de solidariedade e pela politização das lutas. A Reforma Agrária, vista por esse ângulo, não é uma medida pontual e nem concerne somente aos interesses exclusivos dos Sem-terra, mas, ao contrário, se insere na concepção de um projeto de sociedade sustentável.

Com base na proposta do Plano Nacional de Reforma Agrária (I e II), este artigo tem como objetivo fazer uma análise de forma quantitativa e comparativa da ação de dois programas responsáveis pela aplicação do referido Plano no Estado de Pernambuco, são eles: Programa Cédula da Terra e seu sucessor, ou seja, Programa Nacional de Crédito Fundiário, (PNCF) executado pelo Fundo de Terras de Pernambuco (Funtepe) e o Programa de Reforma Agrária (PRA) que tem como executor o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) por meio de suas superintendências regionais (Recife e Petrolina). O período de análise será de 1998 até 2007.

Além desta introdução, o artigo traz uma descrição histórica das políticas públicas e da questão agrária brasileira. Em seguida, realiza uma análise estatística do processo de Reforma Agrária, uma contextualização dos Programas Nacionais de Reforma Agrária e seus subprojetos, ou seja, o Programa Nacional de Crédito Fundiário e o Programa de Reforma Agrária. Finalizando, o PNCF e o PRA, em Pernambuco, serão analisados de forma quantitativa e comparativa de acordo com sua aplicação nas mesorregiões do Estado.

As Políticas Públicas e a questão agrária: uma análise histórica

O território nacional possui amplas fronteiras agrícolas, por isso, o mercado de terras apresenta uma estrutura peculiar, pois a oferta de terras depende da política do Estado para a incorporação gradual das terras públicas ao patrimônio do setor privado. Isto é feito através da geração de dois bens coletivos: de um lado, a legislação fundiária fornece os estímulos e as restrições ao domínio privado; de outro lado, os investimentos em infra-estrutura de transporte geram reduções no custo do transporte integrando a fronteira ao mercado (DIAS, 1978).

De acordo com Dias (2006), onde o Estado exerce uma "política fundiária ativa", ele assume a ação de identificar as terras públicas disponíveis e, assim, colocá-las à disposição dos produtores através da venda ou por transferência de direitos de uso, determinando a configuração presente e/ou futura da estrutura agrária. A outra postura política que o Estado pode assumir é *passiva*, ou seja, o Estado tenta localizar aqueles que ocupam terras públicas ou de domínio duvidoso através de processos de legitimação de posse (regularização fundiária, tanto administrativa quanto judicial). E, onde existem situações de conflito aberto ou potencial, o Estado tenta implementar a Reforma Agrária. Em suma, o Estado "passivo" foi decisivo para a atual estrutura fundiária do país, marcada pelo elevado nível de concentração da posse de terras.

A legislação fundiária vigente tem estimulado, historicamente, a ocupação com as facilidades oferecidas para a regularização de sua posse assim como pela ausência efetiva de limites ao tamanho da posse.

> A oligarquia fundiária não retirava seu poder do controle sobre um fator escasso como a terra, como na Europa ou na China, mas fundamentalmente de sua estreita relação com o poder colonial e depois imperial, que lhes transferia poderes de Estado em troca do serviço de expandir e garantir o domínio territorial (CIRNE LIMA, 1954 *apud* DIAS, 1978).

As terras de fronteira, que são conhecidas como "devolutas", têm no seu conceito o juízo de valor predominante na formação da estrutura fundiária brasileira. Pois, no *status* jurídico, "devolutas", implica um processo administrativo em que o Estado tem de provar diante do sistema judiciário que a terra não está ocupada. Nesse processo administrativo, "sinais de ocupação" bastam para identificar o

domínio da terra por alguma pessoa que, portanto, pode reclamar a sua propriedade (DIAS, 1978). Dessa forma, o princípio básico favorecido por essa determinação é o do direito de ocupação das terras no país, como na época inicial da colonização portuguesa.

Em 1946, ocorreu uma mudança importante no cenário nacional mediante Decreto-Lei 9.760 e suas normas para o processo de "Discriminação de Terras Devolutas", criando um organismo na área administrativa federal para diminuir os conflitos. Nesse mesmo decreto, ainda mantendo a tradição de legitimar posses, admite-se a forma de incorporar terra devoluta ao domínio privado por "posse pacífica e ininterrupta, por trinta anos, independentemente de justo título e boa fé" (JUNQUEIRA, 1976; MENDONÇA LIMA, 1977 *apud* DIAS, 2006).

Somente em 1964, surge o Estatuto da Terra (Lei 4.505), fixando alguns princípios renovadores como a desapropriação por interesse social, seu pagamento com títulos especiais de Dívida Pública, que condiciona o acesso à propriedade a sua função social. Os imóveis rurais são classificados em: propriedade familiar, minifúndio, empresa rural, latifúndio por dimensão e latifúndio por exploração. E, conforme afirma Dias (2006), através de uma aceleração do processo de alienação, durante a década de 1970, pela primeira vez na história da política fundiária, as ações "ativas" do Estado (tanto federal como estaduais) superaram as ações "passivas", transferindo para o domínio privado mais de 60 milhões de hectares. Foram assentados milhares de famílias em projetos oficiais de colonização; a esmagadora maioria das terras, no entanto, foi para projetos privados de colonização (até 500.000 ha) em glebas individuais que podiam ir de 3.000 ha até 60.000 ha (DIAS, 2006).

A concentração fundiária se acelerou com este padrão de ações ativas do poder público. Quando o Estado adicionou um programa de investimentos em infra-estrutura de transportes, promoveu o maior ganho especulativo com a posse de terras de nossa história, numa nítida ação de co-optação dos antigos donos de terras e dos novos empresários rurais ao "lento, seguro e firme" processo de transição para a democracia promovida pelo Regime Militar.

Durante o processo descrito acima, e, nos tempos atuais, pode-se observar que foi a mudança na base técnica da produção agropecuária – com elevados ganhos de produtividade do trabalho da terra promo-

vendo a expulsão e o desemprego de parcela expressiva da população rural, (discriminando a terra menos produtiva em relação àquela de maior aptidão, discriminando as regiões de clima mais desfavorável) e dos insumos modernos produzidos pela indústria – que alterou o equilíbrio político anterior, *introduzindo* as empresas agroindustriais, os empresários rurais e uma massa de trabalhadores rurais semi-urbanizados como novos atores.

Nas décadas de 1980 e 1990, muitos fatores convergiram para produzir mudanças na política ativa do Estado. Por exemplo, os movimentos sociais ganham expressão por maior adesão da população e melhor organização de suas agendas depois da fase repressiva do Regime Militar; crescem os conflitos na área rural entre os "Sem-terra" (trabalhadores rurais desempregados, arrendatários falidos, parceiros e moradores expulsos) e os donos de terras. Os primeiros movimentos organizados pela Reforma Agrária surgem no contexto de esgotamento da fronteira agrícola nos Estados de Pernambuco, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul (NAVARRO, 1997). Nos outros Estados, onde a atividade agrícola era importante, a emigração para as novas fronteiras, ainda existentes, funcionava como válvula de escape, assim como a migração para as cidades.

Nas duas grandes secas no Nordeste, de 1981 e 1983, os movimentos sociais, sob a liderança da Igreja Católica, começaram a questionar a migração para as fronteiras agrícolas, como uma medida paliativa inaceitável, porque a manutenção da exclusão social, nas regiões de origem do emigrante, era o caminho para a sua reprodução, com o devido tempo, na nova fronteira.

Como o poder normativo estava no Congresso e o Poder Executivo Federal, por sua vez, era visto pelas forças de esquerda como a forma mais adequada de conduzir um processo de revolução social de "cima para baixo", a luta política pela Reforma Agrária convergiu para concentrar, no Executivo Federal, o poder de desapropriar terras e de conduzir o processo de assentamento (DIAS, 1997).

Os militares, depois da revolução de 1964, também haviam optado pela política fundiária ativa na esfera federal por razões de segurança nacional (no contexto da Guerra Fria) e estratégia de desenvolvimento econômico (concentração e aumento de poupança doméstica), consolidando o Governo Federal como principal ator e

interlocutor do processo de Reforma Agrária. Os grandes donos de terras e os grandes grupos econômicos também viam, nessa centralização, um elemento de defesa de seus interesses, porque o diálogo se estabelecia com um único interlocutor: o Governo Federal, através do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra e de sua expressiva representação no Congresso, em especial, no Senado.

A Constituição de 1988, depois de longos debates, manteve o direito de expropriação de terra para fins de Reforma Agrária exclusivamente no governo federal. Repetiu-se o mesmo embate político: conservadores confiantes na sua representação mais forte no Congresso, e capazes de neutralizar qualquer ação mais independente do Executivo Federal, e a esquerda acreditando que qualquer ação revolucionária em favor da Reforma Agrária, viria do governo central apoiado por forças populares (RIBEIRO, 1987).

A resposta ao conflito social, estritamente pela Reforma Agrária no final dos anos 1980, levou as autoridades federais a suspender um tipo de ação "ativa" de política fundiária, as *ações discriminatórias*[1]. O levantamento topográfico faria o reconhecimento das coincidências e divergências, que poderiam ser convalidadas e/ou retificadas nos registros de Cartório de Imóveis. A área não coberta por títulos reconhecidos seria arrecadada pela União ou estados como terra devoluta em que os posseiros, devidamente reconhecidos na mesma ação discriminatória, tinham prioridade de direito de assentamento, até o limite do módulo rural da região.

A dificuldade operacional desse procedimento está na exigência de um quadro de funcionários devidamente capacitado e no fato de que os levantamentos topográficos tradicionais eram morosos, caros e imprecisos, o que ensejam recursos e contestações judiciais. A tecnologia moderna de geoprocessamento por satélite contorna grande parte destes problemas. Quando existia uma situação prévia de conflito social na área identificada, era comum também a falta de segurança para

[1]Elas estão previstas no Decreto-Lei 9.760/46 e nas Leis 3.081/56 e 6.383 de 1976, e, permitiam aos governos, federal e estadual, conduzir uma ação administrativa dentro de um perímetro geográfico, na qual todos os proprietários de imóveis rurais deveriam apresentar seus documentos de propriedade, para reconhecimento de seu valor legal e para a identificação de suas fronteiras com seus vizinhos.

o pleno desempenho das funções requeridas. E assim, a maioria dessas terras foi licitada na forma descrita anteriormente, contribuindo para manter a concentração fundiária nos padrões históricos.O equívoco estava na forma de licitação das terras e não na irrelevância das ações discriminatórias como instrumento de correção de estrutura fundiária.

Os Planos Nacionais de Reforma Agrária (PNRAs)

Os debates em torno da Reforma Agrária, no Brasil, mostram que um dos pontos centrais dos debates tem sido a disponibilidade de terras a serem utilizadas, os mecanismos para obtê-las e os limites políticos e jurídicos possível de uma intervenção fundiária.

Como afirma Medeiros (2003), com a abertura política, nos anos 1980, o tema das transformações fundiárias voltou a ser discutido no cenário nacional, em razão da intensidade das mudanças no meio rural, do acirramento dos conflitos no campo e do surgimento de novas organizações e identidades, ligadas à demanda por terra (seringueiros atingidos por barragens e, principalmente, os Sem-terra). Nessa década, surgiu o I Plano Nacional de Reforma Agrária – PNRA, promulgado pelo Presidente Sarney, com uma visão ampliada de Reforma Agrária, que promovesse mudanças na estrutura fundiária brasileira. O I PNRA, todavia, não era uma lei de Reforma Agrária, por conter as limitações do Estatuto da Terra que era uma lei de colonização.

Na década de 1990, em um contexto de descentralização político-administrativa, crescente privatização de funções antes exercidas pelo Estado, o Brasil, tendo como modelo as experiências que já vinham sendo realizadas em outros países pelo Banco Mundial (entre eles, Filipinas, Colômbia, África do Sul), para facilitar o acesso a terra através do mercado, implementou um projeto piloto no Ceará, com base em um Fundo Rotativo de Terras, criado em 1996, com o apoio do governo estadual.

No ano seguinte, o Governo Federal implantou um programa mais consistente, porém ainda experimental, a ser desenvolvido nos seguintes Estados: Maranhão, Pernambuco, Bahia, Minas Gerais e no próprio Ceará, denominado Programa Cédula da Terra, por meio de um vultoso empréstimo feito pelo Banco Mundial, destinado a obter terras, permitir aos beneficiários o acesso a financiamentos para a implantação do projeto e contratação de assistência técnica adicional à oferecida

pelo governo. Por exemplo, em Pernambuco, no período de 1998 a 2001, conforme afirmam Sabbag *et al.* (2006, p. 5), foram beneficiados 420 produtores, distribuídos em 20 municípios.

Para participar do Programa Cédula da Terra, era necessária a constituição de uma associação de pequenos produtores ou de Sem-terra, com tradição de trabalho na agricultura. Essa associação deveria procurar um agente financeiro ou o órgão fundiário do Estado com uma proposta para assentamento. Analisado o pedido, seriam fornecidos recursos para a compra de terras, cujo valor seria negociado com os proprietários. Os órgãos governamentais avaliariam a adequação da qualidade da terra, a compatibilidade do preço proposto com os praticados no mercado da região e a solidez jurídica da cadeia dominial. Feito isso, seria dada uma carta de crédito à associação que, por intermédio de um agente financeiro estatal, adquiriria, em condições de mercado, a propriedade.

O II Programa Nacional de Reforma Agrária foi apresentado em novembro de 2003, durante a Conferência da Terra, em Brasília – evento que congregrou movimentos e entidades do campo (II PNRA, 2003). Ele retomou a trajetória do I PNRA e, para alcançar seu objetivo central, buscou democratização do acesso a terra, através da desconcentração da estrutura fundiária, realizando ações direcionadas a impulsionar uma nova estrutura produtiva, fortalecendo a agricultura familiar, as comunidades rurais tradicionais e superando a desigualdade de gênero.

A proposta de reorganização do espaço agrário do II PNRA viria através da aplicação de subprogramas, distribuídos sob as seguintes temáticas: Novos Assentamentos, Cadastro de Terras e Regularização Fundiária, Recuperação dos Assentamentos, Crédito Fundiário, Promoção da Igualdade de Gênero na Reforma Agrária, Titulação e Apoio ao Etnodesenvolvimento de Áreas Remanescentes de Quilombos, Reserva Extrativista e Assentamento Florestal, Reassentamentos de Populações Atingidas por Barragens e Grandes Obras de Infra-estrutura e Populações Ribeirinhas (II PNRA, 2003).

Diante de tantas vertentes para alcançar o objetivo geral do II PNRA, e do I PNAR, o foco deste artigo é o Crédito Fundiário, cujas informações estão disponíveis no Fundo de Terras de Pernambuco (Funtepe) e no Programa de Reforma Agrária do Incra, através dos

dados disponibilizados pelas suas Superintendências Regionais, no período de 1998 a 2007.

O Programa Nacional de Crédito Fundiário

Em substituição ao Programa Cédula da Terra, foi implantado, em 2003, o Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF). O PNCF faz parte do II Plano Nacional de Reforma Agrária do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e está vinculado à Secretaria de Reordenamento Agrário. Seus recursos são provenientes do Governo Federal e de empréstimo feito ao Banco Mundial. Tem como objetivo central financiar a compra de terras que não podem ser desapropriadas e levar investimentos comunitários aos trabalhadores rurais sem terra, que são beneficiários.

O PCF, assim como o PCT, de forma geral, disponibiliza recursos aos trabalhadores e trabalhadoras rurais sem terra, minifundistas e jovens rurais por meio de financiamento para aquisição de imóveis rurais. Apenas pode ser financiada a compra de áreas não passíveis de desapropriação para fins de Reforma Agrária (imóveis produtivos ou de menos de 15 módulos fiscais)[2].

A execução do PCF acontece de forma descentralizada, em parceria com os governos estaduais e com o movimento sindical de trabalhadores rurais e da agricultura familiar e conta com a participação dos Conselhos Municipais e Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável.

De acordo com o MDA, o Programa está direcionado aos públicos prioritários das políticas de combate à fome e de inclusão social do Governo Federal, com três diferentes linhas de financiamento: a) Combate à Pobreza Rural (CF-CPR), para as regiões e os trabalhadores rurais mais pobres; b) Nossa Primeira Terra (NPT), dirigida para os jovens agricultores entre 18 e 28 anos; e c) Consolidação da Agricultura Familiar (CAF), para agricultores familiares que desejam ampliar sua propriedade. As condições de financiamento do CF utilizam taxas de juros que

[2] São também financiados os investimentos em infra-estrutura básica – casas, energia elétrica, rede de abastecimento de água, estradas –, para a estruturação da unidade produtiva, ou seja, assistência técnica, os investimentos iniciais na produção e projetos comunitários. Há créditos adicionais para projetos de convivência com a seca no Semi-árido e para recuperação de passivos ambientais.

variam de 3 a 6,5% ao ano, conforme as faixas de financiamento, que variam de R$ 5 mil a R$ 40 mil.

O Programa de Reforma Agrária

O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária-Incra, autarquia responsável pela execução da Política de Reforma Agrária e Gerenciamento da Estrutura Fundiária do País, é partícipe essencial no desenvolvimento econômico, inclusão social e geração de emprego e renda no meio rural.

Dados do Relatório de Gestão de 2005 mostram que o Incra assentou 127.506 novas famílias ultrapassando a meta prevista no II PNRA que era de 115.000 famílias, representando o maior desempenho da história da Reforma Agrária do País.

Os programas finalísticos do Incra seguem as diretrizes do I e II Plano Nacional de Reforma Agrária-PNRA, as quais incluem participação social, capacitação dos trabalhadores, reconhecimento da diversidade social e cultural da população rural e as especificidades vinculadas às relações de gênero, raça e etnia, os direitos territoriais das comunidades rurais tradicionais, suas características econômicas e culturais, para promoção do etnodesenvolvimento. Programas dessa envergadura exigem o envolvimento dos governos federal, estadual e municipal, por meio de parcerias interinstitucionais e com a sociedade civil.

Programa Nacional de Crédito Fundiário e do Programa de Reforma Agrária em Pernambuco[3]

O Estado de Pernambuco possui uma população de 7.918.344 habitantes, segundo o Censo de 2000 do IBGE, concentrando na área urbana 6.058.249 habitantes (76,51%) e na área rural 1.860.095 habitantes (23,49%). Em 1980, a população urbana era de 3.784.990 habitantes (61,61%) e a rural de 2.358.513 (38,39%), o que dá uma dimensão do êxodo rural ocorrido. A população rural concentra-se nas regiões fisiográficas do Agreste e do Sertão, sendo reduzida no Litoral/Mata com distribuição por mesorregião conforme mostra a tabela 1. A densidade demográfica vai sendo reduzida do litoral e para o interior do Estado, ou seja, na direção Leste-Oeste.

[3]Para atingir o objetivo deste artigo foi realizada uma análise separada dos Programas PNCF e PRA e, em seguida, uma análise comparativa.

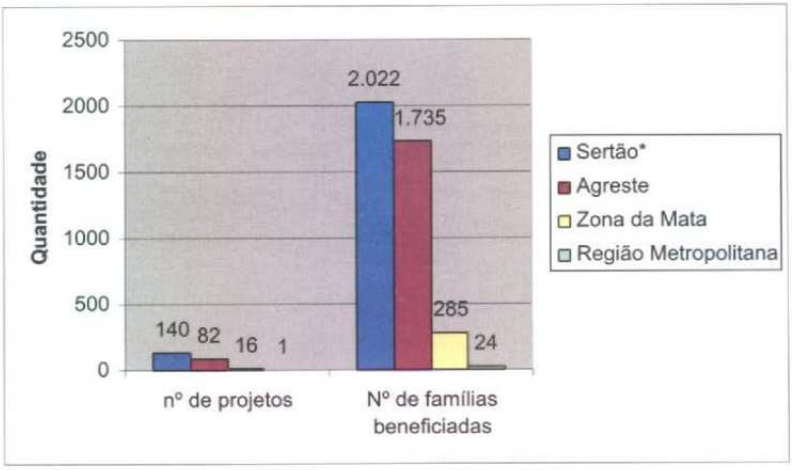
Tabela 1. Dados Demográficos do Estado de Pernambuco

Mesorregião	Densidade demográfica (hab/km ²)	População Total	Rural	Rural/ Total Rural (%)
Metropolitana de Recife	1.209,6	3.339.616	102.918	5,53
Mata	143,2	1.207.274	373.838	20,10
Agreste	81,7	1.993.868	774.640	41,65
São Francisco	19,0	465.672	181.649	9,77
Sertão	23,9	911.914	427.050	22,96
Pernambuco	***80,4***	***7.918.344***	***1.860.095***	***100,00***

Fonte: IBGE, Censo Demográfico de 2000.

De acordo com os dados primários obtidos no Funtepe, que possuem uma descrição temporal baseada no ano de 1998 a 2007 (até o mês de julho), no Gráfico 1, o maior número de famílias beneficiadas com o programa de Crédito Fundiário estão na Mesorregião do Sertão, um total de 2.022 famílias. Bem próximo da referida Mesorregião está a do Agreste, com um total de 1.735 famílias assistidas pelos Programas de Crédito Fundiário em Pernambuco.

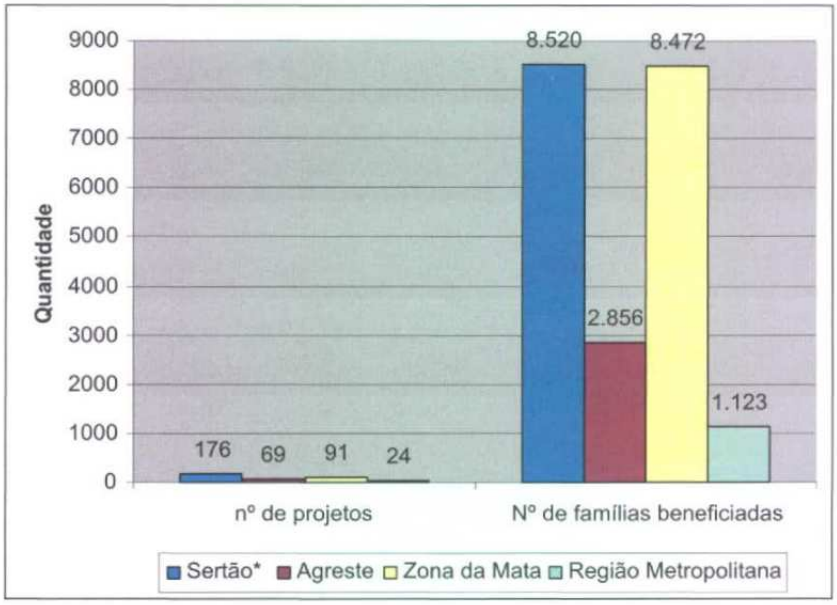
Gráfico 1: Projetos criados e o número de famílias assentadas pelo Funtepe com base no PNCF em Pernambuco (1998-2007)



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do FUNTEPE, 1998-2007.
** Municípios das mesorregiões de PE: Sertão e do São Francisco.*

No Gráfico 2, a análise dos dados primários obtidos no Incra de 1998 a 2007, observa que o programa de Reforma Agrária tem priorizado a Mesorregião do Sertão com 8.520 famílias assentadas e, a Mesorregião da Zona da Mata, com 8.472 famílias beneficiadas. Complementar a isso, a Zona da Mata, que possui a maior concentração de latifúndios do Estado devido à atividade canavieira que remonta ao século XVI, têm sido contemplada com grandes projetos de Reforma Agrária em conseqüência da desapropriação de antigos engenhos e usinas.

Gráfico 2: Projetos criados e o número de famílias Assentadas pelo Incra com base no PRA em Pernambuco



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do Incra,1998-2007. Municípios das Mesorregiões de PE: Sertão e do São Francisco.

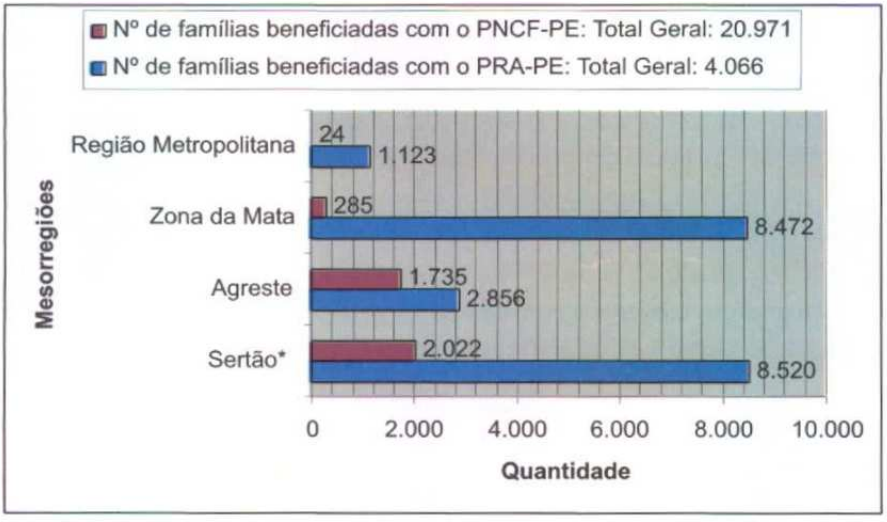
Ao priorizar o sertão, Mesorregião mais pobre do Estado, pode-se afirmar que os Programas estão atingindo o público-alvo prioritário do PNRA. Numa região onde, historicamente, a atividade agrícola é a mais difícil de ser trabalhada devido às suas particularidades geoclimáticas, a inclusão dessas famílias reforça a constatação do estudo do Ministério do Desenvolvimento Agrário que afirma: a Reforma

Agrária gera, em média, um emprego direto a cada R$ 10 mil de investimento público, se comparado com o setor industrial, um emprego direto custaria cerca de R$ 23 mil, ou seja, 130% a mais de investimento.

A geração de emprego e renda para a população do Sertão proporcionado pelo PNCF e PRA, em Pernambuco, contribui para a melhoria da qualidade de vida desses agentes sociais, ampliando as chances de permanência dessa geração e das futuras no meio rural – obras de infra-estrutura, ações de alfabetização, disponibilidade de crédito e assistência técnica proporcionam resultados no curto, médio e longo prazos.

Fazendo uma análise comparativa entre o PNCF e o PRA em Pernambuco, no período de 1998 a 2007, com base no Gráfico 3, pode-se afirmar que quantitativamente o programa que mais tem incorporado famílias, no processo de obtenção da posse da terra, foi o PRA, com um total de 20.971 famílias assentadas, enquanto o PNCF atinge 4.066 famílias.

Gráfico 3: Comparação entre o PNCF e PRA em Pernambuco, de acordo com o número de famílias assentadas (1998-2007)



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do Incra e do Funtepe, no período de 1998-2007.

** Municípios das Mesorregiões de Pernambuco: Sertão e São Francisco.*

Conclusões

Diante do exposto, conclui-se que, em Pernambuco, o PNCF e o PRA têm contribuído para que a Política de Reforma Agrária estabelecida pelo I e II PNRA, do Ministério do Desenvolvimento Agrário e da Secretaria de Reforma Agrária, alcance sua dimensão econômica e seja utilizada como instrumento de inclusão social que se concretiza com a democratização do acesso a terra de regiões estratégicas para o desenvolvimento do Estado.

Observa-se que o PRA, executado pelo Incra, é mais eficiente que os PCFs, executados pelo Funtepe, pois ultrapassa o número de famílias beneficiadas em mais de 350%. Com isso, constatou-se que existem algumas ferramentas de gerenciamento e execução pública que, ao serem utilizadas pelo Incra, proporcionam, de forma mais eficaz, a promoção do acesso a terra no Estado. Além disso, pode-se afirmar que os recursos humanos e orçamentários disponíveis para a execução desses programas, nos respectivos órgãos estudados, devem ser levados em consideração numa avaliação quantitativa de suas ações.

Devido aos aspectos metodológicos, a análise realizada neste artigo não pode ser comparada com nenhum relatório existente no que respeita a aplicação dos Programas estudados nesta pesquisa, a exemplo do relatório qualitativo dos assentamentos implantados no território nacional pelo Crédito Fundiário no período de 2003-2005, haja vista possuir uma base de dados quantitativa, o que não permitiu a realização de uma descrição da condição socioeconômica das famílias assentadas pelos Programas analisados nesse artigo.

Em suma, a dinâmica do PNCF e PRA, em Pernambuco, e a sua análise quantitativa, constituem-se subsídios para pesquisas de campo posteriores e para uma avaliação qualitativa desses programas, e assim, estimular o estudo de políticas públicas no Estado.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Secretaria de Reordenamento Agrário (SRA). *Trajetória do crédito fundiário*: da implantação à consolidação. Brasília, 2006. 128 p.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). *II Plano nacional de reforma agrária*: paz, produção e qualidade de vida no meio rural. Brasília, 2003. 38 p.

DIAS, G. Estrutura agrária e crescimento extensivo. 1978. Tese de Livre-Docência. *Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo*, São Paulo, 1978.

_____. Reforma Agrária: uma nota sobre o local de negociação, *Revista de Estudos Avançados*, São Paulo, v. 11, n. 31, p. 111-116, set./dez. 1997.

DIAS, G. L. da S. O Estado e o Agro em tempos de liberalização. *Rev. Econ. Sociol. Rural*, Brasília, DF, v. 44, n. 3, p.341-354, set. 2006.

FUNTEPE – Fundo de Terras do Estado de Pernambuco. *Dados dos Assentamentos atingidos pelo Programa Nacional de Crédito Fundiário – PNFC em Pernambuco, período 2002-2007.*

GUIMARÃES, Alberto Passos. *Quatro séculos de latifúndio*. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989. 255 p.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo demográfico*. 2000.

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Relatório de Gestão do Exercício de 2005. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/>. Acesso em: 23 ago. 2007.

MEDEIROS, Leonilde Servolo de. Reforma Agrária de mercado e movimentos sociais: aspectos da experiência brasileira. 2003. Disponível em: <http://www.comciencia.br/reportagens/agraria/agr12.shtml>. Acesso em: 10 jul. 2007.

NAVARRO, Z. *Sete teses equivocadas sobre as lutas sociais no campo, o MST e a Reforma Agrária*. Porto Alegre: UFRGS, Departamento de Sociologia, 1997.

PRADO JÚNIOR, C. *A questão agrária no Brasil*. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1981. 188 p.

RIBEIRO, I. O. *Agricultura, democracia e socialismo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

SABBAG, W. J. (Org) et al. *Impactos do programa cédula da terra em Pernambuco*.

Recife: Ed. da UFRPE, 2006. 125 p.

RESUMO

A Reforma Agrária, por essência, é política pública com forte impacto social, sem diminuir os argumentos econômicos de aumentar a produção e de inclusão de parcela da população no mercado de produtores e de consumidores. Este artigo tem como objetivo fazer uma análise de natureza quantitativa e comparativa do Programa Cédula da Terra rebatizada como Programa Nacional de Crédito Fundiário (PCF) executado pelo Fundo de Terras de Pernambuco, com o Programa de Reforma Agrária (PRA) que tem como executor o Instituto Nacional de Colonização de Reforma Agrária, no período de 1998 até 2007. A metodologia utilizada nesse estudo teve como base a análise de material bibliográfico e dos dados quantitativos obtidos nos órgãos estaduais de Pernambuco supra mencionados. Observou-se que o PRA é mais eficiente do que os PCF, pois ultrapassa o número de famílias beneficiadas em mais de 350%. Com isso, constatou-se que existem algumas ferramentas de gerenciamento e execução pública que ao serem utilizadas pelo Instituto Nacional de Colonização de Reforma Agrária proporcionam, de forma mais eficaz, a promoção do acesso a terra no Estado. Além dessas ferramentas, podemos afirmar que os recursos humanos e orçamentários disponíveis para a execução desses programas, nos respectivos órgãos estudados, devem ser levados em consideração numa avaliação quantitativa de suas ações.

PALAVRAS-CHAVE: Reforma Agrária. Políticas públicas. Desenvolvimento rural.

ABSTRACT

Land reform, in essence, is public policy with a strong social impact, without reducing the economic arguments for increasing the production and inclusion of the market share of the population of producers and consumers. This article aims to make a quantitative analysis of form and comparative Program Cédula Earth renamed as the National Program for Credit Fundiário (PCF) implemented by the Land Fund of Pernambuco, with the Agrarian Reform Program (PRA) which is implementing the National Institute of Colonization of Agrarian Reform, in the period 1998 to 2007. The methodology used in this study was based on the analysis of bibliographic material and quantitative data obtained in the state of Pernambuco bodies mentioned above. It was observed that the PRA is more efficient than the PCF because exceeds the number of beneficiary families in more than 350%.Thus, we see that there are some tools for managing and implementing public that the use by the National Institute of Colonization provide Agrarian Reform, more effectively, the promotion of access to land in the State. In addition to these tools, we can say that human resources and budget available for the implementation of these programmes in their bodies studied, should be taken into account in a quantitative assessment of their actions.

KEYWORDS: Land Reform. Public policy. Rural development.